

Комментарий о соответствии законодательству Республики Абхазия отдельных положений Соглашения между Правительством Республики Абхазия и Правительством Российской Федерации о передаче в собственность Российской Федерации объекта на территории Республики Абхазия и порядке его использования (19 января 2022 года)

Саид Гезердава

1. Право собственности Республики Абхазия на объект, подлежащий передаче Российской Стороне в соответствии с **Соглашением между Правительством РА и Правительством РФ о передаче в собственность РФ объекта на территории Республики Абхазия и порядке его использования** (г. Москва, 19 января 2022 года) (*далее* – Соглашение, Соглашение 2022 года), определено в следующих нормативно-правовых актах:

- в соответствии с абз. 4 Постановления Президиума Верховного Совета Абхазской АССР № 1725-ХІ от 27 сентября 1991 г. (Об обеспечении экономической основы суверенитета Абхазии) в интересах многонационального народа Абхазии по обеспечению экономической основы суверенитета республики, руководствуясь ст. 11 Конституции (Основного Закон) Абхазской АССР и Декларацией о государственном суверенитете Абхазской ССР **была осуществлена передача в ведение органов государственного управления Абхазской АССР предприятий, учреждений и организаций союзного и союзно-республиканского подчинения, находящихся на территории Абхазии;**
- в п. 2 Постановления Верховного Совета РА №45-ХІІ-с от 6 марта 1992 г. (Об утверждении Постановления Президиума Верховного Совета РА от 27 сентября 1991 года «Об обеспечении экономической основы суверенитета Абхазии») определено: **предприятия, организации, учреждения и другие объекты, находящиеся на территории РА, объявить собственностью РА;**
- Постановлением НС РА от 19 июля 1999 г. №518-с-ХІІІ (О толковании пункта 2 Постановления Верховного Совета Республики Абхазия от 6 марта 1992 года "Об утверждении Постановления Президиума Верховного Совета Республики Абхазия от 27 сентября 1991 года "Об обеспечении экономической основы суверенитета Абхазии") было дано толкование п. 2 Постановления Верховного Совета РА от 6 марта 1992 г., согласно которому **действие пункта 2 Постановления Верховного Совета Республики Абхазия от 6 марта 1992 года "Об утверждении Постановления Президиума Верховного Совета Республики Абхазия 11 сентября 1991 года "Об обеспечении экономической основы суверенитета Абхазии" распространяется на все предприятия, организации, учреждения и другие объекты, находящиеся на территории Республики Абхазия, в том числе и на имущество бывших политических партий, движений и общественных организаций.**

2. В ч. 1 ст. 2 Соглашения отсутствует указание на конкретные объекты недвижимости, подлежащие передаче на безвозмездной основе в собственность РФ. В Соглашении указаны лишь координатные точки, определяющие границы земельных участков, на которых расположен имущественный комплекс (объект). Исходя из того, что в соответствии со ст. 5 Соглашения на передаваемых в аренду Российской стороне земельных участках Российская Сторона имеет право осуществлять капитальное строительство по согласованию с Абхазской Стороной, объект Соглашения

(имущественный комплекс) может изменяться Российской Стороной полностью или частично. Из этого следует, что в Соглашении юридически не конкретизирован объект, что является существенным недостатком данного документа. Обозначение объекта в международном договоре (соглашении) является необходимым (существенным) условием договора в соответствии с Законом РА «О международных договорах Республики Абхазия» и Венской конвенцией о праве международных договоров. При этом известно, что в данном случае объектом Соглашения является курортный комплекс «Пицунда» с бывшими государственными дачами № 8, 9, 10 УД ЦК КПСС. Следует отметить, что сокрытие объектов недвижимости – это существенный недостаток Соглашения, который будет препятствовать его верному толкованию.

3. Исходя из имеющихся в нашем распоряжении документов, можно сделать вывод о том, что Соглашение 2022 года предусматривает передачу Российской Стороне существенно большей территории по сравнению с территорией, оговоренной в Соглашении от 14 сентября 1995 года (*далее* – Соглашение 1995 года) между Кабинетом Министров РА и Главным управлением охраны РФ об использовании государственных объектов, расположенных в Пицунде. В состав этой территории впервые включается «прилегающий к объекту участок акватории моря», т.е. участок внутренних морских вод и территориального моря, а также территория жилого поселка на Лидзавском шоссе в г. Пицунда, включая жилые дома № 11, 13, 15, 19, 21, 25, 27, 29, 31, 33, 35, 37, 39, 41, 43, 45а. В январе 2019 года командование российской войсковой части 54799-М самовольно установило единый глухой забор вокруг жилого поселка. О том, что данный жилой комплекс ранее не передавался в собственность Российской Стороне говорится в ст. 9 (п. 5 ч. 9) и ст. 11 Соглашения 1995 года: *За военнослужащими и лицами гражданского персонала Главного управления охраны РФ и членами их семей [...] и проживающими в Республике Абхазия на момент подписания настоящего Соглашения признается право владения, пользования и распоряжения жилыми домами, квартирами [...]. При продаже указанными лицами в установленном порядке жилых домов и квартир Главное управление охраны РФ имеет преимущественное право покупки. В настоящее время неизвестно о фактах приобретения ФСО России недвижимого имущества жителей указанных выше жилых домов.*

4. В соответствии с ч. 1 ст. 3 Соглашения, *объект* (имущественный комплекс) передается Российской Стороне *в собственность*, а согласно ч. 2 ст. 4 Соглашения земельные участки с уникальной (эндемичной) сосновой рощей, на которых расположен объект, а также прилегающий участок акватории моря передаются *в пользование* Российской Стороне на условиях аренды на 49 лет с последующим продлением на 15-летние периоды. Несмотря на наличие нормы о прекращении действия Соглашения (ч. 2 ст. 26), окончание его действия (в том числе и посредством денонсации) не повлечет за собой прекращение права собственности на объект, в том числе на все движимое и недвижимое имущество, входившее в объект на момент его передачи, а также возведенное на территории земельных участков и участка акватории моря после их передачи (ч. 3 ст. 26). Таким образом, принимая во внимание право Российской Стороны на капитальное строительство (в случае повсеместной застройки и создания разветвленной инфраструктуры), будет невозможно возвращение земельных участков в распоряжение Республики Абхазия. В данном случае земельный участок, являясь объектом вспомогательного использования (принадлежностью), будет следовать судьбе основной вещи – недвижимого имущества, возведенного на земельном участке (ст. 135 Гражданского кодекса РФ). В таких условиях Республика Абхазия не сможет реализовать свои суверенные права на данной территории и будет вынуждена продлевать арендные отношения с Российской Стороной. В связи с тем, что в Соглашении имеется норма о передаче имущественного комплекса в

собственность Российской Стороне (ч. 1 ст. 3), положения о передаче земельных участков в пользование на условиях аренды является юридической фикцией, так как эта норма фактически невыполнима. Следует отметить, что Соглашение не предусматривает ограничений, связанных с правом РФ осуществлять капитальное строительство на преданных ей в пользование земельных участках, за исключением требования о согласовании с Абхазской Стороной. С учетом режима, который распространяется на объекты подразделения, существует высокая вероятность невозможности соблюдения данного требования (об этом подробнее в разделе 6). Таким образом из исключительной собственности РА выбывают значительные по своим размерам земельные, водные, лесные и другие природные (рекреационные) ресурсы, на которых будет располагаться имущество Федеральной службы охраны Российской Федерации (*далее – ФСО России*).

Право частной собственности на недвижимое имущество, переходящее в собственность Российской Стороны, а также на вновь возведенное недвижимое имущество, **не имеет обременений** в виде недопустимости отчуждения недвижимого имущества третьим лицам и(или) преимущественного права покупки этой недвижимости Абхазской Стороной. Постановление Правительства РФ от 25.08.2015 N 884 (ред. от 29.07.2020) «Об управлении федеральным имуществом, находящимся за пределами Российской Федерации» позволяет отчуждение федерального имущества, находящегося за пределами Российской Федерации (п. 3, 4). Таким образом, Российская Сторона может отчуждать данное имущество третьим сторонам без каких-либо ограничений.

В ч. 2 ст. 4 Соглашения предусматривается передача Российской Стороне прилегающей к объекту акватории моря, а в ч. 3 ст. 26 – переход в собственность Российской Стороны недвижимого имущества, возведенного на участке акватории моря. Тем самым морская акватория, в пределах которой расположено имущество ФСО России, выбывает из-под юрисдикции Республики Абхазия. Согласно ст. 1 и ст. 2 Закона РА «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Республики Абхазия», внутренние морские воды являются составной частью территории Республики Абхазия (ч. 1), на территориальное море, воздушное пространство над ним, а также на дно территориального моря и его недра распространяется суверенитет РА.

В связи с изложенным следует заключить, что имеет место противоречие положений ч. 1 ст. 3, ч. 2 ст. 4, ч. 3 ст. 26 Соглашения (истолкованных во взаимосвязи) нормам Конституции РА, согласно которым территория Республики Абхазия целостна, неприкосновенна и неотчуждаема (ч. 2 ст. 4); земля и другие природные ресурсы являются собственностью народа, используются и охраняются в РА как основа жизни и деятельности ее граждан (ч. 1 ст. 5).

5. Серьезным недостатком Соглашения 2022 г. является отсутствие положений о признании юрисдикции Республики Абхазия в вопросах пересечения Государственной границы РА воздушными судами, морским и наземным транспортом, принадлежащим Российской Стороне, а также использования этим транспортом воздушной, морской и сухопутной территории Абхазии. Данным вопросам уделено значительно больше внимания в Соглашении между Российской Федерацией и Республикой Абхазия об объединенной российской военной базе на территории Республики Абхазия (г. Москва, 17 февраля 2010 года) (*далее – Соглашение 2010 г.*). В ст. 7-9 Соглашения 2010 г. определяются вопросы участия Абхазской Стороны в согласовании движения воздушных судов, военных кораблей и транспортных средств Российской Стороны на территории РА, что соответствует

Конституции Республики Абхазия (ч. 2 ст. 4) и ст. 1 Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Абхазия (от 17.09.2008). В Соглашения 2022 г. аналогичные положения отсутствуют (ст. 17). Таким образом имеет место внутреннее противоречие положений Соглашения, с одной стороны, гарантирующих уважение государственного суверенитета Республики Абхазия, а с другой – положений, отступающих от признания суверенных прав Республики Абхазии. В Соглашении 2022 г. также нет указаний на соблюдение принципа территориальной целостности Республики Абхазия. Отсутствие в Соглашении 2022 г. положений, аналогичных предусмотренным в Соглашении 2010 г. (ст. 7-12), не соответствует ч. 2 ст. 4 Конституции и является существенным регрессом в правовом оформлении абхазо-российских отношений по сравнению с имеющейся договорной базой.

6. При рассмотрении вопроса о ратификации Соглашения следует учитывать особенности статуса уполномоченного органа Российской Стороны – Федеральной службы охраны РФ (далее – ФСО России), которая является *федеральным органом исполнительной власти в области государственной охраны, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, связи для нужд органов государственной власти (далее - специальная связь), а также функции по информационно-технологическому и информационно-аналитическому обеспечению деятельности Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, иных государственных органов (далее - специальное информационное обеспечение государственных органов)* (Положение о Федеральной службе охраны Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ № 1013 от 7 августа 2004 г.)). Таким образом, деятельность ФСО России связана исключительно с внутригосударственной (российской) политикой в сфере обеспечения безопасности федеральных органов государственной власти. Таким образом на территории Республики Абхазия будет действовать орган исполнительной власти РФ, не обладающий функциями дипломатического представительства, а также обеспечения безопасности и создания общего пространства обороны и безопасности РФ и РА, в соответствии со ст. 3 Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между РФ и РА (от 17.09.2008 г.), ст. 3 Договора между РА и РФ о союзничестве и стратегическом партнерстве (от 24.11.2014 г.). Межгосударственные соглашения РА и РФ не предусматривают возможности базирования органов ФСО России на территории Республики Абхазия. Между ГСО РА и ФСО РФ подписано Соглашение о взаимодействии в области обеспечения безопасности лиц, подлежащих государственной охране (15 мая 2013 г.). Оно не предусматривает никаких возможностей для передачи ФСО России объектов на территории РА.

Передача в собственность ФСО России недвижимого имущества, возведенного на земельных участках и внутренних морских водах Республики Абхазия, приведет к невозможности распоряжения ими, а также прилегающим участком территориального моря. Согласно п. 69 ст. 12 Положения о ФСО России, Служба ведет учет имущества органов государственной охраны, сведения о котором составляют государственную тайну. Таким образом на все движимое и недвижимое имущество ФСО России, расположенное на сухопутной и морской территории Республики Абхазия, будет бессрочно распространяться режим государственной тайны. Также из этого следует, что ч. 2 ст. 26 Соглашения о возможности его прекращения (после истечения срока 49 лет) *де-юре* неисполнима, так как особенности статуса ФСО России будут препятствовать такой возможности. В соответствии со ст. 21 Федерального закона «О государственной тайне» существует порядок допуска к государственной тайне, который затрудняет получение доступа к

имуществу ФСО России. Также допуск предполагает принятие лицом, допущенным к государственной тайне, обязательств по нераспространению доверенных им сведений, составляющих государственную тайну.

Такой режим имущества Российской Стороны на земельных участках и морской акватории на территории Республики Абхазия будет препятствовать органам власти Абхазской Стороны реализовать экологические контрольные и надзорные функции в отношении особо охраняемых природных территорий, а также прилегающей морской акватории. **Таким образом могут нарушаться положения ст. 31-35 Закона РА «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Республики Абхазия»; ст. 30-33 Закона РА «Об особо охраняемых природных территориях».**

7. В межгосударственных отношениях не практикуется безвозмездная передача недвижимого имущества одного государства в собственность другого с распространением на него режима экстратерриториальности (нахождения вне юрисдикции государства), не связанная с дипломатическими отношениями. Как правило, под режим экстратерриториальности в международном праве подпадают лишь имущество (земля, здания и сооружения) дипломатических представительств, консульских учреждений иностранных государств, специальных миссий, представительств при международных организациях или делегаций в органах международных организаций или на международных конференциях (Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961г., Венская конвенция о консульских сношениях 1963г.).

Относительно дислоцирования военных баз иностранных государств за пределами их территорий существует общепризнанное понимание их юридической природы, исходящее из распространенной в мире практики военного сотрудничества государств. Российские военные контингенты в настоящее время присутствуют в целом ряде государств – в Армении, Беларуси, Казахстане, Кыргызстане, Приднестровской Молдавской Республике, Сирии, Таджикистане, Южной Осетии и Абхазии. **В случае абхазо-российского военного сотрудничества Соглашение 2010 г. определяет, что объединенная российская военная база обладает статусом, предусмотренным Венской конвенцией о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 года для дипломатических представительств (ч. 1 ст. 12).**

ФСО России не может быть субъектом межгосударственных отношений, поскольку сфера ее деятельности (полномочия) не относится к вопросам межгосударственных отношений. Тем не менее Соглашение 2022 г. распространяет на подразделение (ФСО России) соответствующие привилегии и иммунитеты, предусмотренные Венской конвенцией о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 года в отношении дипломатических представительств государств Сторон, за исключением изъятий, установленных Соглашением (ч. 1 ст. 9). Федеральным законом от 27.05.1996 г. N 57-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «О государственной охране» (далее – ФЗ «О государственной охране») и Положением «О Федеральной службе охраны Российской Федерации» (утв. Указом Президента Российской Федерации от 7 августа 2004 г. N 1013 (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 21 декабря 2013 г. N 939)) (далее – Положение о ФСО России) не предусматривается возможность наличия и постоянного присутствия подразделения ФСО России на территории другого государства. Кроме того, в качестве цели деятельности ФСО России, определенной указанным законодательством и ч. 1 ст. 6 Соглашения 2022 г., не могут рассматриваться функции дипломатического представительства в соответствии со ст. 3 Венской конвенции о дипломатических сношениях.

ФСО России, в соответствии со ст. 15 Федерального закона «О государственной охране», наделено такими полномочиями, реализация которых на территории Республики Абхазия будет являть собой чрезмерное распространение юрисдикции иностранного государства. В Соглашении 2022 г. не оговорено, какие из полномочий уполномоченного органа Российской Стороны не могут быть реализованы на территории РА. Например, согласно ст. 15 Федерального закона «О государственной охране», *орган государственной охраны имеет право беспрепятственно входить в жилые и иные принадлежащие гражданам помещения и на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения организаций при пресечении преступлений, создающих угрозу безопасности объектов государственной охраны, а также при преследовании лиц, подозреваемых в совершении таких преступлений, если промедление может создать реальную угрозу безопасности объектов государственной охраны (п. 9); принимать при необходимости меры по временному ограничению или запрещению движения транспортных средств и пешеходов на трассах проезда (передвижения) объектов государственной охраны, на улицах и дорогах, по недопущению транспортных средств и граждан (п. 10).* Согласно ч. 1 ст. 24 указанного Федерального закона, *сотрудники органов государственной охраны имеют право на применение физической силы, специальных средств, оружия и боевой техники лично или в составе подразделения (группы), а командиры (начальники) имеют право отдавать приказы об их применении в случаях и порядке, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Применение сотрудниками органов государственной охраны боевой техники осуществляется в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.* Аналогичные нормы закреплены в п. 13 Положения о ФСО России.

Компетенция подразделения ФСО России на территории Республики Абхазия определена крайне неоднозначно. Согласно ч. 1 ст. 6 Соглашения 2022 года, основной целью использования передаваемого Российской Стороне объекта, является *проведение государственных мероприятий с участием лиц, подлежащих государственной охране в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также для их оздоровительного отдыха.* В ст. 1 Соглашения 2022 г. не дано определение понятия «государственных мероприятий с участием лиц, подлежащих государственной охране». Федеральный закон «О государственной охране» не содержит подобного определения, в нем присутствует определение «*охранного мероприятия*», которым является *совокупность действий, направленных на обеспечение безопасности объекта государственной охраны и осуществляемых органами государственной охраны самостоятельно или с привлечением государственных органов, участвующих в пределах своих полномочий в обеспечении государственной охраны (п. 1 ч. 1 ст. 1).* Соответственно, **Соглашение 2022 г. более широко и неконкретно определяет компетенцию ФСО России на территории Республики Абхазия по сравнению с нормами Федерального закона «О государственной охране» и Положения о ФСО России.**

До введения Соглашения 2022 г. в правовую систему Абхазии должны быть оценены негативные политические и правовые последствия реализации положения о проведении государственными органами Российской Федерации государственных мероприятий с участием лиц, подлежащих государственной охране в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Несмотря на оговорку о недопустимости эксплуатации объектов в ущерб суверенитету, безопасности, политическим, военным, научно-техническим и экономическим интересам Республики Абхазия (ч. 6 статьи 6 Соглашения), **ч. 1 ст. 6 Соглашения допускает, что на объекте, земельных участках и участке акватории моря возможно осуществление**

государственных мероприятий органами государственной власти Российской Федерации без уведомления и (или) участия органов власти Республики Абхазия. Это положение создает возможности для реализации юрисдикции иностранных органов государственной власти на территории Республики Абхазия, не связанной с дипломатическими отношениями, что можно рассматривать как нарушение территориального верховенства Республики Абхазии. Учитывая также цели эксплуатации объектов, можно предположить, что их режим может быть близок к режиму государственных резиденций Российской Федерации. Никакие другие органы власти (включая иностранные), кроме законно действующих на территории Республики Абхазии, не обладают правом на проведение государственных мероприятий на территории Республики Абхазия. *Де-юре* Соглашение не препятствует осуществлению власти иного государства на территории Республики Абхазия, что может подрывать международно-правовую легитимность абхазского государства.

Таким образом, постоянное присутствие объектов государственной охраны (должностных лиц федеральных органов власти) и ФСО России на территории Республики Абхазия в целях не связанных с оздоровительным отдыхом создаст прецедент нарушения суверенитета (ч. 1 ст. 1 Конституции), а также целостности, неприкосновенности и неотчуждаемости территории (ч. 2 ст. 4 Конституции) – на территории Республики Абхазия будут действовать органы исполнительной власти иностранного государства, осуществляющие деятельность, не связанную с межгосударственными отношениями.

8. Территория, на которой расположен объект, является частью Пицундо-Мюссерского государственного заповедника, и, в соответствии с ч. 3 ст. 2 Закона РА «Об особо охраняемых природных территориях», данные территории являются объектами исключительной собственности государства. В соответствии со ст. 8 рассматриваемого Закона на территории государственного природного заповедника запрещается любая деятельность, противоречащая задачам природного заповедника и режиму особой охраны его территории. Вследствие передачи объекта Российской стороне и предоставления ей права на капитальное строительство, будет нарушен режим особой охраны и исключена возможность государственного надзора и контроля (ст. 30). Согласно Постановлению Народного Собрания РА №543-с-ХІІІ «Об утверждении перечня особо ценных земель, изъятие которых не допускается», Пицунда-Мюссерский госзаповедник (3800 га) включен в указанный перечень.

Кроме того, в непосредственной близости к передаваемому в собственность РФ объекту располагается национальная святыня Лдзаа-ныха. В соответствии с ч. 4 ст. 2 Закона РА «Об особо охраняемых природных территориях», места традиционных абхазских святилищ и территории, прилегающие к ним, относятся к особо охраняемым природным территориям республиканского значения (*далее* – ООПТ).

Согласно преамбуле указанного Закона, ООПТ изымаются полностью или частично из хозяйственного использования, и для них установлен особый режим охраны. В соответствии с ч. 3 ст. 2 указанного Закона, особо охраняемые природные территории являются объектами исключительной собственности государства. Несмотря на то, что земельные участки на территории заповедника передаются в аренду, с учетом указанных выше фактических обстоятельств Республика Абхазия утратит право распоряжаться этими объектами. Ни в одном из положений Соглашения не учтено, что объект расположен на территории государственного заповедника.

Учитывая особое экологическое значение Пицундо-Мюссерского государственного заповедника, неприемлемой выглядит норма ч. 4 ст. 22 Соглашения, в соответствии с которой Абхазская Сторона не предъявляет Российской Стороне претензий, касающихся возмещения ущерба, нанесенного юридическими или физическими лицами (действиями военнослужащих при исполнении служебных обязанностей) недвижимому имуществу, природным ресурсам, культурным и историческим ценностям Абхазской Стороны. Таким образом Соглашение вводит серьезные и необоснованные ограничения, препятствующие установлению и возмещению экологического ущерба, причиненного заповеднику.

9. Перечисленные выше несоответствия Соглашения Конституции и законам Республики Абхазия создают угрозу ее государственному суверенитету. В целях исключения подписания антиконституционных международных договоров законодательством РА предусмотрена уголовная ответственность:

- ст. 273.1 УК РА «Нарушение территориальной целостности и неприкосновенности РА»;
- ст. 273.2 УК РА «Ведение антиконституционных переговоров либо заключение антиконституционных договоров».

Сухум, 20 июля 2022 года