

Правовой режим земельных участков, обслуживающих здания дипломатических и консульских представительств

*Дудыкина И.П.**

Обозначенные земельные участки являются одновременно объектом и международного, и национального права государства пребывания.

С точки зрения права международного, эти участки подпадают под режим соответственно Венской конвенции о дипломатических сношениях¹ 1961 года и Венской конвенции о консульских сношениях² 1963 года.

Национальное право государства пребывания определяет эти земельные участки как часть территории и как природный ресурс данного государства. С учетом этого такие земельные участки являются весьма показательным примером взаимодействия международного и национального права³, ставя немало вопросов практического характера. Для решения таких вопросов требуется исследование ряда применимых правовых источников.

Согласно Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 года, земельный участок, обслуживающий здания (или части зданий), «используемые для целей дипломатического представительства»,

* Дудыкина Инна Петровна – аспирант кафедры международного права МГИМО (У) МИД РФ.

¹ Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996. С. 185-187.

² Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996. С. 207-209.

³ Игнатенко Г.В. Взаимодействие внутригосударственного и международного права. Свердловск, 1981. С. 5.

охватывается понятием «помещение представительства» (ст. 1 п. i). Схожее положение предусмотрено и Венской конвенцией о консульских сношениях 1963 года: к понятию «консульские помещения» отнесен земельный участок, обслуживающий здания или части зданий, используемых «исключительно для целей консульского учреждения» (ст. 1 п. j).

В силу этого такие земельные участки пользуются предусмотренными конвенциями иммунитетами. Согласно статье 22 Конвенции 1961 года, земельный участок неприкосновенен, как и иные компоненты помещений дипломатического представительства. Власти государства не могут вступить на этот земельный участок «иначе, как с согласия главы представительства» (ст. 22 п. 1). Такой земельный участок «пользуется иммунитетом от обыска, реквизиции, ареста и исполнительных действий» (ст. 22 п. 3).

Вместе с тем такие земельные участки: а) не являются территорией аккредитуемого государства (в противном случае оно бы осуществляло, например, суверенитет над воздушным пространством над такими земельными участками, а это не так); б) они не обладают качеством экстерриториальности. Действительно, такие земельные участки являются территорией не аккредитуемого государства, а государства пребывания. Более того, по мнению зарубежных юристов-международников, если такой земельный участок будет использоваться аккредитуемым государством не для целей дипломатического представительства, а, например, в коммерческих целях, то неизбежно возникает основа для оспаривания иммунитета, предусмотренного Конвенцией 1961 года⁴.

С учетом этого, как показывает практика государств, они предпочитают, в дополнение к общим положениям упомянутых универсальных конвенций 1961 года и 1963 года, заключать соответствующие двусторонние соглашения.

Для правильной оценки правовой природы рассматриваемых земельных участков важно повторить известные положения международного права о территории. В широком смысле под территорией понимается не только весь земной шар (с его сухопутной и водной поверхностью и недрами), но также и воздушное пространство над земным шаром и даже бесконечное космическое пространство⁵. В узком

⁴ P. Malanczuk. *Modern Introduction to International Law*. London and New-York. 1997. P. 124.

⁵ *Международное право: Учебник* / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 2001. С. 113.

смысле (преобладающем в западной международно-правовой литературе) территория понимается как государственная территория. Верховенство государства в пределах своей государственной территории является одним из проявлений суверенитета. Но верховенство не тождественно вседозволенности. Государство, осуществляя верховенство в пределах своей территории, должно соблюдать общепризнанные принципы и нормы международного права, в том числе о добросовестном выполнении договорных обязательств, о целостности государственной территории, о суверенном равенстве государств, в том числе аккредитуемого и принимающего государства.

Нет ли противоречия между суверенитетом государства пребывания над частью территории, занимаемой дипломатическим представительством аккредитуемого государства, в том числе над рассматриваемыми здесь земельными участками, с одной стороны, и, с другой, цитированным выше обязательством по Конвенции 1961 года? Некоторые западные авторы повторяют опровергнутую еще Г. Гроцием точку зрения о том, что любое международное обязательство ограничивает суверенитет или что международное право и суверенитет вообще несовместимы⁶. Так, профессор Й. Фровайн пишет: «Уже основополагающая норма о том, что договор остается обязательным, даже если воля государства в дальнейшем изменится, является... важным ограничением «суверенитета»...»⁷. Другие повторяют не менее известный контрдовод о том, что, заключая договор, государство лишь реализует свой суверенитет. Благодаря договору оно не только создает для себя обязанности, но и обретает дополнительные возможности осуществления суверенных прав⁸.

Здесь уместно напомнить, что аренда земельного участка по праву государства пребывания не равнозначна аренде государственной территории по международному договору. Сдача участка государственной территории в аренду другому государству не лишает его принадлежности государству-арендодателю. При международно-правовой аренде территории на арендованном участке (который остается территорией государства-арендодателя) государство-арендатор может осуществлять

⁶ AJIL. 1950. N 1. P. 276.

⁷ Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century. The Hague, 1996. P. 404.

⁸ Международное право. Общая часть: Учебник для студентов юридических факультетов и вузов / Отв. ред. Лукашук. Волтерс Клувер, 2005.

свою юрисдикцию (но не суверенитет) в соответствии с договором об аренде⁹. Другими словами, государство, арендуя земельный участок, расположенные на нем здания, заключая иные сделки на территории иностранного государства, пользуется особым правовым режимом¹⁰.

Учитывая положения Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 года и Венской конвенции о консульских сношениях 1963 года, с целью дальнейшего совершенствования условий работы дипломатических представительств и консульских учреждений Правительство Российской Федерации заключило ряд двусторонних соглашений о предоставлении в долгосрочную аренду или бессрочное пользование:

- 1) земельных участков для последующего строительства комплексов дипломатических представительств и консульских учреждений;
- 2) земельных участков, на которых уже расположены здания.

Интересен и правовой механизм исполнения этих международных соглашений. В период существования СССР вопросы управления и распоряжения собственностью за рубежом регулировались согласно Постановлению Совета Министров СССР от 25 ноября 1980 года № 1089 «О порядке приобретения, отчуждения и аренды земельных участков, зданий и сооружений, находящихся за границей, и их регистрации и учета»¹¹. В соответствии с данным постановлением аренда земельных участков, находящихся за границей, а также приобретение и строительство зданий и сооружений на земельных участках, предоставляемых в пользование на условиях взаимности, могла осуществляться только на основе межгосударственных и межправительственных договоров СССР. Приобретение же государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями земельных участков, зданий и сооружений, находящихся за рубежом, осуществлялось с разрешения Совета Министров СССР. Регистрация и учет стоимости этих объектов осуществлялись Министерством финансов СССР.

Венская Конвенция о праве международных договоров¹² 1969 года (ст. 2) предусматривает, что под договором понимается международ-

⁹ Международное право: Учебник / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М.: 2001. С. 116.

¹⁰ Комментарии к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части третьей. В.П. Мозолин. 2002.

¹¹ 21 «СП СССР». 1981. № 1. С. 2.

¹² Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996. С. 67-87.

ное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования. Таким образом, по смыслу Конвенции 1969 года соглашения СССР и Российской Федерации об аренде земельных участков являются международными договорами.

Рассмотрим примеры соглашений о предоставлении в аренду земельных участков для последующего строительства комплексов дипломатических представительств и консульских учреждений. Так, учитывая дружеские отношения между Российской Федерации и Республикой Корея, 24 июля 1997 года заключено Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Корея об обмене земельными участками для строительства комплексов дипломатических представительств¹³. В соответствии со статьей 3 данного соглашения «Земельные участки ... обмениваются на основе долгосрочной аренды на период в девяносто девять (99) лет, считая с даты вступления в силу настоящего Соглашения...». В данной статье оговорена возможность как досрочного прекращения арендных отношений по взаимному согласию сторон, так и их пролонгация на тех же условиях и на тот же срок при условии «...если только одна из сторон не уведомляет другую в письменной форме о своем намерении прекратить его действие за три (3) года до истечения этого периода». Вышеуказанные земельные участки используются сторонами исключительно для целей, предусмотренных данным соглашением, а именно «...для строительства комплекса дипломатических представительств ... включая другие связанные с ним сооружения, в целях надлежащего функционирования представительств Сторон». Передача арендованных земельных участков третьей стороне без согласия другой стороны исключается. Это важнейшее положение, поскольку применимое земельное законодательство государства пребывания может, в общем случае, не требовать такого согласия.

Статьей 4 соглашения предусмотрена замена арендных отношений соглашением об обмене правами собственности на земельные участки по взаимному согласию. Интерес представляет и статья 5 соглашения, в соответствии с которой «ежегодная арендная плата за каждый арендуемый участок, упомянутый в статьях 1 и 2 настоящего Согла-

¹³ Дипломатический вестник. 1997. № 8. С. 22-23.

шения, составляет один (1) доллар США». Размер ежегодной арендной платы, равный одному доллару США, исходя из коммерческой целесообразности является абсурдным, однако данная фиксированная ставка указывает на заинтересованность сторон в обеспечении стабильных условий деятельности дипломатических представительств, а не на интерес к получению экономической выгоды.

Статья 6 соглашения отсылает к положениям Конвенции 1961 года (ст. 23, 36), в соответствии с которыми стороны освобождаются от уплаты таможенных пошлин, сборов и налогов в отношении арендуемых участков и строительства комплексов дипломатических представительств на арендуемых участках. Повторим, что иммунитеты и привилегии предоставляются дипломатическим представительствам исключительно с целью обеспечения эффективного осуществления дипломатических функций.

Статьей 9 соглашения оговорено, что хотя комплекс зданий, построенных на арендуемом участке за счет одной стороны, и является ее собственностью, он «...не подлежит передаче, продаже или использованию в иных целях, помимо выполнения дипломатических или консульских функций или других соответствующих функций, без согласия Стороны, предоставляющей участок».

Схожее по содержанию соглашение заключено Россией с Федеративной Республикой Германия (Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Федеративной Республики Германия об условиях предоставления объектов недвижимого имущества в г. Франкфурте-на-Майне, Мюнхене и Москве для нужд Генеральных консульств Российской Федерации в Федеративной Республике Германия и Посольства Федеративной Республики Германия в Российской Федерации¹⁴).

В Соглашении между Правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Правительством Союза Советских Социалистических Республик о взаимном предоставлении земельных участков для строительства посольств обеих стран соответственно в Москве и Лондоне¹⁵ 1987 года также идет речь о взаимном предоставлении земельных участков в аренду для строительства зданий посольств обеих стран. Однако это соглашение несколько отличается от Соглашения между Правительством Российской Феде-

¹⁴ Бюллетень международных договоров. 2007. № 7. С. 58-61.

¹⁵ Treaty Series. Volume 1655. New York: United Nations, 2000. P. 413-444.

рации и Правительством Республики Корея об обмене земельными участками для строительства комплексов дипломатических представительств. Так, в рамках данного соглашения предусмотрено заключение дополнительных соглашений. В соответствии со статьей 3 соглашения «условия, на которых московские и лондонские участки взаимно предоставляются Сторонам в пользование на период строительства, будут определены в Соглашении о строительстве, а условия аренды предоставленных земельных участков и построенных на них зданий посольств обеих стран будут определены Соглашением об аренде, заключение которых предусмотрено статьей 8 настоящего Соглашения». Таким образом, стороны выразили обоюдную заинтересованность в поэтапной детализации условий аренды. Эта же статья предусматривает предоставление в аренду земельных участков на срок 99 лет без финансового возмещения за предоставление аренды. Автоматическое продление данного соглашения исключается, так как «Стороны должны вступить в переговоры об условиях аренды на новый срок не позднее, чем за 15 лет до истечения сроков действия аренды». Арендная плата устанавливается в размере 1 фунта стерлингов в год за каждый лондонский участок и 1 рубля в год за каждый московский участок. Вопросы, связанные с налогообложением земельных участков и зданий, решаются в соответствии с положениями Конвенции 1961 года.

В соответствии со статьей 24 Конвенции 1969 года порядок и дата вступления договора в силу устанавливаются в самом договоре. В статье 10 вышеуказанного соглашения оговаривается, что часть II соглашения вступает в силу с момента его подписания, а часть I, если до этого не будет достигнуто иной договоренности, по подписании соглашения о строительстве (Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии о проектировании и строительстве зданий посольств в Лондоне и Москве¹⁶ 1996 года) и соглашения об аренде (Соглашение относительно аренды земельных участков и зданий для посольств в Москве и Лондоне¹⁷ 1996 года).

Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Китайской Народной Республики о предоставлении в Шанхае, Шэньяне и Москве земельных участков

¹⁶ Бюллетень международных договоров. 2007. № 6. С. 28-33.

¹⁷ Консультант.

для строительства комплексов служебных и жилых зданий Генконсульств СССР и Посольства КНР¹⁸ отличается от вышеперечисленных соглашений тем, что стороны предоставляют друг другу на срок 90 лет земельные участки, свободные от зданий и сооружений, бесплатно. Сопоставим это положение с применимым национальным правом. В соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации безвозмездное предоставление земельных участков противоречит одному из основных принципов российского земельного законодательства – платности использования земли, по которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Однако часть 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации 1993 года гласит: «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Согласно статье 4 рассматриваемого договора комплексы служебных и жилых зданий, построенные за собственный счет каждой из сторон, являются собственностью Союза Советских Социалистических Республик и Китайской Народной Республики соответственно. Земельные участки остаются собственностью стороны, их предоставившей. В статье 6 соглашения оговорено, что «Советская и Китайская Стороны без взаимного согласия не имеют права каким-либо образом делить на части, расширять, частично или полностью отчуждать, продавать, передавать или закладывать третьему лицу предоставляемые земельные участки и построенные на них здания. В случае продажи Советской или Китайской Сторонами упомянутых комплексов каждая из Сторон пользуется преимущественным правом на его приобретение». Данное соглашение вступает в силу со дня его подписания и автоматически продлевается при отсутствии возражений сторон.

Итак, на межгосударственном уровне договорная ясность в правовом режиме земельных участков очевидна. Этого не скажешь о национально-законодательном режиме этих участков, прежде всего в части фиксации права собственности на них. В отчете Счетной палаты Российской Федерации¹⁹ содержатся сведения о том, что до настоящего времени не переоформлены на Российскую Федерацию права

¹⁸ Сборник российско-китайских договоров. 1949-1999. М.: Терра-Спорт, 1999. С. 128-131.

¹⁹ Бюллетень Счетной палаты № 6 (102) / 106.

собственности на отдельные объекты недвижимости бывшего СССР, находящиеся на балансе МИДа России в Бельгии, Португалии, Индии, Китае и Японии. Китайская сторона не регистрирует на Российскую Федерацию земельный участок, на котором расположен комплекс зданий посольства в Китае, продолжая настаивать на установлении паритетности в площадях земельных участков, занимаемых посольством Российской Федерации в Пекине (15,85 га), и посольством Китая в Москве (10,5 га). На территории Китая находятся более 100 объектов недвижимого имущества дипломатических представительств, приобретенных или построенных в период существования Российской империи и СССР, которые не переоформлены на Российскую Федерацию. Но возникает вопрос: насколько вообще необходимо переоформлять такие права собственности на земельные участки и расположенные на них здания, которые по Венским конвенциям 1961 и 1963 годов и без того защищены с позиций международного права? Ведь подобное переоформление целесообразно лишь по национальному праву конкретного государства пребывания.

В Соглашении между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Монгольской Народной Республики о предоставлении на основе взаимности права пользоваться земельным участком и об условиях строительства на нем комплекса зданий и сооружений Генерального Посольства МНР в г. Иркутске²⁰ предусмотрено право не только бесплатного, но и бессрочного пользования земельными участками.

Некоторый интерес в рамках исследуемой темы представляют и соглашения об условиях размещения и обслуживания дипломатических представительств и консульских учреждений. Так, 22 сентября 2003 года заключено Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики об условиях размещения дипломатических представительств Российской Федерации в Киргизской Республике и дипломатических представительств Киргизской Республики в Российской Федерации²¹, в соответствии с которым одна сторона передает в собственность другой стороне здание для обеспечения надлежащих условий пребывания и работы дипломатических представительств. Важно отметить, что в статье 5 соглашения говорится, что последующая продажа здания осущест-

²⁰ Сборник международных договоров СССР. Вып. XXXVIII. М., 1984. С. 152-154.

²¹ Бюллетень международных договоров. 2005. № 1. С. 74-76.

вляется только «...с учетом преимущественного права государства пребывания на их приобретение».

В отличие от зданий, которые передаются в собственность, земельные участки, на которых расположены эти здания, сдаются в аренду на срок 49 лет. Статья 12 соглашения предусматривает возможность его пролонгации на тот же срок «в случае если ни одна из сторон не уведомит не менее чем за один год до истечения очередного периода в письменной форме другую сторону о своем намерении прекратить действие настоящего Соглашения». Арендная плата за земельные участки составляет 1 рубль и 1 сом в год соответственно.

В статье 3 соглашения сказано: «Здания и земельные участки, указанные в статьях 1 и 2 настоящего Соглашения, передаются Сторонами свободными от долгов, обременений и прав третьих лиц».

Аналогичные договоры заключены Россией с Республикой Таджикистан (Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан об условиях размещения и обслуживания дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации в Республике Таджикистан и Республики Таджикистан в Российской Федерации)²², Украиной (Соглашение между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Украины об условиях размещения и обслуживания дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации в Украине и Украины в Российской Федерации)²³, Республикой Казахстан (Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан об условиях размещения и обслуживания дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации в Республике Казахстан и Республики Казахстан в Российской Федерации)²⁴. Такие соглашения являются типовыми по своему общему содержанию.

Несколько отличаются по содержанию Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь об условиях размещения Посольства Российской Федерации в Республике Беларусь и Генерального Консульства Российской Федерации в г. Бресте²⁵ и Соглашение между Правительством Союза Со-

²² Бюллетень международных договоров. 1999. № 9. С. 69-71.

²³ Бюллетень международных договоров. 2005. № 7. С. 45-49.

²⁴ Бюллетень международных договоров. 2003. № 3. С. 63-65.

²⁵ Бюллетень международных договоров. 1998. № 2. С. 60-62.

ветских Социалистических Республик и Правительством Народной Республики Ангола об условиях предоставления помещений и земельных участков на основе взаимности в Луанде и в Москве для размещения Посольств обеих стран²⁶: по этим соглашениям стороны предоставляют друг другу земельные участки на безвозмездной основе.

Выводы

На арендуемые по международным договорам между государством пребывания и аккредитуемым государством земельные участки распространяются положения Конвенции 1961 года и Конвенции 1963 года относительно предоставления иммунитетов.

Такие земельные участки не перестают быть частью территории государства пребывания. Вместе с тем гражданское и иное законодательство этого государства применяется к таким земельным участкам в той мере, в какой оно не противоречит международному праву.

Здания и земельные участки в рассматриваемом случае предоставляются исключительно с целью осуществления аккредитуемым государством своих дипломатических (консульских) функций.

Арендная плата за земельные участки по таким международным договорам не имеет ничего общего с той, которая обозначена национальным правом. Нередко такая плата носит чисто номинальный характер.

²⁶ Сборник международных договоров СССР. Вып. XXXVIII. М., 1984. С. 116-118.

Legal status of land parcels of premises of diplomatic and consular missions (Summary)

*Inna P. Dudikina**

Land parcels under buildings within the territory of diplomatic and consular missions are parts of the respective premises. Such land parcels are objects of both international and national law (as for the latter of the receiving state). According to international law, these land parcels falls within the concept of “premises” as defined by Vienna Convention on Diplomatic Relations of 1961 and Vienna Convention on Consular Relations of 1963. National law of the receiving state usually provides that such parcels of land are parts of the state territory and a natural resource of this state. Taking this into account the article is devoted to considering legal status of such lands as a significant example of interaction between international and national law. Numerous practical questions are posed as a result of such a consideration.

Lands leased or sold according to the international treaties entered into by a receiving state and a sending state or by a custom or by a civil transaction are nevertheless within the general scope of the above mentioned Convention of 1961 and Convention of 1963 relative to the granting immunities. In spite of such international protection such lands do not cease to be part of the territory of the receiving state. Civil and other national legislation of this state is applied to such lands insomuch as it does not contradict the international law. Buildings and lands under and around them being “premises” are granted only functioned immunities, that is for facilitating diplomatic or consular functions of the accrediting state. The rental fee and other conditions of leasing for such lands under international treaties usually do not have anything in common with fees and other leasing conditions used under national law. The priority of diplomatic and consular law remains even in cases when the initial title was formed by legal act or fact under national law.

* Inna P. Dudikina – post-graduate student of the Chair of International law, MGIMO-University MFA Russia.