

ВОПРОСЫ ТЕРРИТОРИИ

Границы России со странами СНГ и Балтии

*Постнов В.В. **

Прежде чем приступить к изложению темы настоящей статьи, представляется необходимым ознакомить читателя с основами становления и существования государственной границы, привести некоторые статистические данные.

Закон о государственной границе Российской Федерации определяет ее как линию и проходящую по этой линии вертикальную поверхность, фиксирующие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства), т.е. пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации.

На самом же деле понятие государственная граница включает практически все аспекты существования современного государства: политический, оборонный, экономический, социальный и т.д. Обычно именно с нею связаны главные устремления руководства того или иного государства. В Советском Союзе, будучи "на замке", она олицетворяла политический и оборонный рубеж, отделявший страну от всего остального мира. Однако сама по себе граница не обязательно должна быть синонимом непреодолимого рубежа. Все дело в законах и их надлежащем исполнении.

Старшее поколение помнит замечательную кинокомедию "Закон есть закон" с участием знаменитых Фернанделя и Тото, в которой показана доведенная до абсурда ситуация на границе между послевоенными Италией и Францией.

Если государство стремится развивать экономические, культурные, дружеские и другие отношения с остальным миром, ему нужно разрабатывать соответствующие его устремлениям законы. И тогда цель будет достигнута несмотря ни на какие границы. В современном мире государственная граница - своеобразный фильтр, предназ-

* Постнов В.В. - юрист-международник.

наченный разделять все, что через него проходит, на законное и незаконное.

Становление государственной границы с международно-правовой точки зрения процесс довольно длительный, включающий в себя комплекс двусторонних договоров, заключаемых с сопредельными государствами. Учитывая, что международный договор - это своеобразный мостик или переходник между внутренними законодательствами, в данном случае двух соседних государств, многое зависит от характера заключаемых договоров. Среди комплекса пограничных договоров назову прежде всего три - о прохождении государственной границы, ее демаркации, или обозначения на местности, и наконец, о ее режиме.

К договорам, так или иначе касающимся пограничных вопросов, относятся также соглашения о пунктах пропуска через государственную границу, взаимных поездках граждан (которые могут устанавливать безвизовый порядок въезда), об упрощенном порядке пересечения государственной границы жителями приграничных районов двух сопредельных государств, о водопользовании на пограничных реках, строительстве трансграничных объектов, таких, как мосты, трубопроводы, плотины, водохранилища и пр., а также о судоходстве на пограничных реках, рыболовстве, создании совместных заповедников и многие другие.

Бывший Советский Союз был близок к окончанию международно-правового оформления своих пограничных отношений с сопредельными странами. Лишь с Китаем и Японией они оставались незавершенными.

После развала СССР России предстоит очень многое сделать для окончательного пограничного урегулирования отношений с сопредельными странами. Доставшиеся в наследство от огромной державы границы с такими странами как Норвегия, Финляндия, Польша, Монголия, КНДР, базируются на достаточной договорно-правовой базе, однако пробелов в ней все еще не мало.

Из республик бывшего Союза ССР к настоящему моменту Россия успела заключить договор о границе лишь с Литвой. Правда, он еще не ратифицирован Россией и потому не вошел в законную силу. Предстоит урегулировать пограничные вопросы с Эстонией, Латвией, Белоруссией, Украиной, Грузией, Азербайджаном и Казахстаном. Кроме того, остается завершить обозначение государственной границы с Китаем и разрешить труднейший территориальный спор с Японией.

В настоящее время с такими странами, как Литва, Латвия и Эстония, ведутся интенсивные переговоры по всему комплексу пограничных вопросов. Регулярный обмен мнениями с Грузией и Азербайджаном затруднен известной ситуацией в Абхазии, Чечне и в целом на Северном Кавказе. Активно ведутся переговоры о делимитации государственной границы с Украиной и Казахстаном. В международно-правовом отношении предстоит оформить значительные по протяженности участки российской границы с этими странами.

Российская Федерация придерживается единого подхода к вопросам договорного определения государственных границ со всеми сопредельными государствами - бывшими республиками СССР. Это означает, что государственной границей России является граница РСФСР, закрепленная действующими международными договорами и законодательными актами бывшего СССР. В Советском Союзе границы между республиками устанавливались решениями Верховных Советов сопредельных республик, которые затем утверждались Верховным Советом СССР. Установленные таким образом границы впоследствии находили свое отражение на официальных картах, издававшихся Главным Управлением геодезии и картографии СССР и Военно-топографическим управлением Генерального штаба Министерства обороны СССР.

Итак, позиция России на переговорах о границах с государствами - бывшими республиками Союза ССР - заключается в признании тех границ, которые существовали на момент его распада. Очевидно, что такой подход наиболее продуктивен, о чем свидетельствует опыт решения пограничных вопросов со странами Балтии.

Если на первоначальном этапе Латвия и Эстония выдвинули предложение определить границу с Россией на основе договоров 1920 года, что означало предъявление территориальных претензий, то в настоящее время они сняты. Тем самым открыта дорога к окончательному разрешению пограничных вопросов, хотя еще и остаются некоторые проблемы иного характера.

Протяженность согласованной линии российско-латвийской государственной границы составляет 250 км, а российско-эстонской - 437 км, включая участок государственной границы в Балтийском море, общая длина которого около 150 км.

Что касается Литвы, то эта страна с самого начала переговоров о границе заняла конструктивную позицию. В итоге 24 октября 1997 г. был подписан Договор о российско-литовской государственной гра-

нице. При этом наиболее сложным был вопрос о границе на Выштинском озере, поскольку существовавшая между РСФСР (Калининградская область) и Литовской ССР граница проходила по берегу озера, отрезая литовцев от воды. Руководствуясь принципами добрососедства и недопустимости территориальных потерь для сторон, российская сторона согласилась на некоторую корректировку границы на этом озере таким, однако, образом, чтобы несколько десятков гектаров нашей акватории были компенсированы литовцами на другом участке границы.

Украина. Российская и украинская Комиссии по делимитации государственной границы между двумя странами ведут переговоры с апреля 1998 года. К осени 2001 года в основном завершена разработка проекта "Описание прохождения государственной границы между Российской Федерацией и Украиной" от трехстороннего стыка границ России, Белоруссии и Украины до побережья Азовского моря общей протяженностью около 2000 км. Несогласованным остается ее описание лишь на нескольких участках, не превышающих в целом 50 км.

Все еще не оформлен международно-правовой статус Азовского моря. В СССР оно считалось внутренними водами. Учитывая это обстоятельство, Россия предложила придать этому морю статус внутренних вод России и Украины.

К существующим международно-правовым документам, касающимся пограничных отношений между Россией и Украиной, относятся Меморандум о сотрудничестве в охране государственных границ Республики Беларусь, Российской Федерации и Украины от 15 апреля 1994 г., Соглашение между Российской Федерацией и Украиной о сотрудничестве и взаимодействии по пограничным вопросам от 3 августа 1994 г., Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о пунктах пропуска через государственную границу между Российской Федерацией и Украиной от 8 февраля 1995 г.

Кроме того, между Федеральной пограничной службой России и Государственным комитетом по делам охраны государственной границы Украины заключены два Протокола: о порядке деятельности представителей пограничных войск Российской Федерации и Украины от 27 августа 1994 г., а также о совместном контроле акватории Азовского моря и Керченского пролива пограничными войсками Российской Федерации и Украины от 27 августа 1994 г.

Грузия. Переговоры о делимитации государственной границы двух стран ведутся с декабря 1993 года. В них участвуют представители внешнеполитических ведомств, пограничных и картографических служб, а также администраций приграничных территорий обеих сторон.

Протяженность согласованной экспертами на осень 2001 года линии российско-грузинской государственной границы составляла около 797 км (или 89% от ее протяженности). Предстоит также определить государственную границу на Черном море на участке соприкосновения российских и грузинских территориальных вод (моря).

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Грузия о пунктах пропуска через таможенную границу от 8 октября 1993 г., пожалуй, единственное Соглашение между двумя странами, относящееся к вопросам режима государственной границы.

Переговоры о государственной границе с Грузией крайне осложнены конфликтной ситуацией и напряженностью в приграничных зонах (Абхазия, Чечня, Южная Осетия и Дагестан), а также отсутствием на переговорах представителей Абхазии и Чечни, территории которых непосредственно прилегают к государственной российско-грузинской границе.

Что касается т.н. "спиртовой" проблемы и связанного с ней переноса российского пункта пропуска Верхний Ларс, то представляется необходимым внести полную ясность в созданную грузинской стороной ситуацию. Общеизвестно, что местоположение пунктов пропуска через государственную границу само по себе не обозначает прохождение линии границы.

Примером тому служат пункты пропуска в Шереметьево II, других аэропортах, морских и речных портах, открытых для международного сообщения. Пограничные и таможенные власти любой страны могут размещать пункты пропуска на значительном удалении от собственно линии границы в тех местах, которые будут сочтены наиболее удобными для осуществления всех видов пограничного контроля.

Пункт пропуска Верхний Ларс был размещен на российской территории, однако грузинская сторона, недовольная развитием "спиртовой" проблемы, предприняла непродуманный шаг, чреватый в будущем серьезными проблемами: предъявила России территориальные претензии на этом участке. С этой целью грузинские власти да-

же игнорировали свою конституцию, в которой четко записано, что "территория грузинского государства определена по состоянию на 21 декабря 1991 г.", а это значит, что граница между Россией и Грузией в этом месте проходит по вершинам Большого Кавказа, как это изображалось на географических картах изданных на тот момент в СССР и в ГССР. Некоторые СМИ уже трактуют перенос злополучного пункта пропуска как территориальную уступку со стороны России, но это не так. Пункт пропуска перенесен лишь для того, чтобы остудить горячие головы прибывших на границу "добровольцев", не допустить кровопролития. Позиция же России на переговорах о границе остается неизменной.

Азербайджан. Делимитация российско-азербайджанской государственной границы осуществляется созданными для этих целей комиссиями с февраля 1996 года. Протяженность согласованной и оформленной двусторонними протоколами линии российско-азербайджанской государственной границы в ходе переговоров доведена до 253 км (или 77,4% от всей ее протяженности). Остаются несогласованными несколько участков границы, в том числе на реке Самур, и на Каспийском море. Они будут урегулированы после определения правового статуса этого водоема.

Международно-правовую базу пограничных отношений между Россией и Азербайджаном составляют такие документы, как межправительственное российско-азербайджанское Соглашение о пунктах пропуска через государственную границу между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой от 7 октября 1995 г., а также подписанное 17 мая 1996 г. президентами России и Азербайджана Соглашение о сотрудничестве по пограничным вопросам, до настоящего времени не ратифицированное азербайджанской стороной.

В стадии проработки сторонами находится сейчас один весьма важный документ - проект соглашения о сотрудничестве в области рационального использования и охраны водных ресурсов пограничной реки Самур.

Казахстан. Работа по международно-правовому оформлению линии государственной границы между Россией и Казахстаном ведется специально созданными делегациями сторон, в составе которых широкий круг специалистов разных областей: представители МИДов, картографических и пограничных служб, а также администраций приграничных субъектов сторон, эксперты транспортных, землеустроительных и оборонных ведомств сторон.

Делегации, наряду с согласованием собственно линии государственной границы, вырабатывают текст описания ее прохождения относительно объектов на местности. Используются при этом элементы местности, отличающиеся долговременной сохранностью: рельеф (холмы, горы, водоразделы, хребты), гидрография (реки, ручьи, каналы, озера, водохранилища), дорожная сеть (автодороги различного класса, железные дороги), пункты геодезической сети.

С момента начала работ по делимитации российско-казахстанской государственной границы в сентябре 1999 года эксперты согласовали линию ее прохождения и описание на участке, составляющем более половины всей границы (ее общая протяженность около 7300 км).

Вопросы, касающиеся режима российско-казахстанской государственной границы, отражены в межправительственных Соглашениях: о порядке перемещения через границу товаров, необходимых для выполнения работ на космодроме "Байконур", от 25 декабря 1993 г. и о пунктах пропуска через российско-казахстанскую государственную границу от 23 декабря 1998 г.

К реально существующим территориальным проблемам России можно отнести лишь проблему претензий Японии на острова Итуруп, Кунашир и группу мелких островов Малой Курильской гряды. Однако она относится к теме "морские границы России", о которой можно было бы поговорить отдельно.