

# Геополитика

Сергей БАБУРИН

## ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАНИЦ РОССИИ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Многие граждане России воспринимают современные границы Российской Федерации едва ли не с чувством физической боли, исторической несправедливости. И от этого чувства современным поколениям вряд ли удастся избавиться. Лишь сегодняшние школьники, вступающие в сознательную жизнь уже в усеченной и искромсанной России, воспринимают новые территориальные пределы как некую данность.

Есть и еще один компонент территориальной проблемы. «Если мы теперь обратим внимание на то, что главные черты истории, — писал в начале нынешнего века Д.И. Менделеев, — определяются стремлением народов заполучить себе землю... то станет донельзя очевидно, хотя бы мы приняли во внимание и громадность наших бесплодных тундр, что наша земля представляет великий соблазн для большинства окружающих нас народов...»<sup>1</sup>. В конце века слова великого русского ученого звучат исключительно актуально.

### Фактические границы Российской Федерации

**A**дминистративным границам РСФСР с сопредельными союзными республиками статус государственной границы был придан постановлением Верховного Совета Российской Федерации «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» весной 1993 г. Вопрос об уточнении линии границы при этом был вынесен за скобки<sup>2</sup>.

Государственная граница Российской Федерации, опоясывающая всю ее территорию после 1991 г., имеет протяженность в 60 932,8 км, из которых 14 509,3 км — границы сухопутные, 38 807,5 км — морские, а остальные проходят по рекам и озерам.

Однако и эти границы Российской Федерации представляются далеко не бесспорными для ее соседей.

**Китай.** Начиная с инцидента в 1955 г. в бирманском княжестве Ва на бирмано-китайской границе все сухопутные границы Китая постепенно приобрели спорно-конфликтный характер, а определяющие их документы, если таковые имелись, были объявлены неравноправными и, следовательно, с китайской точки зрения, незаконными. Ставился вопрос об их пересмотре.

Притязания Китая на российскую территорию в их максимальном объеме были заявлены в начале 60-х гг. XX в. и простирались на весь советский Дальний Восток и Сибирь. С началом в 1980 г. нового этапа реформ в КНР споры о советско-китайской, затем российско-китайской границе утихли, хотя и не были официально аннулированы. И

<sup>1</sup> Менделеев Д.И. Заветные мысли. М., 1995. С. 204.

<sup>2</sup> О проблемах формирования правовой основы государственной границы России см.: Скуратов Ю.И. Государственная граница России: формирование правовой основы // Государство и право. 1993. № 10. С. 18–22.

Бабурин  
Сергей  
Николаевич —  
заместитель  
Председателя  
Государственной  
Думы  
Российской  
Федерации.

Китай, и Россия как бы ушли в себя, сосредоточившись на вопросах внутреннего развития.

Тем не менее 13 февраля 1992 г. Верховным Советом РСФСР было ратифицировано подписанное 16 мая 1991 г. межправительственное Соглашение о советско-китайской государственной границе на ее Восточном участке. Соглашением определено прохождение границы на всем протяжении ее Восточной части, за исключением островов Тарабаров и Большой Уссурийский в районе г. Хабаровска, а также о. Большой на р. Аргунь, по которым в соответствии со ст. 3 Соглашения 1991 г. Стороны согласились продолжать переговоры в дальнейшем.

Острова Б.Уссурийский и Тарабаров на р. Амур имеют протяженность 30 км, общую площадь – 337 кв. км, остров Большой на р. Аргунь – протяженность 28 км, площадь – 58 кв. км.

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации ратифицировала и Договор 1994 г. по Западному участку российско-китайской границы.

**Япония** выдвигает многовариантные территориальные притязания к России, вкладывая весьма разное содержание в понятие "северные территории Японии". Для "крайних" – это, как минимум, остров Сахалин и все Курильские острова, для "умеренных" – Южный Сахалин и Курилы. Официальный Токио жестко настаивает на требовании передать Японии часть южных Курильских островов общей площадью 8548,96 кв. км.

Совместное освоение Курильских островов под безоговорочно российской юрисдикцией – наиболее короткий и надежный путь к взаимопониманию и мирной стабильности в регионе.

Помимо Китая и Японии к "старым" границам России относятся границы Российской Федерации с Монголией, Норвегией, Польшей, США и Финляндией.

В **Монголии** ряд общественно-политических организаций выдвигает требования о пересмотре договоров о границе с бывшим СССР, передаче Монголии части территории Тувы. Высказываются и претензии на 121 кв. км территории Бурятии, распространяются идеи "воссоединения" в "единых исторических границах" автономного района Внутренняя Монголия Китая, Монголии и Бурятии. Сдерживает развитие приграничных связей и слабое обустройство пограничных пунктов пропуска (из 40 пунктов на 3485 км государственной границы в разной степени функционируют только 30).

**Норвегия.** Не урегулирован вопрос о разграничении континентального шельфа в Баренцевом море, переговоры по которому ведутся с 1970 г. В 1975 г. норвежская сторона предложила провести разграничение континентального шельфа линией, проходящей восточнее границы полярных владений Российской Федерации, что означало бы отход к Норвегии примерно 155 тыс. кв. км морских пространств.

11 января 1978 г. между СССР и Норвегией подписан протокол о временных правилах рыболовства в смежном участке Баренцева моря. Согласно протоколу, каждая из сторон в этом районе воздерживается от любого контроля правил регулирования рыболовства в отношении судов другой стороны. Действие протокола подлежит продлению ежегодно с 1 июля.

**Польша.** Небольшая протяженность границы России с Польшей в районе Калининграда, особый характер польской территории на ее Северо-Востоке предопределяют отсутствие существенных споров о линии границы, чего не скажешь о границе Калининградской области с Литвой.

**Соединенные Штаты Америки.** Соглашение, подписанное министрами иностранных дел СССР и США 1 июня 1990 г. в Вашингтоне по вопросу разграничения морских пространств и шельфа в Беринговом море, но до сих пор не ратифицированное Россией, создает ситуацию международно-правового спора. Конгресс США ратифицировал его 16 сентября 1991 г.

В **Финляндии** все больше активизируется деятельность "Карельского союза", ряда других политических сил, требующих возвращения ей территории Карелии и части Мурманской области.

Финские реваншисты – это оппозиционные нынешнему руководству страны силы, но и в правительстве Финляндии формируется мнение о необходимости подготовки к рассмотрению данной проблемы на различных официальных уровнях. В прессе все настойчивее говорится о необходимости начать переговоры с Россией по пересмотру существующих границ и приведению их в соответствие с Тартуским договором 1920 г.

По "новым" границам уже с 1991 г. начались проблемы во взаимоотношениях с республиками бывшей советской Прибалтики.

**Латвийская Республика** декларацией Сейма от 22 августа 1996 г. предъявила претензии на территорию Пыталовского и Палкинского районов Псковской области. Это бывшие Вышгородская, Кочановская и Тол-

ковская волости (общей площадью 1,6 тыс. кв. км), находившиеся в период с 1920 по 1944 г. в составе Латвии, а затем вошедшие в состав Псковской области РСФСР.

Верховный Совет Латвийской Республики своим постановлением 22 января 1992 г. не только признал антиконституционным Указ Президиума Верховного Совета СССР от 23 августа 1944 г. "Об образовании Псковской области в составе РСФСР", но и заявил, что граница Латвийской Республики и Российской Федерации юридически все еще определяется ст. 3 двустороннего мирного договора от 11 августа 1920 г. Причем постановление Верховного Совета Латвии вступило в силу с момента его принятия.

**Литовская Республика**, по официальным заявлениям, не имеет территориальных претензий к России, но периодически отмечается жесткие разногласия в вопросах определения прохождения границы в районе озера Виштицис (Виштинец), на Куршской косе и города Советска. Не смягчил ситуации подписанный 24 октября 1997 г. двусторонний Договор о границе. Кроме того, определенные политические круги Литвы обосновывают литовскую принадлежность территории нынешней Калининградской области.

На границе с **Эстонской Республикой** объектами притязаний соседей являются:

- территории на восточном берегу реки Нарва Кингисеппского и Сланцевского районов Ленинградской области общей площадью 0,8 тыс. кв. км (бывшие Высокая, Добручинская, Горская и Нарвская волости, вошедшие в состав Ленинградской области в 1944 г.);

- Печорский район Псковской области общей площадью 1,5 тыс. кв. км (бывшие Печорская, Слободская, Паниковская и часть Избарской волости Петсеримаского уезда Эстонии, включенные в состав Псковской области в 1944 г.).

Между тем неконституционный выход Прибалтийских республик осенью 1991 г. из состава СССР лишает их притязания малейшей правовой основы.

Отнюдь не урегулированностью территориальных вопросов характеризуется тишина на границах Российской Федерации с **Украиной, Азербайджаном, Грузией и Казахстаном**. Территориальное размежевание с ними на многих участках достаточно условно и потенциально спорно.

Существенно и то, что растет число теоретических обоснований российских территориальных проблем. Так, по мнению украинских политологов, именно в условиях

демократического политического устройства и свободного развития производства и экономических связей от России начнут отделяться территории вне европейской части. Первой среди них якобы будет Сибирь, которая является, по их мнению, "российской Америкой, лежащей возле самой России и связанной железной дорогой с ней и Средней Азией"<sup>3</sup>.

## Территории со спорным (неопределенным) статусом

Противоправное разрушение Советского Союза породило несколько территорий с неопределенным статусом.

**Вильнюс и Виленский край.** Если осуществленный в нарушение и Конституции СССР, и международных норм выход Латвии и Эстонии в сентябре 1991 г. из состава Советского Союза лишает юридической основы их территориальные претензии к России, то аналогичный выход из состава СССР Литвы помимо этого вновь возрождает **Виленский вопрос**, который в период 1917–1939 гг. был предметом значительного международного внимания.

С разрушением Российской империи на национальные государства в 1917 г. Польша и Литва вступили в продолжительный конфликт за обладание городом Вильно и территорией Виленского края. В ходе советско-польской войны 1920 г. Красная Армия, изгнав из Вильно польскую администрацию, согласно литовско-советскому мирному Договору от 12 июля 1920 г. передала его Литве. По подписенному 7 октября 1920 г. в Сувалках представителями Литвы и Польши соглашению о прекращении военных действий и об установлении демаркационной линии Вильно с прилегающими к нему территориями должен был отойти Литве. Однако 9 октября 1920 г. польские войска под командованием "взбунтовавшегося" генерала Желиговского заняли Вильно и установили над краем польскую юрисдикцию.

В последующий период Лига Наций безуспешно пыталась помирить Польшу и Литву. 28 октября 1920 г. на сессии Лиги Наций принимается решение о проведении в Виленском крае плебисцита, но 3 марта 1921 г. Совет Лиги Наций отменяет это решение и предлагает Польше и Литве вступить в переговоры при посредничестве представите-

<sup>3</sup> Украинская государственность в XX веке: Историко-политологический анализ / А. Дергачев (рук. авт. коллектива). К., 1996. С. 88.

ля Лиги Наций Гиманса. 12 сентября 1921 г. Совет Лиги Наций единогласно принял за основу предложенный Гимансом план урегулирования конфликта, приводивший к полному подчинению Литвы Польше и предусматривавший передачу Виленского края Польше.

13 января 1922 г. Совет Лиги Наций вынес решение "считать польско-литовский спор законченным", а 9 февраля своим постановлением разделил "нейтральную полосу" между Польшей и Литвой и передал часть участка железной дороги Вильно – Гродно полякам, что фактически закрепляло территорию Вильно за Польшей.

В январе 1922 г. на территории Виленского края под контролем Польши состоялся плебисцит, а 20 февраля 1922 г. вновь избранный Виленский сейм заявил о желании Виленского края безоговорочно присоединиться к Польше. А 24 марта 1922 г. Варшавский сейм ратифицировал решение Виленского сейма о воссоединении Виленского края с Польшей. Акт о присоединении имел форму соглашения между Польшей и Виленским краем, устанавливающего присоединение области к Польше с предоставлением ей прав автономной провинции. Литва в очередной раз отказалась признать решение Польши по Вильно. Лига Наций также признала незаконными выборы в Виленский сейм, но воздержалась от принятия каких-либо мер. Попытки Советской России вмешаться в польско-литовский спор на стороне Литвы были отвергнуты Лигой Наций со ссылкой на Рижский договор 1920 г.

Решением Лиги Наций от 3 февраля 1923 г. Виленский край закреплялся за Польшей. Переговоры между Литвой и Польшей осенью 1925 г., в марте-июле 1928 г. и в последующие годы ни к чему не привели.

Лишь события 1939 г. (советско-германский договор о ненападении, начало второй мировой войны и присоединение к СССР Западной Белоруссии и Западной Украины) изменили статус Виленского края. Но присоединив его на основе соглашений Молотова – Риббентропа, Литва именно на них могла основывать свои права на эту территорию. Осудив советско-германский пакт 1939 г., особенно его "секретный протокол", Литовская Республика лишила себя исходной юридической базы при определении юрисдикции над Виленским краем. Ныне оспаривать суверенитет над этой территорией вправе и Литва, и Польша, и Белоруссия (благодаря Западной Белоруссии и решениям о государственно-территориальном устройстве 1940–1958 гг.).

**Клайпедская (Мемельская) область.** Клайпеда с прилегающим к ней районом исторически входила в состав Пруссии, перешла в 1945 г. к СССР и была передана Советским правительством в административное управление Литовской ССР. Решение Потсдамской (Берлинской) конференции (17 июля – 2 августа 1945 г.) было подтверждено Заключительным актом по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. Правопреемником СССР на международной арене является Российская Федерация. Де-факто Клайпеда находится под юрисдикцией Литовской Республики.

Когда мы говорим о г. Клайпеде (Мемеле) и прилегающей к нему области как о территории с неопределенным статусом, то этому есть несколько принципиальных оснований.

**Первое.** Берлинская (Потсдамская) конференция глав государств антигитлеровской коалиции решением от 2 августа 1945 г. определила новую линию прохождения прилегающей к Балтийскому морю части западной границы СССР, передав тем самым территорию северной части бывшей Восточной Пруссии и Клайпедский край под суверенитет Советского Союза. С этого момента юридический статус рассматриваемой территории стал объектом исключительного регулирования внутренним законодательством СССР. Клайпедская область была образована 20 мая 1950 г. указом Президиума Верховного Совета СССР в составе Литовской Советской Социалистической Республики без принятия какого-либо правового акта о передаче г. Клайпеды и прилегающего района в состав Литовской ССР.

Руководители современной Литвы не признают ее вхождения в состав СССР 3 августа 1940 г. и отрицают юридическую силу всех актов, принятых в Советском Союзе в отношении Литвы после этой даты. Следуя современной официальной литовской логике, Литовская Республика не имеет никаких юридических прав на территории, отошедшие к СССР – России в связи с победой советского народа над фашистской Германией.

**Второе.** Постановление Государственного Совета СССР от 6 сентября 1991 г. "О признании независимости Литовской Республики", во-первых, было принято с превышением компетенции этого союзного органа власти, во-вторых, противоречило конституционной процедуре суверенизации, регламентированной Законом СССР "О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР" (1990 г.), а по-

тому является антиконституционным, изначально юридически ничтожным, не способным породить правовые последствия для Союза ССР или любой из его республик.

Литовская Республика была признана внешним миром в качестве суверенного независимого государства вопреки нормам действовавшего в тот момент советского законодательства и в нарушение международного права. На момент ее дипломатического признания границы Литвы с СССР не были определены, переговоры о них лишь были обозначены в качестве необходимых. Нынешние границы между Россией и Литвой, соответствующие административным границам между РСФСР и Литовской ССР, имеют временный характер. Согласно постановлению Верховного Совета РСФСР от 4 ноября 1992 г., границам России с Литвой, Латвией и Эстонией правовой статус государственной границы Российской Федерации придан лишь "до заключения договора о государственных границах" с этими странами.

**Третье.** Клайпедская территория была отторгнута от Германии в 1919 г. Версальским мирным договором (ст. 99 Договора) и передана под управление Парижской мирной конференции – органа государств Антанты, полномочного решать любые, в том числе территориальные вопросы, связанные с окончанием первой мировой войны.

10 января 1923 г. Литва в нарушение режима Клайпедской области ввела на ее территорию свои полувоенные формирования, взяв область, в которой литовцы составляли 26,6% населения, под свой фактический контроль. Антанта официально опротестовала аншлюс, но затем была вынуждена пойти на подписание Конвенции Литвы и Британской империи, Франции, Италии и Японии о территории Клайпеда (1924 г.). Согласно Конвенции, территория области включалась в состав Литовского государства на условиях широкой автономии, с правом Польши на свободу доступа и использования Клайпедского морского порта. Россия, вокруг которой в тот период сохранялся режим дипломатической блокады, не была допущена к участию в принятии решения.

22 марта 1939 г. Литва подписала договор с Германией, по которому отказалась от своих прав на Клайпедский край и передала эту территорию гитлеровской Германии. Это произошло за много месяцев до 23 августа 1939 г., когда состоялся "пакт Молотова – Риббентропа" с его секретными приложениями.

Исходя из вышеизложенного, государства, принимавшие в декабре 1991 г. решение о прекращении существования СССР, правомочны вернуться к вопросу о статусе Виленского или Клайпедского краев. Особенно это затрагивает интересы Российской Федерации, Белоруссии и Польши. Представляется необходимым создание специальной государственной комиссии по расследованию обстоятельств передачи этих территорий Литве. До выяснения международных и правовых последствий этого шага президентам и правительствам России и Белоруссии следовало бы воздержаться от заключения договоров о государственной границе с Литвой и их ратификации.

Действия трех Прибалтийских республик лишь более жестко выясвили и обозначили первостепенные вопросы: что есть территория России, как современная Россия должна действовать в отношении своих граждан и соотечественников, не по своей воле оказавшихся вне ее официальной территории.

**Крым.** Справедливость не должна быть избирательна. Когда Съезд народных депутатов СССР дал политическую и правовую оценку пакту Молотова – Риббентропа и секретному протоколу к нему, то он открыл возможность переоценки многих правовых и политических реалий прошлого. Справедливость в отношении России и ее народа столь же необходима, как она была необходима, по мнению демократической общественности, и в отношении Прибалтийских республик.

Прежде всего это касается подхода к передаче в 1954 г. Крыма из состава РСФСР в состав Украины. Доклад по этому вопросу я представил VI Съезду народных депутатов Российской Федерации 18 апреля 1992 г. И лишь талантливое противодействие сторонников Б.Н.Ельцина помешало в те дни Съезду принять решение по этому вопросу.

В архиве Президента Российской Федерации хранится протокол № 49 заседания Президиума ЦК КПСС от 25 января 1954 г., на котором 11-м пунктом в повестке дня стоял вопрос о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР. Председательствовал на заседании Г.М.Маленков. Кто докладывал вопрос, да и докладывали ли его вообще – в протоколе не указано. Очевидцы свидетельствуют, что решение готовилось и принималось под сильным давлением увлекшегося этой идеей Н.С.Хрущева.

5 февраля 1954 г. решение, принятое руководящей верхушкой КПСС, было юридически оформлено постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР "О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР", в котором всего

три предложения: "Учитывая общность экономики, территориальную близость и тесные хозяйственные и культурные связи между Крымской областью и Украинской ССР, Президиум Верховного Совета РСФСР постановляет:

Передать Крымскую область из состава РСФСР в состав Украинской ССР. Настоящее постановление внести на утверждение Президиума Верховного Совета СССР".

Уже 19 февраля 1954 г. по сценарию М.А. Суслова прошло заседание Президиума Верховного Совета СССР, принявшего Указ о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР. С позиций сегодняшнего дня, 1954 год был годом красивых слов и обманчивых иллюзий. В этот год отмечалось 300-летие добровольного присоединения Украины к России, в связи с чем руководители КПСС и замыслили отметить юбилей какой-либо заметной акцией.

П.Г. Тычина, депутат от Украины, заверял на сессии Верховного Совета Союза ССР в апреле 1954 г.: "Мы безмерно благодарны великому русскому народу, который спас Украину от порабощения ее сultанской Турцией и польской шляхтой... Передача Крымской области Украине еще больше укрепляет дружбу наших братских народов. Когда и в какой капиталистической стране возможен был такой великодушный акт как передача великим народом одной из лучших своих областей другому народу?"<sup>4</sup>

Ныне горько и тревожно читать речи на той апрельской сессии: "Для украинского народа великая честь включить в состав своей республики Крымскую область – землю, на которой вели героическую борьбу отважные сыны русского народа, сыны всех братских народов нашей Отчизны с иноземными захватчиками. В семье братских народов, во главе с великим русским народом Советская Украина – неотъемлемая и составная часть Советского Союза..."<sup>5</sup> Это из выступления представителя Украины.

Ему вторил депутат Н.М. Пегов, секретарь Президиума Верховного Совета Союза ССР: "Добровольная и безвозмездная передача Крыма из состава Российской Федерации в состав Украины имеет поистине историческое значение, олицетворяет собой новый, социалистический подход к разрешению территориальных вопросов..."<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Заседания Верховного Совета СССР четвертого созыва. Первая сессия (20–27 апреля 1954 г.): Стенографический отчет. М., 1954. С. 478.

<sup>5</sup> Там же. С. 479.

<sup>6</sup> Там же. С. 517.

"Решение о передаче Крымской области из РСФСР в состав Украинской ССР, – заверял Пегов, – отвечает интересам русского и украинского народов и общим государственным интересам Советского Союза. Это решение, принятое в знаменательные дни трехсотлетия воссоединения Украины с Россией, свидетельствует о дальнейшем укреплении единства и нерушимости дружбы русского и украинского народов в великой братской семье народов нашего социалистического Отечества".

Украинский депутат Н.Бажан, благодаря за подарок, приуроченный к 300-летию воссоединения Украины с Россией, уверял: "Своим дружественным актом передачи Крыма в состав Украины русский народ еще более украсил наше большое национальное торжество"<sup>7</sup>.

Воистину тогда была другая историческая эпоха, к которой можно относиться по-разному, но уроки которой необходимо помнить. Необходимо помнить, в каких условиях появился Закон СССР, утверждающий Указ Президиума Верховного Совета Союза ССР о передаче Крымской области из состава Российской Советской Федеративной Социалистической Республики в состав Украинской Советской Социалистической Республики, вносящий соответствующие изменения в статьи 22 и 23 действовавшей тогда Конституции СССР.

Закон несет следы спешки и правовой небрежности. В нем, как и в Указе от 19 февраля 1954 г., нет недвусмысленной директивы: "Передать Крымскую область и утвердить изменение границ между РСФСР и УССР".

Но для нас главное: была ли вообще ясно и в конституционной форме выражена воля Российской Федерации, ее многонационального народа на передачу Крыма? Разговоры Хрущева, Молотова, Тарасова, Коротченко и других политиков того времени, их планы и поступки пусть станут предметом исторических исследований и дискуссий. Для нас важны официально принятые конкретные правовые акты, оформившие изменение статуса Крыма. Таких актов пять. Их основой – постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 5 февраля 1954 г.

В тот же день, 5 февраля 1954 г., было издано аналогичное постановление Совета Министров РСФСР № 156. И лишь 2 июня

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Там же. С. 521.

1954 г. вопрос о Крыме рассматривался на сессии Верховного Совета Российской Федерации. Но речь шла уже не о согласии или несогласии РСФСР на изменение статуса Крыма, а о приведении Конституции РСФСР в соответствие с Конституцией Союза ССР, по которой Крым стал частью Украины уже в апреле 1954 г.

Суть проблемы для нас с вами сводится к ответу на вопрос: кто имел право давать согласие от имени Российской Федерации на изменение ее территории? О таком обязательном согласии говорили в то время ст. 16 Конституции РСФСР и ст. 18 Конституции СССР.

Статья 33 Конституции республики содержала исчерпывающий перечень полномочий Президиума Верховного Совета РСФСР – 11 пунктов – от права созывать сессии Верховного Совета, давать толкование законов РСФСР и до назначения и отзыва дипломатических представителей РСФСР, принятия верительных или отзывных грамот аккредитованных при нем дипломатических представителей иностранных государств. Исчерпывающий перечень полномочий Президиума не содержал даже намека на право решать вопрос об изменении территории республики.

Более того, при анализе конституционных норм мы с неизбежностью должны прийти к выводу о том, что не только Президиум Верховного Совета Российской Федерации, но даже и сам Верховный Совет ни своевременно, ни тем более задним числом не имел юридического права изменять или давать согласие на изменение территории РСФСР.

В соответствии со ст. 22 Конституции республики Верховный Совет РСФСР являлся высшим органом государственной власти РСФСР. Согласно ст. 23 Конституции он осуществлял все права, присвоенные РСФСР согласно статьям 13 и 19 Конституции РСФСР, за исключением тех, которые входили в силу Конституции в компетенцию подотчетных Верховному Совету РСФСР органов РСФСР: Президиума Верховного Совета, Совета Министров и министерств РСФСР.

Итак, высший орган государственной власти РСФСР мог осуществлять лишь права, предусмотренные статьями 13 и 19 Конституции, да и то не в полном объеме. Между тем правовая норма о том, что территория РСФСР не может быть изменяется без согласия РСФСР, содержалась в ст. 16 Конституции, а значит, находилась вне сферы прав не только Президиума, но и самого Верховного Совета РСФСР. Отсюда следует, что

никакие органы государственной власти РСФСР не наделялись правом изменять или давать согласие на изменение территории РСФСР.

Поскольку пункт "д" ст. 14 Конституции Союза ССР относил к ведению СССР в лице его высших органов государственной власти и органов государственного управления утверждение изменений границ между союзными республиками, а республиканская конституция не наделяла никакие органы государства правом решать этот вопрос, то впору говорить о конституционном проблеме, но остается единственный способ получения согласия РСФСР на изменение ее территории – референдум граждан. И пункт "г" ст. 33 Конституции Российской Федерации наделял Президиум Верховного Совета правом производить всенародный опрос (референдум). В 1954 г. это сделано не было.

Такая ситуация оказалась возможной только в атмосфере правового нигилизма, когда прихоть партийных чиновников, а тем более вождей КПСС, была выше законов, выше Конституции. Игнорирование в 1954 г. уроков истории, национальных чувств и традиций, geopolитических аксиом стало причиной драмы 90-х гг.

С распадом в 1991 г. Советского Союза проблема Крыма приобрела новое, уже трагическое звучание. В первой половине 1992 г. на трех заседаниях Верховного Совета Российской Федерации обсуждался вопрос о неконституционности решений 1954 г. в отношении Крыма. Когда сопротивление нигилистического антинационального лобби было преодолено, соответствующее постановление было принято. Через год, в 1993 г., Верховный Совет России дополнительно принял отдельное решение по Севастополю.

Отклоняя январский 1992 г. призыв Верховного Совета Российской Федерации одновременно с Россией рассмотреть вопрос о конституционности решений 1954 г., Верховный Совет Украины расценил это обращение как дестабилизирующее общественно-политическую ситуацию на Украине и в России. Аргументы украинской стороны не выдерживают критики. В заявлении имеется ссылка на ст. 6 Договора между УССР и РСФСР от 19 ноября 1990 г., в которой стороны признают и уважают территориальную целостность РСФСР и УССР "в ныне существующих в рамках СССР границах". Речь идет о двух республиках, входивших в состав одного и того же федеративного государства. В настоящее время положение коренным образом изменилось, поскольку

субъекты данного Договора стали независимыми, суверенными государствами.

Среди основных аргументов, которыми украинская сторона оперирует в обоснование своих прав на территорию Крыма, также следует упомянуть:

– ст. 5 Соглашения о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г., говорящую о признании и уважении взаимной территориальной целостности и неприкосновенности существующих границ в рамках Содружества,

– Алма-Атинскую декларацию от 21 декабря 1991 г., подтвердившую этот подход;

– ст. 3 Устава СНГ от 22 января 1993 г., закрепившую среди взаимосвязанных и равнозначных принципов отношений внутри СНГ как нерушимость государственных границ, признание существующих границ и отказ от противоправных территориальных приобретений, так и территориальную целостность государств и отказ от любых действий, направленных на расчленение чужой территории,

– Декларацию о соблюдении суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности границ государств – участников СНГ от 15 апреля 1994 г.

Все эти аргументы “не работают”, поскольку юридически значимых документов, включивших Крым или Севастополь в состав государственной территории Украины, не существует. Цессия (передача суверенитета от одного государства другому по соглашению между ними) требует заключения между соответствующими государствами международного договора, который должен отвечать всем основным принципам современного международного права<sup>9</sup>.

Несостоительны и другие ссылки, в том числе на хельсинский Заключительный акт. Хельсинкий акт специально зафиксировал принцип, согласно которому государства-участники “считают, что их границы могут изменяться в соответствии с международным правом мирным путем и по договоренности”.

Руководство Украины отрицает российский суверенитет над Крымом, не признавая фактически этой проблемы вообще. Действительно, односторонняя территориальная претензия не образует территориального спора. Но Международный суд ООН, характеризуя межгосударственный спор, зая-

вил: “Недостаточно одной стороне в спорном деле заявить, что спор ее с другой стороной существует. Простого заявления недостаточно для доказательства наличия спора, так же как и простого отрицания недостаточно для доказательства того, что такого спора не существует”<sup>10</sup>.

Тем более, что юридическая наука знает лишь три случая односторонних территориальных претензий со стороны государства, не осуществляющего никаких государственных функций или других соответствующих актов над претендируемой территорией. Это случаи, когда территория:

1) никогда не принадлежала государству-претенденту, и оно никогда не осуществляло никакого суверенитета над этой территорией;

2) когда-то принадлежала государству-претенденту, но затем вошла в состав территории другого государства, и это было надлежащим образом юридически оформленено;

3) никому в прошлом не принадлежала, а впоследствии была включена в состав определенного государства, и это было надлежащим образом юридически оформленено, то есть территория была приобретена в соответствии с правом того времени, когда этот случай имел место<sup>11</sup>.

Как можно видеть, ситуация с Крымом даже приблизительно не укладывается ни в один из этих вариантов и соответственно не может быть отнесена к безосновательным территориальным претензиям. Она предполагает существование над территорией полуострова российского суверенитета. Та же Декларация о соблюдении суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности границ государств – участников СНГ от 15 апреля 1994 г. в п. 3 утверждает, что “захват территории с применением силы не может быть признан, а оккупация территории государств не может использоваться для международного признания или навязывания изменения ее правового статуса”<sup>12</sup>.

Таким образом, правовая оценка решений высших органов государственной власти СССР и РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 г., как изначально ничтожных в силу неконституционности – остается оценкой политически назревшей,

<sup>9</sup> См., напр.: Додонов В.Н., Панов В.П., Румянцев О.Г. Международное право. Словарь-справочник / Под общей ред. В.Н. Трофимова. М., 1997. С 335.

<sup>10</sup> Цит. по: Клименко Б.М., Порк А.А. Территория и граница СССР. М., 1985. С. 231.

<sup>11</sup> Там же. С. 232.

<sup>12</sup> Бюллетень международных договоров. 1994, июль. № 7. С. 10.

исторически справедливой и юридически обоснованной. Административное управление территорией Крымской области, которое осуществляла Украина, и суверенитет России над Крымом, который никому не передавался, — понятия абсолютно не равносильные.

В особо сложную ситуацию попала главная русская военно-морская база на Черном море — город Севастополь.

Указом Президиума Верховного Совета РСФСР № 761/2 от 29 октября 1948 г. город Севастополь был выделен в самостоятельный административно-хозяйственный центр со своим особым бюджетом и отнесен к категории городов республиканского подчинения. Этот указ в последующем не был ни отменен, ни изменен. В связи с ним Совет Министров РСФСР своим постановлением № 1082 от 29 октября 1948 г. поручил российским министерствам, ведомствам и Крымскому облисполкуму в плановых и бюджетных вопросах отделить Севастополь от Крымской области. Последнее поручение в связи с прекращением дотационного периода финансирования европейской части СССР после войны 1941—1945 гг. было отменено постановлением Совета Министров РСФСР № 264 от 25 апреля 1968 г.

Следующий документ, принятый в отношении Севастополя на уровне высших органов государственной власти России, — это постановление Верховного Совета Российской Федерации от 9 июля 1993 г. № 5359-1 “О статусе города Севастополя”, подтвердившее российский федеральный статус города Севастополя в административно-территориальных границах городского округа по состоянию на декабрь 1991 г. В постановлении давались поручения Совету Министров, Центральному банку России, Комитету Верховного Совета РФ предпринять меры по обеспечению этого статуса.

Больше никаких решений по Севастополю Россия не принимала. Отсюда следует, что, в отличие от случая с Крымом, в отношении Севастополя не было самого юридического факта передачи города от Российской Федерации Украине. Включение Севастополя в текст Конституции Украинской ССР (ст. 77) в качестве города республиканского подчинения не имеет юридической силы с момента принятия, поскольку решение принято Украинской ССР в одностороннем порядке без принятия соответствующего решения конституционными органами власти РСФСР.

Можно вновь говорить о правовом нигилизме авторов передачи Крыма из СССР в

состав Украины в 1954 г., не позаботившихся о формальном распространении этого решения на Севастополь. Но факт остается фактом: этого сделано не было. Да и кто в то время мог предположить разделение Украины и России! В 60-е и 70-е гг., когда УССР стала явочным порядком причислять Севастополь к своей территории (фактически он как был, так и оставался в прямом подчинении союзных органов власти), о юридическом оформлении этого факта ни со стороны Украины, ни со стороны РСФСР никто и не заикнулся, понимая, что для общественного мнения это будет оскорбительным анекдотом.

Права России на Севастополь, и формально и фактически не нарушенные в 1954 г., опираются и на такой международный правовой обычай, как длительное и ненарушенное пользование этой военно-морской базой. Ближайшими правовыми источниками, позволяющими определить передачу государственного суверенитета на территорию Севастополя (как и Крыма) в соответствии с международными нормами того времени, являются Кучук-Кайнарджийский договор от 10 июля 1774 г., Акт о присоединении Крыма и Кубани к России 1783 г. и Яссский мирный договор между Россией и Турцией от 29 декабря 1791 г.

Признание Украины после 1991 г. в качестве нового, суверенного, независимого государства вовсе не означает признания ее прав на оспариваемые территории. Франция, предоставляя независимость Коморским Островам, государству, расположенному на одноименных островах в Мозамбикском проливе, сделала изъятие для острова Маоре (Майотта, общая площадь 374 кв. км), который и ныне имеет статус территориальной единицы Франции.

Примеров защиты государствами своих анклавов и полуанклавов, важных с исторической или военно-политической точки зрения, предостаточно. Ставший британским в 1704 г. в результате войны за Испанское наследство, Гибралтар до сих пор остается одним из главных опорных пунктов морского могущества Великобритании. Все усилия испанцев вернуть город оказались безрезультатными. Эта военно-морская база Великобритании на Пиренейском полуострове, отдаленная от Африки всего на 21 км, имеет территорию площадью только 5 кв. км. И тем не менее она существует, статус Гибралтара общепризнан.

По результатам проведенного 26 июня 1994 г. опроса жителей Севастополя Севастопольский городской совет народных де-

путатов 23 августа 1994 г. в очередной раз обратился к президентам Б.Н.Ельцину и Л.Д.Кучме, руководителям парламентов В.Ф.Шумейко, И.П.Рыбкину и А.А.Морозу с предложением принять "государственно выверенное решение о Российской Федерации" в Статусе Севастополя и окончательно решить проблемы Черноморского флота". В подписанном руководителями Совета В.Семеновым, К.Павленко, В.Романенко и И.Куликовым обращении были указаны и основания для рассмотрения указанных проблем:

"1. Воля жителей г. Севастополя и моряков-черноморцев, 89% которых положительно ответили на вопрос о Российской его статусе;

2. Отсутствие конкретных решений по статусу города и флота;

3. Продолжающаяся финансово-экономическая блокада города;

4. Принципиально невозможное совместное базирование сил Черноморского флота и ВМС Украины;

5. Введение в город подразделений национальной гвардии Украины без согласования с городским Советом народных депутатов".

Просьба вновь осталась без разрешения. Руководство России или не было способно или не хотело защищать своих сограждан и государственные интересы России. Продолжалась подготовка "широкомасштабного" двустороннего договора России и Украины.

Постановлением Совета Федерации России № 404-СФ от 5 декабря 1996 г. была создана парламентская комиссия по подготовке вопроса о правовом статусе города Севастополя. Весной 1997 г. по рекомендации комиссии Совет Федерации России принял рекомендации в адрес Президента, но события развивались вопреки позиции обеих палат российского парламента. 28 мая 1997 г. в Киеве были подписаны межправительственные соглашения, по которым Севастополь как главная база Черноморского флота перестал существовать. Глава Правительства России В.С.Черномырдин поставил свою подпись под признанием Севастополя арендованной у Украины территорией. Похоронным звоном звучат слова Совместного заявления Российской Федерации и Украины, подписанного президентами Б.Н.Ельциным и Л.М.Кучмой 31 мая 1997 г.: "Отныне четко определены статус, условия и сроки пребывания Черноморского флота России на гостеприимной земле Украины... Севастополь был и навсегда останется в нашей памяти городом военной славы, воинской доблести, символом нашего братства по ору-

жию, олицетворением дружбы русского и украинского народов".

## **Будущее постсоветских границ**

Оценивая ситуацию с российскими государственными границами на постсоветском пространстве, мы вынуждены констатировать отсутствие всех необходимых для их существования условий. Как известно, режим государственной границы предполагает: а) сохранность территории государства; б) международное признание; в) международное установление. Правовое оформление сохранности территории государства осуществляется через процедуры их признания и установления.

Международно признанными государственными границами называют линии разграничения государственных территорий или линии отграничения территории государства от территорий с другим правовым режимом, прохождение которых согласовано сопредельными государствами. Международное признание границ может осуществляться и многосторонними межгосударственными договорами. Признание границ неразрывно связано с их международным установлением, которое предполагает определенную правовую процедуру, выработанную за века межгосударственных отношений. Эта процедура складывается из двух дополняющих друг друга процессов, практически друг с другом не связанных. Для международного установления границы должны быть делимитированы и демаркированы.

**Делимитация** государственной границы означает описание в договоре либо максимально точное непосредственное обозначение линии ее прохождения на специальных картах, составляющих неотъемлемую часть межгосударственного договора. **Демаркация** границы есть процесс проведения и обозначения линии границы на местности, дополняемый соответствующим описанием в протоколах о демаркации границы.

При делимитации государством своей границы эта граница считается международно признанной и установленной, если линия ее прохождения явно или хотя бы молчаливо признается другими государствами. Между процедурами делимитации и демаркации достаточно часто случаются существенные временные разрывы, когда утвержденные правовым образом границы на местности длительное время не обозначаются. Жаркие споры российской общественности 1993–1997 гг.

о прохождении линии российско-китайской границы по р. Амур и на юге Приморского края могут быть примером сложности конкретных процедур демаркации.

Лишь международное признание и межгосударственное установление являются факторами, создающими правовой режим межгосударственной границы, при их отсутствии речь может идти о существующих или потенциальных территориальных спорах.

Приведенный выше обзор современного состояния постсоветских границ показывает практически полное отсутствие обоих последних элементов. А ведь и эти элементы – необходимое, но не достаточное условие для конституирования границы. Только со-

хранность территории государства как условие пограничного размежевания придает границе смысл. Пусть при этом линия границы остается неделимитированной и даже спорируемой кем-либо из соседей.

Избежать территориальных споров и тем более территориальных конфликтов возможно лишь в ходе осознанной реинтеграции на новых межгосударственных и межнациональных началах. Безусловно, с учетом того обстоятельства, что далеко не все прежние союзные республики будут участвовать в этом процессе. Новая Россия (или Российской Союз) будет воссоздаваться в иных, чем СССР, государственных границах, при закреплении их в полном соответствии с международно принятыми процедурами.

Решение проблем территориальных споров в Евразии неизбежно опирается на политическую и юридическую поддержку со стороны международных организаций.

Самые известные международные организации, которые выступают за мирное урегулирование споров в Евразии, – это Организация Объединенных Наций и Европейский Союз.

Однако, согласно действующему законодательству Европейского Союза, Европейский Союз не имеет юрисдикции над территориями, находящимися за пределами Европейского континента. Поэтому Европейский Союз не может вмешиваться в споры о границах между Европейским Союзом и Россией.

Однако, согласно действующему законодательству Европейского Союза, Европейский Союз не имеет юрисдикции над территориями, находящимися за пределами Европейского континента. Поэтому Европейский Союз не может вмешиваться в споры о границах между Европейским Союзом и Россией.

Однако, согласно действующему законодательству Европейского Союза, Европейский Союз не имеет юрисдикции над территориями, находящимися за пределами Европейского континента. Поэтому Европейский Союз не может вмешиваться в споры о границах между Европейским Союзом и Россией.

Однако, согласно действующему законодательству Европейского Союза, Европейский Союз не имеет юрисдикции над территориями, находящимися за пределами Европейского континента. Поэтому Европейский Союз не может вмешиваться в споры о границах между Европейским Союзом и Россией.

Однако, согласно действующему законодательству Европейского Союза, Европейский Союз не имеет юрисдикции над территориями, находящимися за пределами Европейского континента. Поэтому Европейский Союз не может вмешиваться в споры о границах между Европейским Союзом и Россией.

Однако, согласно действующему законодательству Европейского Союза, Европейский Союз не имеет юрисдикции над территориями, находящимися за пределами Европейского континента. Поэтому Европейский Союз не может вмешиваться в споры о границах между Европейским Союзом и Россией.

Однако, согласно действующему законодательству Европейского Союза, Европейский Союз не имеет юрисдикции над территориями, находящимися за пределами Европейского континента. Поэтому Европейский Союз не может вмешиваться в споры о границах между Европейским Союзом и Россией.

Однако, согласно действующему законодательству Европейского Союза, Европейский Союз не имеет юрисдикции над территориями, находящимися за пределами Европейского континента. Поэтому Европейский Союз не может вмешиваться в споры о границах между Европейским Союзом и Россией.

Однако, согласно действующему законодательству Европейского Союза, Европейский Союз не имеет юрисдикции над территориями, находящимися за пределами Европейского континента. Поэтому Европейский Союз не может вмешиваться в споры о границах между Европейским Союзом и Россией.