

С. В. Шитьков*соискатель, кафедра международного и гражданского права МГИМО (У) МИД России*

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ УЧАСТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ГРАЖДАНСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ

S. Shitkov

LEGAL REGIME OF PARTICIPATION OF THE RUSSIAN FEDERATION IN A CIVIL-LAW RELATIONS

The paper analyzes the essence of state as an actor in civil (private) law. The paper deals only with issues concerning participation of the Russian Federation (as a federal state) in civil-law relations. Participation of the Russian Federation's entities and municipal bodies in civil-law relations are not considered in the paper.

The aim of the paper is to provide an all-embracing analysis of the issue in question with the main focus be-

ing put on legislation and law enforcement practice. Examination of functions of the state and its bodies as actors in civil law relations, legal succession, forms of participation of the state in civil-law relations, civil-law relation that involve the state and are "encumbered by a foreign player" as well as other topical issues are under review.

В российской доктрине гражданского права и международного частного права, в отличие от советской доктрины¹, не уделялось должного внимания комплексному анализу вопроса о правовом положении государства как участника гражданско-правовых отношений. Сейчас правовое положение, роль и значение участия государства в гражданско-правовых отношениях изменились существенным образом, соответственно теоретическое и практическое значение рассмотрения этого вопроса в настоящее время приобретает несомненную значимость. Без обращения к анализу вопроса об участии государства в гражданских правоотношениях невозможно уяснить и вопрос механизма управления и распоряжения государственной собственностью в целом, и, в частности, управления и распоряжения государственной собственностью, находящейся за рубежом.

Прежде чем рассмотреть вопрос о том, что же представляет собой государство в качестве участника гражданского (частного) права, следует сделать предварительные замечания общего характера. Предмет настоящей статьи ограничен рассмотрением вопросов участия только Российской Федерации (федерального государства) в гражданских отношениях. Участие субъектов РФ

и муниципальных образований в гражданско-правовых отношениях здесь не рассматривается. В этой связи при употреблении терминов «государство», «Российское государство», «государственная собственность», будем иметь в виду именно Российскую Федерацию (федеральное государство) как субъект гражданско-правовых отношений. Вместе с тем нельзя уйти и от рассмотрения ряда общих положений, затрагивающих статус публично-правовых образований, к числу которых, помимо государства, относятся иные публично-правовые образования, являющиеся самостоятельными субъектами гражданского права, а именно субъекты Федерации и муниципальные образования.

Принципиальным положением является то, что будучи самостоятельным субъектом гражданско-правовых отношений, государство не выступает в качестве единого юридического лица, унитарного субъекта этих правоотношений. Вместо одного субъекта в гражданском праве выступает целый ряд субъектов. Круг таких субъектов, а также их полномочия определяются соответственно Российской Федерацией, субъектами Федерации и муниципальными образованиями, т. е. каждым из субъектов, указанных в гл. 5 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ). Участие

¹ См., например: Брагинский М. И. Участие советского государства в гражданских правоотношениях. М.: Юридическая литература, 1981; Пушкин А. А. Советское государство как субъект советского гражданского права. Харьков: ХЮИ, 1965; Братусь С. Н. Юридическая личность государства и бюджетных учреждений. Ученые труды ВЮОН. Вып. 9. М., 1948, и др.

этого «множества» субъектов: государственные образования, государственные органы, государственные предприятия, учреждения, организации², — в доктрине принято объединять единым понятием «участие государства в гражданско-правовых отношениях». Действующее российское законодательство рассматривает государство, государственные и муниципальные (публично-правовые) образования в качестве самостоятельных субъектов права. Признание возможности участия «публично-правовых» субъектов в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, получило свое закрепление и развитие в ГК РФ. В соответствии с ГК РФ (ст. 124—127) устанавливается следующий круг субъектов гражданских правоотношений, а именно: Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования. Все они, являясь самостоятельными субъектами гражданско-правовых отношений, участвуют в этих отношениях от своего имени. Участие субъектов Федерации, муниципальных образований в гражданском обороте в качестве самостоятельных субъектов само по себе исключает возможность выступления в гражданских правоотношениях государства в его единстве. Гражданско-правовые отношения с участием государства (публично-правовых образований) сохраняют общие для гражданско-правовых отношений черты, но поскольку в них участвуют субъекты, наделенные властными функциями³, правовой режим этих отношений приобретает определенную специфику и особенности.

Общие черты, присущие гражданско-правовым отношениям с участием государства, во-первых, характеризуются тем, что все субъекты этих отношений должны обладать качеством имущественной обособленности. Во-вторых, общие принципы гражданского права и сама природа гражданско-правовых отношений обуславливает выступление государства и других публично-правовых образований в гражданском обороте на равных началах с другими его участниками. Все субъекты гражданско-правовых имущественных отношений всегда участвуют в них на началах равенства.

Специфику правового режима государства и публично-правовых образований обуславливает прежде всего наличие суверенитета, властности,

фактор «публичности» личности государства (публично-правовых образований). Действующее российское законодательство рассматривает государство (публично-правовые образования) в качестве особого субъекта права. Публичный характер, присущий Российской Федерации, субъектам Федерации и муниципальным образованиям, закреплен, прежде всего, в Конституции РФ, конституциях республик, в уставах субъектов Федерации, в положениях о муниципальных образованиях. Государство является субъектом многообразных правоотношений: конституционных, административных, фискальных, бюджетных и проч., и само государство определяет порядок своего участия во всех отношениях, включая гражданские правоотношения, а также порядок осуществления принадлежащих ему прав. Важно обратить внимание, во-первых, на то, что участие в гражданском обороте соответствующих образований необходимо связывается с наличием гражданской правоспособности. Но в силу «публичности» и суверенитета государство само определяет собственную гражданскую правосубъектность, ее содержание и пределы⁴. Конкретные границы правосубъектности определяются, соответственно, Конституцией РФ, Конституциями республик, уставами субъектов федерации, положениями о муниципальных образованиях. Во-вторых, собственно, сама правосубъектность Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований различна⁵. Объем правоспособности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований может быть меньше, определенным образом ограничен в силу закона. Например, определенные виды имущества могут находиться только в государственной или муниципальной собственности (ст. 212 ГК РФ), только в государственную собственность может быть обращено имущество в порядке национализации (ст. 235 ГК РФ). Бюджетный кодекс РФ (далее — БК РФ) предусматривает, что на основе гражданско-правовых (а не только публично-правовых) договоров и гарантий могут осуществляться как государственные займы Российской Федерации, так и предоставление ею кредитов иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям (ст. 89, 103, 122 БК РФ). Стороной таких сделок является Российская Федерация (федеральное государство),

² Об этом подробнее: Гражданское право. Т. 1. 3-е изд. / Под ред. Е. А. Суханова; см. также указанные работы А. А. Пушкина, С. Н. Братуся и др. Так, М. И. Брагинский рассматривал советское социалистическое государство как систему субъектов гражданского права, что является, на наш взгляд, актуальным и в настоящее время (Брагинский М. И. Указ. соч. С. 17).

³ К анализу государства как властного субъекта обращалась, в частности, Л. Н. Галенская. См., например: Галенская Л. Н. Действие общих принципов международного права в сфере международного частного права // Журнал международного частного права. 1995. № 4(10), 1996. 1—2 (11—12).

⁴ В настоящей работе мы рассматриваем понятия «правоспособности» и «правосубъектности» как тождественные, хотя в доктрине гражданского права существуют иные точки зрения.

⁵ Вопросам правового регулирования международной деятельности субъектов РФ посвящена работа В. Л. Толстых в кн.: Международная деятельность субъектов Российской Федерации. М., 2004.

обычно в лице Правительства РФ. Гражданско-правовые соглашения о государственных займах и кредитах, в том числе оформленные выпуском облигаций, под собственную ответственность, ранее могли заключать и субъекты Российской Федерации (государственные образования). Однако действующее федеральное законодательство такой возможности не предусматривает⁶. В-третьих, законодатель прямо указал на два возможных случая отказа от применения тех или иных норм гражданского законодательства, адресатом которых являются юридические лица в отношениях с участием Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований. Общий для юридических лиц правовой режим не применяется, если иной порядок вытекает из закона, либо связан с особенностями субъектов: Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований (п. 2 ст. 124 ГК РФ). Так, исходя из особенностей правового положения указанных субъектов, нормы, закрепленные, в частности, в гл. 4 «Юридические лица» ГК РФ, не могут быть применимы⁷, т. е. на государство не распространяются правила о специальной правоспособности, применяющиеся к деятельности юридических лиц. Вместе с тем следует согласиться с утверждением, что содержание гражданской правосубъектности (правоспособности и дееспособности) государства и иных публично-правовых образований носит специальный, а не универсальный характер. Это связано с тем, что для этих субъектов, в отличие от юридических лиц, участие в гражданских правоотношениях не является основным, а носит «вспомогательный» характер⁸.

Государство, участвуя в гражданско-правовых отношениях, реализует свою дееспособность через органы государственной власти, действующие в рамках их **компетенции**, установленной актами публичного права о статусе этих органов (п. 1, 2 ст. 125 ГК РФ). Действия органов государственной власти, совершенные в пределах их компетенции, являются действиями самого государства. Для сферы гражданского права имеет значение компетенция государственных органов по осуществлению правомочий собственника государственного имущества, включая возможности приобретения и отчуждения имущества, а

также компетенция, относящаяся к порядку несения имущественной ответственности.

Государство не действует как некий унитарный, единый субъект даже когда государство самостоятельно участвует в гражданско-правовых отношениях имущественного характера, распоряжаясь нераспределенной между юридическими лицами частью общегосударственного имущества. Доктрина рассматривает такое участие как одну из форм участия государства в гражданском обороте. При этой самостоятельной форме участия государства в гражданских правоотношениях участвуют отдельные правосубъектные звенья государства, представляющие собой особые субъекты гражданского права, которые не укладываются в рамки конструкции юридического лица. По определенным причинам государство не может распределить все принадлежащее ему имущество и отказаться от самостоятельного участия в гражданском обороте, и причин здесь несколько. Во-первых, государство, участвуя в гражданском обороте, может приобретать своими действиями и для себя целый ряд специфических прав, отражающих, в конечном счете, его суверенитет и верховенство, и носителями которых не могут стать государственные организации — юридические лица. Во-вторых, благодаря участию государства в гражданском обороте, за соответствующими органами власти сохраняется возможность непосредственно реализовывать принадлежащее государству право собственности. В-третьих, для участия государства в гражданском обороте в связи с управлением нераспределенным между государственными юридическими лицами имуществом создается исключительный правовой режим, во многом не совпадающий с режимом имущества остальных субъектов гражданско-правовых отношений⁹. По своим собственным обязательствам государство отвечает лишь той частью своего имущества, которая не закреплена за соответствующими государственными предприятиями и учреждениями (п. 1 ст. 126 ГК РФ).

Другой формой участия государства в гражданско-правовых отношениях имущественного характера является распределение принадлежащего ему имущества за государственными юридическими лицами, и такое имущество составляет базу самостоятельного участия этих лиц в гражданском обороте. Государство передает в опера-

⁶ На это совершенно справедливо обращал внимание Е. А. Суханов, по мнению которого только Российская Федерация, но не иные публично-правовые образования, по общему правилу, может быть самостоятельным участником гражданско-правовых отношений во внешнем обороте с участием государства. См.: *Гражданское право*. Т. 1. 3-е изд. / Под ред. Е. А. Суханова. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 389—390.

⁷ Подробнее об этом в комментарии М. И. Брагинского в кн.: *Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный)*. М.: Контракт, ИНФРА-М, 1997. С. 256—257.

⁸ См.: *Гражданское право* / Под ред. Е. А. Суханова, Брагинский М. И. Указ. соч., Пушкин А. А., Братусь С. Н. Указ. соч.; и др.

⁹ М. И. Брагинский, анализируя участие советского государства в гражданских правоотношениях, обращался к содержанию правового режима нераспределенного государственного имущества. См.: *Брагинский М. И. Указ. соч.* С. 22—23.

тивное управление государственных юридических лиц — предприятий, учреждений, организаций — основную массу принадлежащего ему на праве собственности имущества. При этом за государственными юридическими лицами закрепляется необходимое для деятельности последних государственное имущество на ограниченном вещном праве или на праве собственности. В соответствии с положениями п. 2 ст. 126 ГК РФ такие юридические лица не отвечают своим имуществом по обязательствам учредивших их публично-правовых собственников. Такие юридические лица действуют от своего имени, под свою ответственность либо под субсидиарную ответственность своего учредителя — государства (публично-правового образования).

Таким образом, изложенное дает нам основание утверждать, что государство не представляет собой некий единый унитарный субъект права, единое «юридическое лицо». Государство всегда действует через систему государственных органов либо через государственные юридические лица. Действующее законодательство закрепило формы участия государства в гражданских правоотношениях: государственные предприятия, учреждения и организации — юридические лица, государственные образования, муниципальные образования. Вне своих органов государство не может функционировать в качестве субъекта правоотношений — ни конституционных, ни административных, ни гражданских, ни иных. Однако государства (публично-правовые образования) являются особыми субъектами права (*sui generis*) в силу их обладания публичной властью, суверенитетом. Конкретное выражение «публичности» личности государства, с одной стороны, заключается в том, что государство само устанавливает правопорядок, с другой — определяет случаи и порядок своего участия в правоотношениях, в том числе гражданских правоотношениях.

Во внутригосударственной сфере на отношения с участием государства, являющегося, в частности, субъектом гражданско-правовых отношений, распространяются все основные принципы гражданского законодательства: равенство сторон, неприкосновенность собственности, свобода договоров и т. д. В содержательном плане эта норма означает отказ Российской Федерации от суверенитета, от «применения публичности» личности государства в сфере гражданских правоотношений на национальном уровне.

Гражданско-правовые (в их широком понимании) отношения, в которых участвует государство, с развитием международного гражданского оборота «осложняются иностранным элементом».

С некоторой долей условности можно согласиться с теми авторами, которые именуют эти отношения как «внешние» отношения с участием государства, регулируемые гражданским законодательством: гражданские отношения, осложненные иностранным элементом. Наличие иностранного элемента в гражданско-правовом отношении может выразиться либо в том, что субъектом такого отношения является иностранное лицо; либо в том, что объектом отношения является вещь, находящаяся за границей; либо в том, что юридические факты, с которыми связаны возникновение, изменение или прекращение правоотношений, имеют место за границей¹⁰. Законодательная рецепция доктринальной категории международного частного права «отношения, осложненные иностранным элементом» получила нормативное закрепление. К примеру, нормативные положения, закрепленные ст. 1186 ГК РФ, ст. 414 Кодекса торгового мореплавания РФ (в ред. Федерального закона от 26 мая 2001 г. № 59-ФЗ). Закономерны вопросы, связанные с тем, меняется ли гражданско-правовое положение государства, если оно становится субъектом гражданско-правовых отношений, осложненных иностранным элементом, и что представляет собой личность государства в качестве участника частноправовых отношений?

Традиционно в доктрине отмечается, что при регулировании гражданских отношений, осложненных иностранным элементом, осуществляется единый процесс согласованного применения норм международных договоров и актов гражданского законодательства, при котором гражданские отношения, будучи урегулированными нормами международного и российского права, превращаются в гражданские правоотношения. В самом общем плане можно выдвинуть тезис о том, что когда государство выступает в качестве субъекта гражданско-правовых отношений, осложненных иностранным элементом, оно сохраняет то «общее» и «специальное», что присуще государству как субъекту гражданско-правовых отношений, а именно: государство не действует как некое единое «юридическое лицо»; государство всегда действует через систему государственных органов либо через государственные юридические лица; государству принадлежит ключевая роль в установлении правил и порядка своего участия в частноправовых отношениях. Для правового режима частноправовых отношений принципиальным является то, что эти отношения регулируются как общими нормами гражданского законодательства, так и специальными нормами международного частного права, т. е. нормами, рассчитан-

¹⁰ Лунц Л. А. Курс международного частного права. Общая часть. М.: Госюриздат, 1959. С. 15—16. См. также: Богуславский М. М. Международное частное право: Учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 12—14; Международное частное право: Учебник / Под ред. Г. К. Дмитриевой. М., 2000. С. 12; и др.

ными на отношения, осложненные иностранным элементом. Ключевой, исходной является норма ст. 1204 ГК РФ закрепляющая правило участия государства в гражданско-правовых отношениях, осложненных иностранным элементом: к гражданско-правовым отношениям, осложненным иностранным элементом, правила раздела «Международное частное право» применяются на общих основаниях, если иное не установлено законом. Эта правовая норма дает основание сформулировать несколько положений, определяющих правовое положение государства.

Первое. Поскольку понятия и категории, используемые в международном частном праве, почти всегда имеют свою специфику, постольку понятие «государство» в аспекте международного частного права будет обладать качеством специфичности¹¹. В международном частном праве государство может совпадать с понятием государства в международно-правовом смысле, но может иметь и иной содержательный аспект. Классический пример — Великобритания, являющаяся субъектом международного права. С позиции международного частного права Англия, Шотландия и Северная Ирландия рассматриваются как отдельные государства, поскольку имеют собственную систему права. Такой подход к определению государства получил отражение как в национальном законодательстве государств, так и в международных договорах. Так, в Своде законов США прямо предусматривается, что слово «государство» означает территориальную единицу с отличной от других системой права¹². Римская конвенция о праве, применимом к договорным обязательствам, 1980 г. содержит следующую норму: «Если государство охватывает многие территориальные образования, из которых каждое имеет свои собственные правовые нормы, предназначенные для договорных обязательств, то тогда для определения подлежащего применению по настоящему соглашению права каждое территориальное образование рассматривается как государство» (п. 1 ст. 19). Верна, на наш взгляд, позиция, высказанная Л. П. Ануфриевой, полагающей, что «нельзя игнорировать тот факт, что с понятием «государство» зачастую связывается другое явление — правовая система или национально-правовая система конкретного государства»¹³. Следовательно, государство в аспекте международного частного права характеризуется не только тем, что оно является субъек-

том права. Государство в международном частном праве имеет значение «территории» и «национально-правовой системы» или «правовой системы конкретного государства»¹⁴.

Второе. Выступая участником частноправовых отношений, государство сохраняет свойство «публичности». Государство также само устанавливает правопорядок, само определяет случаи и порядок своего участия в гражданских правоотношениях, «осложненных иностранным элементом»: участие государства в гражданском обороте, как и гражданско-правовые сделки, заключаемые с участием государства, подчиняются праву самого государства. На внутригосударственном уровне в сфере гражданских правоотношений государство фактически «отказывается» от суверенитета, иной подход фактически, с одной стороны, нивелировал бы основное качество, присущее гражданско-правовым отношениям: равенство субъектов, а с другой — государство, по существу дела, отказалось бы подчиняться своей собственной юрисдикции. В международном частном праве «публичность» личности государства, государственный суверенитет получают иное выражение: из суверенитета государства вытекает иммунитет государства. Функциональное разграничение публично-правовых и частноправовых начал при регулировании частноправовых отношений выражается, в частности, в том, что государство не подчиняет свои отношения по владению, пользованию и распоряжению своим имуществом, находящимся за рубежом, иностранному праву, иностранной юрисдикции. В литературе по международному праву под термином «юрисдикция» понимаются конкретные аспекты «общей правовой компетенции государств, часто называемой «суверенитетом». Юрисдикция является одним из аспектов суверенитета и обозначает судебную, законодательную и административную компетенцию. От власти принимать решения или правила (предписательная или законодательная юрисдикция) следует отличать власть предпринимать исполнительные действия в осуществление или как следствие принятых решений и правил (исполнительная юрисдикция)»¹⁵. В самом общем плане иностранная юрисдикция применима к гражданско-правовым отношениям с участием государства при наличии как минимум двух условий: государство должно, во-первых, явно выразить свое согласие на подчинение иностранному закону, иностранной юрисдикции; во-вторых, выразить

¹¹ См. подробнее: *Ануфриева Л. П.* Соотношение международного публичного и международного частного права: правовые категории. М.: Спарк, 2002.

¹² См. подробнее: *Международное частное право: современные проблемы* / Отв. ред. *М. М. Богуславский*. М., 1994.

¹³ *Ануфриева Л. П.* Указ. соч. С. 25.

¹⁴ См. по этому вопросу позицию авторов коллективного труда по международному частному праву: *Международное частное право: современные проблемы* / Отв. ред. *М. М. Богуславский*. М., 1994. С. 34

¹⁵ *Брунли Я.* *Международное право*. Ч. 1. М.: Прогресс, 1977. С. 425—426.

это согласие в форме, предписанной национальным законодательством государства. Термин или понятие «юрисдикция», понимаемый в широком смысле, означает осуществление государством властных полномочий, в том числе и в отношении другого государства. При этом в доктрине международного права под исполнительной юрисдикцией понимается осуществление власти на территории государства, власть, выполняющая и исполняющая законы¹⁶. В международно-правовой литературе иммунитет определяется двояко. С одной стороны, иммунитет — право государства на неподчинение юрисдикции другого государства, т. е. право на неприменение к нему каких-либо принудительных мер судебных, административных и иных органов другого государства. С другой стороны, иммунитет — отказ государства от своей территориальной юрисдикции в отношении действий и собственности другого государства, т. е. отказ от применения каких-либо принудительных мер со стороны судебных, административных и иных органов¹⁷.

Постановка вопроса об иммунитете возникает всегда, независимо от того, действует ли иностранное государство в порядке осуществления своей суверенной власти или в порядке участия в частноправовых отношениях. При этом решение вопроса о предоставлении иммунитета государству зависит от тех же условий, а именно: действует ли иностранное государство в порядке осуществления своей суверенной власти (*jure imperii*) или в порядке участия в частноправовых отношениях (*jure gestionis*). И в этом плане именно действия государства будут обуславливать, собственно, сам правовой режим участия государства гражданском обороте.

Порядок участия государства в частноправовых отношениях устанавливается правом самого государства. Принципиальными являются нормативные положения ст. 127 ГК РФ, предусматривающей, что особенности ответственности Российской Федерации, ее субъектов в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, с участием иностранных граждан, юридических лиц и государств определяются законом об иммунитете государства и его собственности. Несмот-

ря на то, что иммунитет государства — самостоятельный комплексный вопрос, обращение к нему в нашем исследовании неизбежно, поскольку наличие у государства иммунитета обуславливает особенности и специфику правового режима участия самого государства в частноправовых отношениях. Задача по созданию закона об иммунитете государства и его собственности, упомянутого в ст. 127 ГК РФ, еще не решена¹⁸. Отсутствие такого закона на федеральном уровне создает немалые трудности, в том числе в защите интересов Российского государства и его собственности за рубежом. Вполне уместно обратить внимание еще на один аспект, связанный, собственно, с понятием «государство», и который нельзя игнорировать¹⁹. В проект статей, подготовленный Комиссией международного права ООН, составные части федеративного государства были включены в понятие «государство». В редакции проекта 1999 г. понятие «государство» для целей иммунитета означает: 1) государство и его органы управления; 2) учреждения и иные образования в той мере, в какой они правомочны действовать в осуществлении государственной власти; представители государства, действующие в этом качестве; 3) составные части федеративного государства и политические части унитарного государства, которые правомочны предпринимать действия в осуществлении государственной власти²⁰.

Третье. Различия в сущности понятия государства неизбежны, поскольку государство, рассматриваемое в международно-правовом смысле, — это субъект международного права, государство в частноправовых отношениях — субъект международного частного права. Е. Т. Усенко обращает внимание на то, «что без учета специфики международно-правового понятия государства невозможно удовлетворительно объяснить непрерывность международно-правовой личности государства при любых, даже при самых глубоких социальных изменениях, происходящих в нем»²¹. С понятием «государство» в контексте нашего исследования тесно связаны такие понятия, как «правопреемство», «правопреемство государственной собственности государства-предшественника», «международно-правовое признание

¹⁶ *Beal J. H. Treaties on the conflict of laws. New York, 1935. P. 274.*

¹⁷ См. об этом подробнее: *Жуков В. А. Юрисдикционные иммунитеты иностранных государств — вызов времени // Юридический мир. 2001. № 10. С. 25—26; Международное частное право: Учебник / Под ред. Г. М. Дмитриевой. М.: Проспект, 2003. С. 249—250; Хлестова И. О. Проблемы юрисдикционного иммунитета иностранного государства. (Законодательство и практика). М., 2002. С. 12—13.*

¹⁸ Проект закона об иммунитете государства и его собственности был подготовлен и опубликован в приложении к газете «Экономика и жизнь»: Юрист. Норма права. 1998. № 36.

¹⁹ М. М. Богуславский обращает внимание на то, что этот факт должен быть учтен при подготовке федерального закона об иммунитете государства и его собственности. См.: *Богуславский М. М. Практика применения принципа иммунитета государства и проблема законодательного регулирования. В кн.: Международное частное право: современная практика: Сборник статей / Под ред. М. М. Богуславского и А. Г. Светланова. М.: ТОН-Остожье, 2000. С. 236—238.*

²⁰ Цит. по: *Международное частное право: Учебник / Под ред. Г. М. Дмитриевой. С. 255.*

²¹ *Усенко Е. Т. Теоретические проблемы соотношения международного и внутригосударственного права // Советский ежегодник международного права. 1977. М., 1979. С. 49.*

собственности государства». В доктрине международного права под международным правопреемством государств понимается преемство определенных прав и обязанностей государством-преемником от государства-предшественника на основании ясно выраженного волеизъявления государства-преемника о восприятии им таких прав и обязанностей в акте правопреемства²². Понятие правопреемства содержат и международные договоры. Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 г., Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов 1983 г. под правопреемством понимают смену одного государства другим «в несении ответственности за международные отношения какой-либо территории»²³. Следующие основные моменты характеризуют правопреемство государств. В основе возникновения правопреемства государств лежат юридические факты, причем эти юридические факты связаны с территориальными изменениями государства-предшественника. «Именно территориальные изменения имеют юридические последствия и оказывают влияние на международные отношения затронутой ими территории и на ее экономическую, социальную и правовую структуру»²⁴. Субъектом правопреемства государств является государство-преемник, которому переходят права и обязанности государства-предшественника. Объектом правопреемства государств являются вещные права и иные права и обязанности государств, которые переходят от государства-предшественника к государству-преемнику. По объекту различают правопреемство в отношении договоров, собственности, долгов, архивов²⁵. Нас интересует правопреемство в отношении государственной собственности. В соответствии с постановлением Верховного Совета РФ от 17 сентября 1993 г. № 5727-1 «О собственности Союза ССР, находящейся за рубежом»²⁶ государственная собствен-

ность, находящаяся за рубежом, является федеральной собственностью. Государственная собственность, находящаяся за рубежом и принадлежащая Российской Федерации (далее — «зарубежная собственность РФ»), «неоднородна» и может включать: а) собственность, принадлежащую бывшей Российской империи (царскую собственность); б) собственность по итогам Второй мировой войны — реализации оккупационного права, репарации; в) советскую собственность; г) советскую собственность в СНГ²⁷. Разграничения зарубежной собственности РФ, очевидно, могут быть и иными. В нашем исследовании используется некое собирательное понятие «зарубежная собственность РФ». В связи со сказанным выше, определенный интерес представляет то, что в нормативных актах действующего российского законодательства проводится «разграничение» собственности. Так, п. 4 постановления Правительства РФ от 5 января 1995 г. № 14 «Об управлении федеральной собственностью, находящейся за рубежом» (в ред. постановления Правительства РФ от 18 сентября 1995 г. № 929)²⁸ предусматривал, что Государственный комитет Российской Федерации по управлению государственным имуществом является полномочным представителем Правительства РФ по вопросам правопреемства Российской Федерации в отношении *имущества бывшей Российской империи, бывшего СССР*. Указом Президента РФ от 23 октября 2000 г. № 1771 «О мерах по улучшению использования расположенного за пределами Российской Федерации *федерального недвижимого имущества* (курсив мой — С. Ш.), закрепленного за федеральными органами исполнительной власти и их представительствами, другими государственными органами Российской Федерации и государственными организациями»²⁹, было установлено следующее: *Управление делами Президента РФ и МИД России* в пределах своей компетенции являются полномочными представителями Российской Федерации в отношении расположенного за

²² См., например: *О'Коннелл*. Правопреемство государств. М., 1957. С. 33; *Дурденевский В. Н.* Главные правовые вопросы при образовании нового государства. М., 1959.

²³ Нормы указанных конвенций не имеют обязательного характера для Российской Федерации, поскольку она в них не участвует. Вместе с тем нормы о правопреемстве можно рассматривать в качестве международно-правовой обычной нормы, применяемой Российской Федерацией наряду с правилами, применяющимися в межгосударственной практике при решении вопросов правопреемства, в том числе и в отношении собственности.

²⁴ *О'Коннелл*. Указ. соч. С. 33.

²⁵ В. В. Харченко проанализировала правовые проблемы правопреемства и управления Российской собственностью за рубежом. См.: *Харченко В. В.* Российская собственность за рубежом: правовые проблемы правопреемства и управления. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997.

²⁶ Фактически это постановление было первым нормативным актом в отношении объектов государственной собственности, находящихся за рубежом. Постановление Совета Министров СССР от 25 ноября 1980 г. «О порядке приобретения, отчуждения и аренды земельных участков, зданий и сооружений, находящихся за границей, и их регистрации и учета» регламентировало вопросы управления и распоряжения собственностью Советского государства (СП СССР. 1981. № 1. Ст. 2).

²⁷ См., например: *Сироткин В. Г.* Золото и недвижимость России за рубежом. Изд. 2-е, испр. и доп. М.: Международные отношения. 2000.

²⁸ СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 203.

²⁹ СЗ РФ. 2000. № 44. Ст. 4352.

пределами Российской Федерации недвижимого имущества *бывшей Российской империи и бывшего СССР*.

Четвертое. Исходным законодательным положением является то, что государство полномочно распоряжаться государственным имуществом и само определяет, каким органам государственной власти предоставляется право участвовать от имени государства в подобного рода отношениях, объем и содержание этого права. Государство

действует через систему государственных органов либо через государственные юридические лица, соответственно, действия органов государственной власти, совершенные в пределах их компетенции, являются действиями самого государства. От имени Российской Федерации приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности могут органы государственной власти в рамках их компетенции (ст. 125 ГК РФ).