

Секция 2. «Военные действия на островах и территориальный вопрос»

Пономарёв С. А.

Введение принципа неотчуждаемости территории в Конституцию Российской Федерации. Участие общественности и органов власти Сахалинской области

Логика цивилизационного перелома 1985–1993 годов в СССР/России, связанного с приходом к власти группы М. С. Горбачёва и сменившей его группы Б. Н. Ельцина, сопровождавшегося разрушением многонационального Советского Союза в пользу республиканских (национальных) элит, потребовала принятия новой Конституции Российской Федерации.

Для Сахалинской области цивилизационный и социально-экономический кризис в стране осложнялся пограничным расположением области, наличием территориальных притязаний на часть её территории со стороны соседнего государства — Японии, вбросом в информационное пространство страны и общественное мнение идеи территориальных уступок, разделением этой идеей руководства СССР, а затем и России и, как результат, ослаблением такой функции центральных властей, как поддержание территориальной целостности страны.

Одним из центров противостояния этой тенденции стала общественность и органы власти Сахалинской области в лице Сахалинского областного Совета народных депутатов последнего, 21-го созыва (1990–1993 годы: председатель Совета А. П. Аксёнов; председатель исполкома Сахалинского областного Совета народных депутатов, впоследствии губернатор области В. П. Фёдоров), Сахалинского обкома КПСС (до его роспуска в 1991 году; первый секретарь ОК КПСС В. Жигайло), а также ряд других организаций.

При разработке новой Конституции России, которая должна была сменить Конституцию РСФСР 1978 года, было организовано так называемое Конституционное совещание 1993 года. Автор как депутат Сахалинского областного Совета народных депутатов (1990–1993) и председатель профильной комиссии Совета по законности и правопорядку участвовал в Совещании в качестве одного из представителей Сахалинской области.

В обсуждавшемся на Совещании проекте Конституции вопросы территориальной целостности были проработаны явно недостаточно. Так, конституционная по уровню и содержанию норма, содержащаяся в Декларации о государственном суверенитете, принятой Первым съездом народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 года, и гласящая, что «территория РСФСР не может быть изменена без волеизъявления народа, выраженного путём референдума» (п. 8 Декларации), в проект Конституции, а затем и в принятую Конституцию не попала. И это несмотря на то, что, согласно пункту 15 Декларации, документ должен был стать основой для разработки новой Конституции¹.

И в проекте, и в нынешней статье 67 Конституции России сохранился положение о том, что «границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия» (часть 3 статьи 67). В такой норме содержалась скрытая возможность изменить внешние границы субъекта Российской Федерации, например Сахалинской области, совпадающие с государственной границей страны, без согласия субъекта Российской Федерации. Например, передать Японии Малую Курильскую гряду, Кунашир и Итуруп. А такая опасность существовала.

По согласованию с руководством области мной на Совещании летом 1993 года было предложено изменение проекта Конституции, предусматривающее обязательный учёт мнения субъекта Российской Федерации в лице его представительных органов или населения (на референдуме в субъекте) по вопросу изменения границ субъекта, совпадающих с государственной границей Российской Федерации.

На одном из заключительных заседаний в присутствии Президента РФ Б. Н. Ельцина его представитель В. Ф. Яковлев² даже пообещал учесть предложение сахалинцев, однако в варианте, вынесенном на всенародное голосование в декабре 1993 года после роспуска советов всех уровней, ст. 67 Конституции осталась без изменения.

¹ Ведомости Съезда НД РСФСР и ВС РСФСР. № 2. 14.06.1990. Ст. 22. URL: // <https://docs.cntd.ru/document/9038679> (дата обращения 23.01.2022).

² Яковлев Вениамин Фёдорович (12 февраля 1932, Петухово, ныне Курганская область — 24 июля 2018, Москва) — советский и российский юрист, государственный деятель. Советник Президента Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент РАН (2003), заслуженный юрист РСФСР. Полный кавалер ордена «За заслуги перед Отечеством».

Новый представительный орган власти в Сахалинской области — Сахалинская областная Дума была избрана в 1994 году в усечённом составе (12 человек — без депутатов от Южно-Сахалинска) и проработала около двух лет.

К концу 1998 года ситуация, складывавшаяся с территориальной целостностью страны, расценивалась в Сахалинской областной Думе второго созыва как тревожная. 30 октября 1998 года Президент наложил вето на федеральный закон, объявлявший 3 сентября Днём победы над милитаристской Японией. 13 ноября 1998 года он одобрил «Московскую Декларацию об установлении созидательного партнёрства между Японией и Российской Федерацией».

Подписанные в Москве документы убеждали депутатов в том, что российское правительство шаг за шагом идёт по пути передачи русских островов Японии. Не ограничившись 3 декабря 1998 года заявлением по этому поводу³, Сахалинская областная Дума в тот же день внесла⁴ в Государственную Думу проект федерального конституционного закона о внесении изменений в статьи 67, 72 и 102 Конституции Российской Федерации.

В пояснительной записке указывалось, что закон направлен на укрепление территориальной целостности Российской Федерации и касается прежде всего тех субъектов РФ, границы которых полностью (Калининградская область) или частично (Ленинградская, Сахалинская, Амурская, Читинская, Камчатская и другие области, Приморский, Краснодарский и другие края) совпадают с государственной границей РФ.

«Буквальное прочтение и применение ныне действующей редакции части 3 статьи 67 Конституции РФ («3. Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия») позволяет без учета мнения пограничных субъектов РФ изменять ту часть их границ, которая совпадает с государственной границей РФ.

Таким образом, созданы правовые предпосылки для уступки части территории России, например на российско-китайской границе, Курильских островов...

Предлагаемый вариант редакции части 3 ст. 67 Конституции РФ делает невозможным уступку части территории Российской Федерации без учёта мнения ее пограничных субъектов («3. Границы субъектов Российской Федерации могут быть изменены с их согласия»)⁵.

³ Губернские ведомости. 1998. 25 дек. (№ 182).

⁴ Губернские ведомости. 1999. 13 янв. (№ 6).

⁵ Там же.

Председатель Государственной Думы Г. Н. Селезнёв 3 июня 1999 года со ссылкой на решение Совета Государственной Думы и решение Конституционного суда РФ от 31 октября 1995 года № 12-П вернул законопроект в Сахалинскую областную Думу, предлагая дать ему другое название⁶.

18 июня 1999 года Сахалинская областная Дума приняла новое постановление, которым тот же по существу законопроект под названием «О поправках к статьям 67, 72 и 102 Конституции Российской Федерации» был направлен в Государственную Думу⁷. Законопроект получил № 99065866-2. Правительство дало на него отрицательный отзыв от 25 октября 1999 года № 4746п-ПП, а около половины субъектов Российской Федерации поддержали законопроект.

Учитывая социальную значимость внесённого законопроекта, Сахалинская областная Дума 15 марта 2001 года обратила внимание Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на длительность рассмотрения этой законодательной инициативы⁸.

29 июня 2001 года Сахалинская областная Дума внесла в Государственную Думу проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции под названием «О внесении дополнений в статью 67 Конституции Российской Федерации»⁹. В законопроекте предлагалось часть первую статьи 67 Конституции РФ дополнить новым предложением в следующей редакции: «Территория Российской Федерации неотторжима».

Часть третью статьи 67 Конституции РФ предлагалось дополнить новым предложением в следующей редакции: «Границы субъекта Российской Федерации, являющиеся частью Государственной границы Российской Федерации, могут быть изменены только с согласия субъекта Российской Федерации, определяемого итогами референдума, проведенного на территории субъекта Российской Федерации»¹⁰.

⁶ Письмо Председателя Государственной Думы ФС РФ Г. Н. Селезнёва от 3 июня 1999 г. № 1.1-0680. Копия в архиве автора.

⁷ Советско-японская Декларация 1956 года и проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Южно-Сахалинск, 2002. С. 163–164.

⁸ Там же, с. 165–166.

⁹ Губернские ведомости. 2001. 4 авг. (№ 144) ; 7 авг. (№ 145).

¹⁰ Очевидно, что произошло ужесточение позиции по сравнению с законопроектом от 18.06.1999, где допускалась альтернатива и возможность дачи согласия на изменение границы субъекта помимо референдума в субъекте также и путем согласия органов государственной власти субъекта РФ.

Кроме того, предлагалось дополнить статью 67 Конституции РФ четвёртой частью в следующей редакции:

«Правовые акты, содержащие положения об отторжении территории Российской Федерации, не подлежат изданию, введению в действие и применению»¹¹. Законопроект получил № 116303-3.

14 сентября 2001 года Сахалинская областная Дума рекомендовала Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации принять в качестве первоочередного внесённый Сахалинской областной Думой закон «О внесении дополнений в статью 67 Конституции Российской Федерации», которым предлагалось закрепить в качестве конституционного принципа положение о неотторжимости территории Российской Федерации (п. 3.1. Рекомендаций парламентских слушаний)¹².

Аналогичную рекомендацию дали парламентские слушания в Государственной Думе 18 марта 2002 года¹³.

Рассмотрение обоих законопроектов Сахалинской областной Думы проходило в Государственной Думе Федерального Собрания 24 апреля 2003 года. От субъекта законодательной инициативы выступал С. А. Пономарёв. Законопроекты были публично поддержаны, например, таким известным политиком, как депутат А. И. Лукьянов¹⁴, — бывшим Председателем Верховного Совета СССР (1990–1991), многими другими депутатами.

¹¹ Этот законопроект поддержали 37 субъектов Российской Федерации. См.: «Советско-японская Декларация 1956 года и проблемы национальной безопасности Российской Федерации». Южно-Сахалинск, 2002. С. 172–173.

¹² Советско-японская Декларация 1956 года и проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Южно-Сахалинск, 2002. С. 17–20.

¹³ Вестник Сахалинского музея. — Южно-Сахалинск, 2003. — № 10. — С. 167–184; Южные Курилы; проблемы экономики, политики и безопасности: Материалы парламентских слушаний. 18 марта 2002 года. М.: Издание Государственной Думы, 2003. С. 70–78.

¹⁴ Лукьянов Анатолий Иванович (7 мая 1930 — 9 янв. 2019) — советский партийный и государственный деятель, российский политик. Секретарь ЦК КПСС (1987–1988), кандидат в члены Политбюро ЦК КПСС (1988–1990). Последний Председатель Верховного Совета СССР (март 1990 — сентябрь 1991), сначала сподвижник первого и последнего Президента СССР Михаила Горбачёва, затем его оппонент. С августа 1991 по декабрь 1992 года находился под стражей по делу ГКЧП, но в дальнейшем был амнистирован. Депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с 1993 по 2003 годы от КПРФ, член Президиума ЦК (ЦИК) КПРФ (1994–2000), доктор юридических наук (1979), профессор МГУ им. Ломоносова (2004), заслуженный юрист Российской Федерации (2012), поэт.

Несмотря на приведённые аргументы фактического характера (наличие притязаний на территорию России), логические, системно-правовые (необходимость кодификации нормы, содержащейся в Декларации о государственном суверенитете, отсутствие механизма реализации принципа целостности государства), исторические (норма о неотторжимости территории была в прежних конституциях России и СССР), стратегические и политические соображения, законопроекты не были приняты. За первый проголосовало 166 депутатов, а за второй — 168. Голосов против не было вообще. Однако, так как ведущая фракция Государственной Думы не голосовала, законопроекты не были приняты¹⁵.

Сахалинская областная Дума 22 мая 2003 года подвела итоги рассмотрения законопроектов и в целях укрепления территориальной целостности Российской Федерации и неприкосновенности Государственной границы Российской Федерации на Дальнем Востоке, учитывая возрастающие территориальные притязания Японии на часть территории Сахалинской области (Курильский и Южно-Курильский административные районы), постановила:

«1. Считать недопустимым игнорирование большинством депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации участия в голосовании по поправкам к Конституции Российской Федерации, предложенным Сахалинской областной Думой, состоявшемся 24 апреля 2003 года.

2. Внести в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу четвёртого созыва (2003—2007 годов) новый проект закона Российской Федерации «О внесении дополнений в статью 67 Конституции Российской Федерации»¹⁶.

Предлагалось часть 1 статьи 67 Конституции России дополнить новым предложением следующего содержания:

«Территория Российской Федерации не может быть изменена без волеизъявления народа, выраженного путём референдума, и без согласия населения соответствующего приграничного субъекта Российской Федерации, выраженного на референдуме».

¹⁵ Стенограмма заседания Государственной Думы ФС РФ от 24.03.2003. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/99065866-2> (дата обращения 23.01.2022); Пустова-лова Л. Нелегко исправить Конституцию // Советский Сахалин. 2003. 30 апр. (№ 74).

¹⁶ Губернские ведомости. 2003. 7 июня (№ 114).

Кроме того, предлагалось статью 67 Конституции дополнить частью 4 следующего содержания: «4. Правовые акты, содержащие положения об изменении территории Российской Федерации, принятые с нарушением части первой настоящей статьи, недействительны, не подлежат изданию, введению в действие и применению»¹⁷.

Законопроект получил № 10004-4 и был рассмотрен Государственной Думой только через год — 31 марта 2004 года. Его поддержали фракция «Родина», КПРФ, семь человек из «Единой России» (против него проголосовало 55 единороссов), 1 — из ЛДПР, а всего — 109. Не помогли и 15 тысяч подписей за сохранение Курил, собранных в Сахалинской области и публично переданных мной в секретариат Государственной Думы после доклада по законопроекту. Не принявшие участие в голосовании единороссы и члены ЛДПР (общим числом 284 — 63,1 %) не дали возможности законопроекту быть принятым¹⁸. В кулуарах Государственной Думы мне было разъяснено, что «менять Конституцию время ещё не настало». Таким образом, мнение господствующей партии и стоящих за ней сил блокировало в данный период законодательное закрепление принципа неотторжимости территории Российской Федерации и механизмов реализации этого принципа.

В том же 2004 году состоялась уступка Россией Китаю островов на Амуре без учёта мнения населения, без референдума, вопреки Декларации о государственном суверенитете 1990 года, что было бы невозможно, если бы наш законопроект был принят. Очевидно, что именно такую перспективу имели в виду те, кто отдавал подконтрольным фракциям Государственной Думы команду не поддерживать законопроект № 10004-4.

Объявленная Президентом Российской Федерации 15 января 2020 года конституционная реформа дала шанс в сжатые сроки реализовать давние наработки Сахалинского областного Совета народных депутатов и Сахалинской областной Думы.

Поэтому Межрегиональное общественное движение «За территориальную целостность России «Русские Курилы», основанное в 2018 году (председатель — д. и. н., профессор А. А. Кошкин),

¹⁷ Губернские ведомости. 2003. 7 июня (№ 114).

¹⁸ Стенограмма заседания Государственной Думы ФС РФ от 31.03.2004. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/10004-4> (дата обращения 22.01.2022).

немедленно после появления «окна возможностей» направило Президенту Российской Федерации Обращение «О конституционном запрете на пересмотр суверенных границ России» и 19 января 2020 года опубликовало его текст ещё до внесения президентского законопроекта в Государственную Думу¹⁹. В обращении к Президенту России, в частности, говорилось:

«Межрегиональное общественное движение «За территориальную целостность России «Русские Курилы» поддерживает позицию Президента Российской Федерации, оглашённую им в Послании Федеральному собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года, о том, что «Россия может быть и оставаться Россией только как суверенное государство, а суверенитет нашего народа должен быть безусловным».

В этой связи предлагаем Рабочей группе по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации, образованной Президентом Российской Федерации, в целях создания ныне отсутствующего конституционного механизма реализации статей 4, 5 Конституции (о порядке обеспечения целостности и неприкосновенности территории страны) учесть необходимость внесения в Конституцию Российской Федерации также следующих поправок и дополнений:

1. Закрепление принципа неотторжимости территории Российской Федерации.

Этот принцип содержался в прежних конституциях нашей страны и не потерял своего значения, однако в действующую Конституцию включен не был.

2. Перенос из Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 года (пункт 8) конституционной по уровню и значению, но не кодифицированной нормы о том, что «территория Российской Федерации не может быть изменена без волеизъявления народа, выраженного на референдуме».

3. Привлечение (необходимое в подлинно федеративном государстве) субъектов Российской Федерации и их населения к защите территориальной целостности страны. Для этого целесообразно дополнить пункт в) части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации о совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов словами

¹⁹ Нужен конституционный запрет на пересмотр суверенных границ России!
URL: <https://regnum.ru/news/polit/2833336.html> (дата обращения 23.01.2022).

«прохождение государственной границы на территории субъектов Российской Федерации».

Аналогичная практика совместного ведения режимом пограничных зон (пункт б) части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации) доказала свою оптимальность.

4. Исключить слово «между» в части 3 статьи 67 Конституции Российской Федерации («Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия»).

Это необходимо потому, что границы ряда субъектов Российской Федерации либо полностью (Калининградская область), либо частично (Ленинградская, Псковская, Ростовская, Амурская, Сахалинская области, Камчатский, Приморский, Краснодарский, Хабаровский края и т. д.) совпадают с государственной границей России.

Буквальное прочтение и применение ныне действующей редакции части 3 статьи 67 Конституции Российской Федерации позволяет без учёта мнения пограничных субъектов изменять ту часть их границ, которая совпадает с государственной границей Российской Федерации. Очевидно, что это противоречит принципу федерализма.

Предлагаемый вариант редакции части 3 статьи 67 Конституции Российской Федерации делает невозможным уступку части территории Российской Федерации без учёта мнения её пограничных субъектов («Границы субъектов Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия»).

Эти предложения неоднократно вносились представительными органами власти Сахалинской области, начиная с Конституционного совещания 1993 года... Однако господствовавшее тогда мнение о неизменности Конституции не позволило это своевременно сделать.

Полагаем, что время для таких изменений настало.

5. Статью 67 Конституции РФ следует дополнить частью 4 в следующей редакции: «Правовые акты, содержащие положения об отторжении территории Российской Федерации, не подлежат изданию, введению в действие и применению».

Это важно для ратифицированных ещё в СССР правовых актов, которые не попадают под контроль Конституционного суда Российской Федерации, имеющего сейчас право проверять только не вступившие в силу международные соглашения».

Помимо публикации в СМИ данное Обращение было мной направлено в Администрацию Президента Российской Федерации.

По сообщению от 20 января 2020 года из Администрации Президента Российской Федерации, по данному предложению «будет проведена правовая экспертиза рабочей группой по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации, образованной распоряжением Президента Российской Федерации от 15 января 2020 года № 5-рп, в целях выработки правовых формулировок проектов поправок в Конституцию Российской Федерации для вынесения на голосование граждан Российской Федерации». По конечному результату видно, что экспертиза была положительной.

Кроме этого, мной сразу (ещё в январе 2020-го) были направлены соответствующие обращения соруководителям Рабочей группы А. А. Клишасу и Т. Я. Хабриевой, переданы губернатору Сахалинской области и депутатам Сахалинской областной Думы материалы для отправки Президенту Российской Федерации.

Из всех депутатов седьмого созыва Сахалинской областной Думы вопросом заинтересовалась только депутат Светлана Васильевна Иванова. Она немедленно разослала копии своего письма с предлагаемыми поправками к Конституции с механизмами обеспечения неотторжимости государственной территории во многие комитеты Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

Шесть комитетов ещё до встречи президента с Рабочей группой по подготовке к внесению поправок в Конституцию сообщили о направлении её обращения в эту Рабочую группу.

Собрание депутатов муниципального образования городской округ «Охинский» Сахалинской области по нашей инициативе 4 февраля 2020 года решением № 29 приняло Обращение к Президенту Российской Федерации с аналогичными предложениями по созданию конституционного механизма неотторжимости российских территорий.

13 февраля 2020 года на встрече с Президентом России В. В. Путиным член Рабочей группы артист В. Л. Машков заявил: «Я могу не совсем точно сформулировать, юристы помогут и направят, мне кажется, что было бы неплохо закрепить в Конституции запрет на отчуждение территорий России. Отдавать нельзя, и даже вести переговоры по этому поводу нельзя. Железобетонно». Рабочая группа из многих источников располагала озвученной В. Л. Машковым идеей.

Обрадовала реакция Президента Российской Федерации В. В. Путина: «А говорите, нужны какие-то юристы. Если напишем в Конституции: вот это «железобетонно».

Ко второму чтению президентского законопроекта им были поданы в Государственную Думу предлагаемые поправки, которые обрели своё место в реформируемых главах Основного закона страны, а затем были одобрены и по результатам всенародного голосования.

Таким образом, Межрегиональным общественным движением «За территориальную целостность России «Русские Курилы» 19 января 2020 года был внесён ряд поправок к Конституции Российской Федерации. Одна из этих поправок – принцип неотторжимости территории страны – введена Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 № 1-ФКЗ и вошла в виде части 2.1 статьи 67 в Конституцию Российской Федерации, которая ныне гласит:

«Российская Федерация обеспечивает защиту своего суверенитета и территориальной целостности. Действия (за исключением делимитации, демаркации, редемаркации государственной границы Российской Федерации с сопредельными государствами), направленные на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывы к таким действиям не допускаются».

Введение принципа неотторжимости (неотчуждаемости) территории в Конституцию – несомненный шаг вперёд в укреплении суверенитета страны. Однако этот принцип требует создания механизма неотторжимости, чтобы он не остался голым лозунгом, и, соответственно, принятия ряда конкретизирующих норм в текущем законодательстве²⁰.

²⁰ Подробнее: <https://regnum.ru/news/polit/2891761.html> ; <https://regnum.ru/news/polit/2892334.html>.