

# §1 НАСЛЕДИЕ И ТРАНСФОРМАЦИИ

Симолян Г.В.

## ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА УТЕРЯННОЕ ИМУЩЕСТВО В ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВАХ

**Аннотация:** В статье рассматриваются исторические и правовые основы восстановления права собственности Российской Федерации на утраченную государственную собственность. В работе анализируются основания приобретения права собственности, международное регулирование правопреимства государств, деятельность уполномоченных органов государственной власти по поиску и оформлению права собственности на утраченное имущество, а также оценивается эффективность комплекса уже проведенных мероприятий по поиску и оформлению утраченной государственной собственности. Отдельный акцент сделан на анализе Отчета Счетной палаты Российской Федерации о результатах проверки расходования средств по организации поиска находящегося за пределами Российской Федерации имущества бывшей Российской империи и бывшего СССР, упраздненных органов и организаций Российской Федерации с целью восстановления прав Российской Федерации на него, а также обеспечения защиты имущественных прав Российской Федерации за рубежом, и сделаны выводы о необходимости совершенствования нормативной правовой базы в данном отношении.

**Review:** The article is devoted to historical and legal grounds for restoration of the Russian Federation right of ownership to lost state-owned assets. The author of the article analyzes legal grounds for acquisition of right of ownership, international regulation of succession, activities of competence authorities to seek for and registration of right of ownership to lost properties as well as assesses the efficiency of measures undertaken to seek for and register right of ownership to lost state assets (property). Special focus is made on the analysis of the Report of the Russian Federation Accounts Chamber about the results of financing searches for properties and assets that are outside of the Russian Federation now but used to belong to the Russian Empire or former Soviet Union, abolished authorities and organizations of the Russian Federation, in order to restore rights of the Russian Federation and to protect rights of ownership of the Russian Federation in foreign states. At the end of the article the author concludes that it is necessary to make improvements in the effective laws with reference to this issue.

**Ключевые слова:** *правопреемство, собственность, конвенция, государство, объекты имущества, недвижимое имущество, государственный архив, утраченное имущество, зарубежная собственность, международные соглашения*

**Keywords:** *succession, property, convention, state institution, pieces of property (assets), real estate, State Archive, lost property, foreign property, international agreements.*

В настоящее время представляется достаточно востребованным осуществление государственных мероприятий, направленных на поиск и защиту прав Российской Федерации в отношении объектов государственной собственности за пределами Российской Федерации, имущества бывшей Российской империи и бывшего Союза ССР, упразд-

ненных органов государственной власти и иных субъектов, обладавших правомочиями по распоряжению собственностью государства за рубежом. Реализация подобных мероприятий обусловлена необходимостью обеспечить экономическую безопасность активов государства и увеличить эффективность использования имущества России за ее пределами.

**Наследие и трансформации**

Проблемы по поиску и восстановлению законных прав России на свое имущество связаны с тем, что значительная часть государственной собственности, находящейся за рубежом, была утеряна вследствие исторических событий XX века, связанных с Первой мировой войной, последующей сменой правительств, социального строя и гражданской войной, Второй мировой войной. Также существенное количество объектов государственной собственности, находящихся за рубежом, было утрачено в новейший период исторический России, в связи с незаконными действиями по его приватизации в процессе акционирования внешнеторговых организаций бывшего Союза ССР и Российской Федерации.

В сложившихся обстоятельствах объекты движимого и недвижимого имущества, а также другие активы России, находящиеся за ее пределами, оказались неучтенными и не востребованными, что создало условия для неправомерного использования этого имущества как государствами, на территориях которых оно находится, так и различными российскими и иностранными коммерческими и некоммерческими организациями, физическими лицами. Многократно предпринимались попытки заявить права собственности на утерянное имущество Российской империи, Советской России и Союза ССР, как со стороны государств, так и со стороны других претендентов – представителей царской фамилии, объединений российских эмигрантов, Российской Православной Церкви, частных лиц и т.д.

Разбирательство в части посягательств на собственность государства подпадает под действия норм международного публичного и частного права и регулируется как международными договорами/соглашениями по правопреемству государственной собственности, подписанными между государствами, так и нормами национального законодательства, в части не противоречащей международным договорам/соглашениям.

Необходимо отметить, что для международного регулирования вопросов правопреемства в рамках ООН были приняты две конвенции – Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 г.<sup>1</sup> и Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных дол-

гов 1983 г.<sup>2</sup>, которые однако набрали незначительное количество ратификаций, в связи с чем Советом Европы была разработана Европейская конвенция о гражданстве 1997 г.<sup>3</sup>, где статьи 18-20 также посвящены правопреемству государств.

Тем не менее, Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов» 1983 г. (далее – Конвенция) устанавливает, что объектами международного правопреемства могут выступать международные договоры, государственная собственность, государственные долги, гражданство, членство в международных организациях и многое другое.

При этом согласно положениям Конвенции под государственной собственностью для целей правопреемства понимается имущество, права и интересы, которые на момент правопреемства государств принадлежали согласно внутреннему праву государства-предшественника этому государству.

Переход государственной собственности государства-предшественника влечет за собой прекращение прав этого государства и возникновение прав государства-преемника на государственную собственность, которая переходит к государству-преемнику.

Датой перехода государственной собственности государства-предшественника является момент правопреемства государств. По общему правилу переход государственной собственности государства-предшественника к государству-преемнику происходит без компенсации, если об ином не достигнуто соглашение между заинтересованными государствами или нет решения соответствующего международного органа.

При разделении государства предусматриваются следующие варианты действий:

- недвижимая государственная собственность государства-предшественника переходит к государству-преемнику, на территории которого она находится;
- недвижимая государственная собственность государства-предшественника, находящаяся за предела-

<sup>2</sup> Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов, заключена в г. Вене 08.04.1983 // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1.– М.: БЕК, 1996. С. 160 – 171.

<sup>3</sup> О подписании Европейской конвенции о гражданстве: распоряжение Президента РФ от 06.11.1997 № 456-рп // Собр. законодат. РФ, 10.11.1997, № 45, Ст. 5187

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 37. Ст. 1091

**Политика и общество 9 (105) • 2013**

ми его территории, переходит к государствам-преемникам в справедливых долях<sup>4</sup>;

– движимая государственная собственность государства-предшественника, связанная с деятельностью государства-предшественника в отношении территорий, являющихся объектом правопреемства государств, переходит к соответствующему государству-преемнику;

– иная движимая государственная собственность государства-предшественника переходит к государствам-преемникам в справедливых долях<sup>5</sup>.

Также в Конвенции закреплены основные нормативные положения, регулирующие правопреемство государств в отношении государственных архивов. Данное закрепление представляется достаточно важным, так как именно в государственных архивах содержится учетная информация по собственности государства, которая числится утерянной или не может быть признана государственной ввиду отсутствия исторических доказательств ранее существовавшего права собственности.

Государственные архивы применительно к правопреемству означают совокупность документов любой давности и рода, произведенных или приобретенных государством-предшественником в ходе его деятельности, которые на момент правопреемства государств принадлежали государству-предшественнику согласно его внутреннему праву и хранились им непосредственно или под его контролем в качестве архивов для различных целей<sup>6</sup>.

Применительно к России вопрос о правопреемстве в отношении государственных архивов после распада Союза ССР был решен подписанием Соглашения «О правопреемстве в отношении государственных архивов бывшего Союза ССР» от 6 июля 1992 г.<sup>7</sup> По условиям Соглашения закрепляется принцип целостности и неделимости фондов, образовавшихся в результате деятельности высших государственных структур

бывших Российской империи и Союза ССР, которые хранятся в государственных архивах, находящихся за пределами их территорий. Стороны взаимно признают осуществленный в соответствии с их национальным законодательством переход под их юрисдикцию государственных архивов и других архивов союзного уровня, находящихся на их территории. В случае, когда отсутствует возможность физического выделения комплекса документов, каждая из сторон имеет право доступа к ним и получения необходимых копий<sup>8</sup>.

В качестве одной из существенных проблем при реализации Российской Федерации на имущество в иностранных государствах, в том числе утерянное, следует признать отсутствие общего реестра имущества за рубежом с возможностью пополнения, что существенно снижает эффективность проводимых мероприятий и усложняет процесс поиска утерянного имущества.

Ранее принимались попытки составить полный единый реестр российской зарубежной собственности 17 бывших советских министерств и ведомств. Попытка базировалась на постановлении Правительства Российской Федерации от 12 декабря 1995 года № 1211 «Об инвентаризации собственности Российской Федерации, находящейся за рубежом»<sup>9</sup>. Однако в связи с отсутствием необходимой информации об утерянных зарубежных объектах указанная работа не была завершена.

Анализ исторических аспектов и общее увеличение количества судебных тяжб по посягательству на собственность России за рубежом обуславливает необходимость принятия положений по переоценке нормативно-правового обеспечения в области защиты имущественных прав Российской Федерации за рубежом, организации учета зарубежных объектов федерального недвижимого имущества в Реестре федерального имущества, а также организации поиска находящегося за пределами Российской Федерации имущества бывшей Российской империи и бывшего Союза ССР, упраздненных органов и организаций Российской Федерации с целью восстановления прав Российской Федерации на него.

Актуальным вопросом остается эффективность и направленность действий уполномоченных орга-

<sup>4</sup> См.: Звекон В. П. Международное частное право. Курс лекций. – М.: Издательство НОРМА, 2010. – С. 118

<sup>5</sup> См.: Международное публичное право: учеб. / Л.П. Ануфриева, Д.К. Бекашев, К. А. Бекашев, В.В. Устинов; отв. ред. К. А. Бекашев. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. — С. 417

<sup>6</sup> См.: Кремнев П.П. Международно-правовые проблемы связанные с распадом СССР: Автореф. дис. доктора юр. наук. – М., 2010. – С. 3

<sup>7</sup> Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». – 1992. – № 4

<sup>8</sup> См.: Михалева Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ: Учеб.пособие. – М.: Юрист, 1999. – С – 352.

<sup>9</sup> Об инвентаризации собственности Российской Федерации, находящейся за рубежом: постановление Правительства РФ от 12.12.1995 № 1211// Собр.законодат. РФ, 18.12.1995, № 51, ст. 5063

## Наследие и трансформации

нов по организации мероприятий по поиску и оценке находящегося за рубежом имущества Российской Федерации, бывшей Российской империи и бывшего Союза ССР, упраздненных органов и организаций Российской Федерации, а также результативность уже проведенной работы.

Работа в этом направлении осуществляется различными органами государственной власти: Министерством иностранных дел Российской Федерации (далее – МИД РФ), Управлением делами Президента Российской Федерации (далее – УДП РФ), а также федеральным государственным унитарным предприятием «Предприятие по управлению собственностью за рубежом» Управления делами Президента Российской Федерации (далее – ФГУП «Госзагрансобственность») и др.

Указанные субъекты в рамках своих полномочий осуществляют функции по организации и проведению комплекса мероприятий:

- поиску утерянного имущества Российской Федерации за рубежом;
- формированию необходимой документальной базы для доказательства прав собственности или иных прав Российской Федерации на выявленное имущество;
- защите имущественных интересов Российской Федерации или иных прав Российской Федерации на выявленное имущество во внесудебном и судебном порядке;
- государственной регистрации права собственности или иных вещных прав Российской Федерации на выявленное имущество в стране его местонахождения;
- подготовке и оформлению правоустанавливающих документов на выявленное имущество, проведению его инвентаризации и учету в Реестре федерального имущества (далее – Реестр);
- подготовке и реализации предложений по эффективному использованию выявленного федерального имущества за рубежом.

В качестве одного из примеров действий уполномоченных органов можно указать, что в 2001 году после выхода Указа Президента Российской Федерации от 23 октября 2000 года № 1771 «О мерах по улучшению использования расположенного за пределами Российской Федерации федерального недвижимого имущества, закрепленного за федеральными органами исполнительной власти и их представительствами, другими государственными органами Российской Фе-

дерации и государственными организациями»<sup>10</sup> (далее – Указ № 1771) МИД России была предпринята попытка поиска «утерянных» российских объектов за рубежом и сбора необходимых данных, в связи с чем загранучреждениям было разослано циркулярное письмо (от 9 апреля 2001 года № 1084/ДКСиСЗ) с указанием о необходимости проведения работ по их поиску, а также выработке предложений по перспективам и формам возврата указанной недвижимости.

По результатам проведенной работы основная часть загранучреждений сообщила об отсутствии такого рода объектов недвижимости. В то же время в Греции, Израиле, КНР, Палестине и ряде других стран были выявлены объекты недвижимости бывшей Российской империи и бывшего Союза ССР, на которые могли бы быть восстановлены права собственности Российской Федерации.

Однако решение вопросов о возвращении «утерянной недвижимости» в ряде стран, в частности, в Греции осложняется рисками возникновения встречных претензий и требований по возврату греческой собственности, национализированной в годы советской власти, в связи с чем работа в этом направлении не проводилась. Также, вопросы перерегистрации прав собственности Союза ССР на Российскую Федерацию в КНР до настоящего времени не решены в полном объеме, что связано с позицией китайской стороны о необходимости использования объектов недвижимости только для выполнения дипломатических функций.

Вопросы о перерегистрации собственности в Палестинской национальной администрации и Израиле решены частично. Так, по состоянию на конец I полугодия 2012 года на территории Палестинской национальной администрации официально зарегистрированы права собственности Российской Федерации на объекты в г. Иерихоне (земельный участок «Аль-Мадраса Ваззукума» («участок с деревом Закхья»). Осуществлена перерегистрация участка земли Русской Православной Церкви в г. Иерихоне (приобретенного в 1874 году начальником Русской Духовной Миссии в Иерусалиме А. Капустиным) на Русскую

<sup>10</sup> О мерах по улучшению использования расположенного за пределами Российской Федерации федерального недвижимого имущества, закрепленного за федеральными органами исполнительной власти и их представительствами, другими государственными органами Российской Федерации и государственными организациями: указ Президента РФ от 23.10.2000 № 1771// Собр.законодат. РФ, 30.10.2000, № 44, ст. 4352

**Политика и общество 9 (105) • 2013**

Духовную Миссию в Иерусалиме (Московский патриархат). В дар Императорскому Православному Палестинскому Обществу от Палестинской национальной администрации передан земельный участок в г. Вифлееме. Начата работа по перерегистрации прав собственности Русской Православной Церкви на 2 земельных участка в г. Хевроне.

По информации, представленной ФГУП «Госзагрансобственность», основные поисковые мероприятия были проведены Предприятием в период 2001-2004 годов в различных архивах: Государственном архиве Российской Федерации, архивах Минэкономразвития России, внешней политики МИД России, Минобороны России, Службы внешней разведки Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Минатома России, Центрального банка Российской Федерации, Минкультуры России, Минфина России, Государственного комитета по науке и технологиям, Главном архивном управлении г. Москвы.

Целью указанной работы являлись установление и систематизация обнаруженных архивных документов для выявления сведений об утраченном зарубежном имуществе Российской империи и Союза ССР, установления фактов утраты государственной и ведомственной принадлежности зарубежных активов, а также доказательства неправомерного отчуждения имущества вследствие допущенных нарушений законодательства при проведении приватизации многочисленных внешнеторговых объединений бывшего Союза ССР и Российской Федерации.

По результатам проведенной Предприятием поисковой работы, было выявлено множество ранее утраченных объектов, наиболее значимыми из которых можно считать собственность бывшего Союза ССР, полученную по репарациям после Второй мировой войны. Было принято более 1500 предприятий и около 2000 объектов недвижимого имущества, а также акций, паев и долей в акционерных и других обществах Германии, Болгарии, Румынии и Финляндии. Часть объектов недвижимости была передана на баланс МИДа Союза ССР и других министерств и ведомств.

Кроме того, до настоящего времени остается неурегулированным вопрос о выплате репараций Италией в сумме 100,0 млн. долл. США (по номиналу 1946 года) в соответствии с Соглашением между Союзом Советских Социалистических Республик и Итальянской Республикой о выплате Советскому Союзу репараций от 11 декабря 1948 года.

Но помимо проблем по обнаружению и возврату утраченной собственности многие вопросы относительно объектов государственного имущества, тем не менее, были решены. Так, в отношении активов бывшей Российской империи в период 2005-2012 годов урегулированы имущественные интересы Российской Федерации: в собственность Российской Федерации были возвращены 3 имущественных комплекса церковного назначения, ранее принадлежавшие царской России: архитектурный комплекс «Подворье Русской Православной Церкви в г. Бари» (Италия), комплекс зданий «Сергиевское подворье» в г. Иерусалиме (Израиль) и Свято-Николаевский собор в г. Ницце (Франция).

По результатам проведенной поисковой работы был сформирован перечень объектов, на основании которого, в том числе, УДП РФ и ФГУП «Госзагрансобственность» в проверяемом периоде велась работа по защите имущественных интересов Российской Федерации, оценке их рыночной стоимости и регистрации прав собственности Российской Федерации.

Результатом проведенного комплекса работ по поиску утраченного имущества стало оформление права собственности Российской Федерации в отношении имеющегося федерального недвижимого имущества и найденного недвижимого имущества бывшей Российской империи, бывшего Союза ССР и Российской Федерации, расположенного на территории 15 иностранных государств.

Однако, в ряде случаев, при проведении процедуры восстановления права собственности, возникали юридические сложности, требующие особого подхода, к примеру:

- соблюдения норм изменившегося местного законодательства (Чехия);
- оформления документов на земельный участок в целях его дальнейшего использования на условиях долгосрочной аренды (г. Одесса, Украина);
- оформления правоустанавливающих документов на право использования здания Посольства Российской Федерации в жилых целях (Португалия);
- разделения земельного участка на 2 участка с единым собственником – Российской Федерацией (Финляндия);
- регистрации в установленном порядке сданного в эксплуатацию здания консульского отдела Посольства Российской Федерации (Словакия) и т.д.

Согласно данным Отчета Счетной палаты Российской Федерации общим итогом всех мероприятий за 2005-2012 гг. был возврат в собственность России 163

**Наследие и трансформации**

незаконно приватизированных или утеревших ведомственную принадлежность объекта и 3 объекта церковного и музейного назначения, общая балансовая стоимость которых составляет около 266,6 млн рублей. Однако из 155 возвращенных объектов права собственности РФ оформлены только на 55 объектов<sup>11</sup>.

Таким образом, критерии эффективности поисковой работы по поиску утерянного имущества, находящегося за рубежом, и оформлению прав собственности РФ на найденное имущество, в настоящее время требуют пересмотра в целях обеспечения объективной оценки эффективности проводимой работы. Процедуры поиска принадлежащей России зарубежной собственности, и ее оформление, также нуждаются в дальнейшем совершенствовании.

**Библиография:**

1. Звеков В. П. Международное частное право. Курс лекций.-М.: Издательство НОРМА, 2010. – С. 118
2. Кремнев П.П. Международно-правовые проблемы связанные с распадом СССР: Автореф. дис. доктора юр. наук. – М., 2010. – С. 3
3. Международное публичное право: учеб. / Л.П. Ануфриева, Д.К. Бекашев, К. А. Бекашев, В.В. Устинов; отв. ред. К. А. Бекашев. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – С. 417

4. Михалева Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ: Учеб. пособие. – М.: Юрист, 1999. – С-352.
5. Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка расходования средств федерального бюджета, предусмотренных в 2010-2012 годах на мероприятия по организации поиска находящегося за пределами Российской Федерации имущества бывшей Российской империи и бывшего СССР, упраздненных органов и организаций Российской Федерации с целью восстановления прав Российской Федерации на него, а также обеспечения защиты имущественных прав Российской Федерации за рубежом» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации, № 7 (187). – 2013

**References (transliteration):**

1. Zvekov V. P. Mezhdunarodnoe chastnoe pravo. Kurs lektsii.-M.: Izdatel'stvo NORMA, 2010. — S. 118
2. Kremnev P.P. Mezhdunarodno-pravovye problemy svyazannye s raspadom SSSR: Avtoref. dis. doktora yur. nauk. – M., 2010. – S. 3
3. Mikhaleva N.A. Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran SNG: Ucheb. posobie.-M.: Yurist'', 1999. – S-352.

<sup>11</sup> Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка расходования средств федерального бюджета, предусмотренных в 2010-2012 годах на мероприятия по организации поиска находящегося за пределами Российской Федерации имущества бывшей Российской империи и бывшего СССР, упраздненных органов и организаций Российской Федерации с целью восстановления прав Российской Федерации на него, а также обеспечения защиты имущественных прав Российской Федерации за рубежом» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации, № 7 (187). – 2013