

Хроника

КАКИЕ ГРАНИЦЫ НУЖНЫ РОССИИ?

(о международной конференции под эгидой Московской ассоциации международного права)

Именно этот вопрос находился в центре внимания III международной научно-практической конференции* "Территориальная целостность и границы государств: политико-правовые проблемы", состоявшейся 24 марта 1994 г. в Московском государственном институте международных отношений МИД РФ. Организаторами конференции выступили две независимые общественные организации – Московская ассоциация международного права (МАМП) и Московский независимый институт международного права (МНИМП). В ее работе приняли участие известные юристы-международники, государствоведы, депутаты Совета Федерации и Государственной Думы, представители МИД РФ, Федеральной службы погранвойск, гости из Беларуси и Приднестровья.

Выступившие первыми Я.А. Островский (первый заместитель директора Правового департамента МИД РФ), В.В. Постнов (зав. отделом государственных границ этого же департамента) и Ф.А. Ламов (зам. главнокомандующего погранвойск РФ) дали максимально подробную картину особенностей нынешней государственной границы РФ. Докладчики отметили, что общая протяженность границ РФ больше, чем границ бывшего Советского Союза. Они выделили три типа границ Российской Федерации:

– границы, унаследованные от бывшего СССР, установленные в соглашениях с сопредельными государствами (с КНДР, Норвегией, Польшей и Финляндией – на суше и на море; Монголией и КНР – только на суше; США, Турцией, Швецией, Японией – только на море). Большая часть этих границ закреплена международно-правовыми средствами;

– границы со странами Балтии (Латвией, Литвой, Эстонией), оформленные в международно-правовом отношении;

* Первые две конференции под эгидой Московской ассоциации международного права состоялись в декабре 1992 года (по теме "Вооруженные конфликты в Европе и пути их мирного урегулирования") и в апреле 1993 года (по теме "Содружество независимых государств: экономика, политика, право").

– границы с государствами–участниками СНГ (Азербайджаном, Беларусью, Грузией, Казахстаном и Украиной), также не закрепленные международно-правовым путем.

Таким образом, у России из общей протяженности сухопутных границ в 14,3 тыс. км новые границы составляют более 11 тыс. км (эти данные могут быть уточнены лишь в процессе демаркации). Проблемы в отношении именно новых границ и стали предметом наиболее оживленной дискуссии.

В содокладе Я.А. Островского и В.В. Постнова отмечалось, что новые границы представляют собой границы, установленные в свое время в качестве административных. Для их трансформации в государственные необходимо международно-правовое оформление с сопредельными странами, включающее:

- делимитацию – договорное определение общего положения линии границы на географической карте;
- демаркацию – обозначение договорной границы на местности пограничными знаками;
- согласование всего комплекса вопросов взаимодействия пограничных служб сторон и закрепление достигнутых договоренностей в соответствующих соглашениях.

Что касается государств Балтии, то здесь существует необходимость классического международно-правового оформления прохождения линии государственных границ, о чем подробно говорили генерал-майор Ф.А. Ламов и аспирант Академии погранвойск С.Н. Дегтярев.

Правовой статус границ между РФ и государствами–участниками СНГ определен Минским соглашением о создании СНГ от 8 декабря 1991 г. В статье 5 этого соглашения стороны признали неприкосновенность существующих границ, свободу передвижения граждан и передачи информации. По мнению А.Я. Островского и В.В. Постнова, Минское соглашение не ставило перед собой цели решить вопрос о международно-правовом закреплении государственных границ. Оно ориентирует страны Содружества на то, что те должны исходить из существующих границ и сосредоточить усилия не на их международно-правовом оформлении, а на выводе своих стран из глубокого кризиса, улучшении социально-экономического положения своего населения. Следовательно, вопрос о договорно-правовом оформлении границ не снимается с повестки дня, а как бы отодвигается на второй план.

Такая постановка вопроса обоснована по ряду причин. Во-первых, международно-правовое оформление границ России со странами – членами СНГ – дело трудоемкое, крайне сложное и дорогостоящее. Административные границы носят условный, искусственный ха-

раक्टर, нередко проходят через населенные пункты, разъединяют компактно проживающие в тех или иных районах этнические или национальные группы населения. Протяженность новых границ весьма значительна, что потребует огромных средств на их демаркацию.

Во-вторых, еще один довод против международно-правового оформления границ России со странами Содружества в настоящее время – судьба самого Содружества. От того, победят центробежные либо центростремительные силы, будет зависеть, как будут решаться вопросы о государственной границе России со странами – членами СНГ.

В этой связи в докладе Я.А. Островского и В.В. Постнова был подвергнут критике закон "О государственной границе Российской Федерации", принятый Верховным Советом РФ 1 апреля 1993 г. Практические работники высказали мнение, что формула о придании всем границам России статуса государственной границы крайне сомнительна, нельзя в одностороннем порядке придать какой-либо границе статус государственной, поскольку установление государственной границы является предметом двусторонней договоренности, которая закрепляется в соответствующем соглашении. В новом российском законе практически без каких-либо существенных изменений воспроизводятся положения Закона СССР 1982 года по данному вопросу без отражения современных реалий на границах РФ. Поэтому мог продолжать действовать Закон СССР 1982 года в той части, в какой он не противоречит законодательству России.

Вместе с тем есть гораздо более значимое направление, на котором с самого начала надо было сосредоточить усилия. Речь идет об установлении таможенного, паспортного и других видов контроля в зависимости от обстановки на границе с той или иной страной. Установленная в Минском соглашении, а затем в Уставе СНГ идея открытости (прозрачности) границ не означает бесконтрольности. А у нас, к сожалению, именно так в течение долгого времени складывалась обстановка. Почему-то считалось, что при отсутствии государственных границ нельзя обеспечить соответствующий контроль. Понятно, это потребовало бы значительного укрепления таможенной и пограничной служб, но, по крайней мере, удалось бы предотвратить такую ситуацию, о которой пишет в своей книге "Великая криминальная революция" Станислав Говорухин.

Важные проблемы, связанные с новыми границами России и особенностями их статуса, были поставлены в докладе генерал-майора **Ф.А. Ламова**. Остановившись на реальном положении дел на всех границах России, основное внимание он уделил вопросам их охраны. По его мнению, особое значение имеет усиление охраны внешних границ государств СНГ. Ослабление такой охраны напрямую затрагивает

интересы России, поскольку на них отражаются незаконная миграция в страны Содружества граждан государств Юго-Восточной Азии, Ближнего Востока и других регионов, активизация контрабандной деятельности и незаконное перемещение через границы государств Содружества оружия, наркотиков, сырьевых ресурсов и материальных ценностей. Решение всех этих проблем Ф.А. Ламов видит в совместных действиях государств СНГ по охране их внешних границ. Он выступил за укрепление закона "О государственной границе Российской Федерации" путем внесения в него дополнений и изменений, затрагивающих среди прочего и режим государственной границы.

Выступая в прениях, профессор Н.А. Ушаков (Институт государства и права РАН) предложил иной путь обеспечения экономических интересов России. Отметив, что охрана внешних границ бывшего СССР – необходимая мера, ученый подчеркнул, что без организации серьезной охраны границ между странами СНГ (на что рассчитывать в ближайшее время не приходится) нельзя спасти Россию. Он выступил за создание Таможенного союза в рамках СНГ на основе договора. Принципиальные основы такого союза следующие:

- установление единой таможенной территории между государствами– участниками Таможенного союза;
- отсутствие внутренних таможенных границ, свобода передвижения лиц, товаров, капиталов по всей территории Таможенного союза;
- единая таможенная политика, единые таможенные тарифы;
- распределение таможенных доходов по квотам между членами Таможенного союза;
- создание совместных органов государствами– членами Таможенного союза в целях координации ведения внешней торговли.

Ф.И. Сапрыкин (Департамент СНГ МИД РФ) остановился на проблеме прозрачности границ в воздушном пространстве бывшего СССР. Государства– участники СНГ, закрепив в своих законодательных актах суверенитет на воздушное пространство в пределах своих территорий, договорились в Соглашении о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства и в других многосторонних документах, подписанных в рамках СНГ, о сохранении прозрачности внутренних границ участников СНГ и о едином воздушном пространстве. Это предполагает сохранение в качестве источников правового режима воздушного пространства нормативных актов СССР (Воздушного кодекса, Основных правил полетов и др.), передачу функций и полномочий по управлению и обслуживанию воздушного движения (УВД и ОВД) Единому центру УВД и Центральному командному пункту ПВО. Речь идет также о свободном транзите товаров и грузов через внутренние границы участников СНГ, о совместной проти-

воздушной обороне внешних границ СНГ, о беспрепятственном транзите воинских грузов для обеспечения деятельности миротворческих сил СНГ.

Создавая ряд явных преимуществ, прозрачность границ, по мнению докладчика, имеет свои недостатки, в частности полеты воздушных судов в пределах СНГ не считаются международными и в случае нарушений не наступают адекватные юридические последствия (ответственность перевозчика, меры при актах незаконного вмешательства и др.). Воздушное пространство становится по сути "проходным двором", что приводит к бесконтрольной перевозке оружия, наркотиков, отсутствию санитарно-эпидемиологического контроля при осуществлении нерегулярных полетов. Как считает Ф.И. Сапрыкин, ликвидировать эти недостатки можно путем принятия региональной авиационной конвенции и создания на базе воздушного пространства общего и совместного пользования Воздушного союза СНГ.

Г.Г. Шинкарецкая (Институт государства и права РАН), остановившись на правопреемстве России в отношении границ, отметила, что Россия после распада СССР по отношению к РСФСР является государством-продолжателем, а по отношению к СССР – правопреемником. Признание неизменности границ РСФСР было выражено в Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г. и получило договорное подтверждение в ряде государственных договоров России, заключенных в конце 1990 года – начале 1991 года с другими бывшими союзными республиками.

Актом правопреемства России в отношении границ стал закон "О государственной границе Российской Федерации" 1993 года. Фактически ту границу, что определяла пределы РФ после распада СССР, можно разделить на три части: граница СССР, делимитированная и имеющая установленный правовой режим; линии административного деления с неопределенным режимом; полоса вод, отграниченная от моря, но без боковых границ и с несовершенным правовым режимом.

В отношении второго вида границ Г.Г. Шинкарецкая высказала несогласие с мнением, что они носят условный характер. Режим границы не следует смешивать с ее статусом. Административная граница РСФСР и государственная граница РФ суть две разные линии, просто совпадающие по месту прохождения. Кстати, и некоторые другие ораторы высказались в этом же ключе. Так, И.И. Лукашук (Институт государства и права РАН) отметил, что нельзя говорить, что у России нет государственной границы с государствами СНГ. Такая граница есть. И хотя она не оформлена договорами, но отмечена на карте. Можно говорить, что государственная граница РФ существует в соответствии с обычаем. М.И. Лазарев (Институт Латинской Америки

РАН) заметил, что нет оснований называть государственные границы РФ административными. Их можно называть государственными, совмещенными с бывшими административными границами РСФСР.

Что касается территориальных вод, то, по мнению Г.Г. Шинкаревой, перед Россией стоит двоякая задача: осуществить акт правопреемства от СССР и провести делимитацию боковых границ.

Анализ проектов законов РФ о территориальном море, континентальном шельфе и исключительной экономической зоне дал в своем выступлении А.Л. Колодкин, президент Российской ассоциации международного права (зам. директора ГОСНИИ Мортранспорт). Он отметил, что проект закона о внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне представляет собой в значительной степени новое правовое явление. Это первый закон, непосредственно относящийся сразу к трем названным морским пространствам, подробно регламентирующий режим прохода иностранных военных кораблей через территориальное море и плавания иностранных невоенных судов. Проект закона предлагает установить прилежащую зону в 24 морские мили при ширине территориального моря в 12 морских миль.

Проект закона о континентальном шельфе содержит понятие шельфа, полностью соответствующее положениям Конвенции ООН по морскому праву 1982 года*. Важным и новым элементом проекта является указание на учет интересов населения прибрежных территорий. Предполагается, что только за Российской Федерацией закрепляются суверенные права в отношении разведки и разработки естественных ресурсов шельфа. Проект закона содержит подробные положения относительно порядка разведки и разработки минеральных и других неживых ресурсов шельфа, а также порядка пользования живыми ресурсами. В нем прямо указаны органы, которым предоставлено право давать разрешение на проведение работ на шельфе.

Проект предусматривает порядок проведения научных исследований на шельфе иностранными государствами, физическими и юридическими лицами и компетентными международными организациями.

Что касается проекта закона об исключительной экономической зоне, то он дает определение зоны и устанавливает суверенные права РФ в строгом соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 года. В проекте указывается, что природные ресурсы зоны, как и деятельность по ее эксплуатации, находятся в ведении федеральных органов власти РФ.

* В ноябре 1994 года конвенция вступает в силу.

В своем сообщении **Б.И. Жердичин** (зав. кафедрой правового обеспечения внешнеэкономической деятельности Белорусского института правоведения) проанализировал закон Республики Беларусь "О государственных границах" от 4 ноября 1992 г. Закон регулирует отношения пограничного характера Республики Беларусь с сопредельными государствами, входившими ранее в состав СССР (Россией, Украиной, Латвией, Литвой), а также с Польской Республикой. Принятие закона является благоприятной предпосылкой для международно-правового регулирования статуса государственной границы на основе межправительственных соглашений с сопредельными государствами.

Два последних выступления на конференции затронули более широкий аспект проблем, связанных с территориальной целостностью государств. **В.В. Полянский** (доцент кафедры государственного и административного права Самарского университета) посвятил свое выступление политической имитации национальных интересов и ее влиянию на территориальную целостность государств. Исторический опыт свидетельствует, отметил он, что идея защиты национальных интересов может служить как укреплению, так и разрушению территориальной целостности государств. При этом наиболее опасна политическая имитация национальных интересов тогда, когда она используется в целях удовлетворения лидерских властолюбивых амбиций, тщательно маскируемых под "национальные интересы" народов.

Характерной чертой 80–90-х годов XX столетия является дезинтеграция многонациональных государств, и прежде всего бывших социалистических – СФРЮ, ЧСФР (ЧССР), СССР. Линия дезинтеграции продолжается и в Российской Федерации. По мнению В.В. Полянского, вряд ли может идти речь о полезности таких процессов. Трудно оспоримым является тот факт, что политическая имитация национальных интересов в борьбе лидеров субъектов Федерации за утверждение независимости своей власти от центральной неизбежно порождает цепную реакцию партикуляризма, пересмотра границ даже административных образований.

В.В. Полянский считает, что необходимо разработать формулу политической и моральной ответственности лидеров, спекулирующих национальными интересами народов. В качестве одной из мер политической ответственности может стать добровольная отставка государственного деятеля, стимулируемая требованиями общественности.

В совместно подготовленном докладе **В.Н. Яковлев** (ректор Приднестровского государственно-кооперативного университета) и **Н.В. Бабилунга** (доцент того же университета) выступили с тезисом, что в настоящее время право народов на самоопределение имеет

приоритет над правом сохранения государственной и территориальной целостности. Они остановились на содержании права наций на самоопределение на основе анализа Устава ООН, международных пактов о правах человека, Декларации ООН о праве на развитие 1986 года и других международно-правовых актов. Опираясь на проведенный анализ, содокладчики пришли к выводу, что процесс возникновения, становления и развития Приднестровской Молдавской Республики (ПМР) проходит в строгом соответствии с перечисленными международно-правовыми актами.

Однако в дискуссии ряд выступавших (профессор Военного института И.Н. Арцибасов; профессор Дипломатической академии МИД РФ О.Н. Хлестов) отметили, что ни в одном международно-правовом документе не устанавливается иерархия общепризнанных принципов международного права. Напротив, подчеркиваются их равноправие и взаимосвязанность. Поэтому вряд ли правомерно принципу самоопределения народов отдавать приоритет перед другими международно-правовыми принципами.

Подводя итоги конференции, можно отметить, что для государств, входящих в СНГ, вопрос сопредельных границ имеет особую остроту. До сих пор государственные границы между Россией и ее новыми суверенными соседями по СНГ не установлены. Их суверенные пределы определяют старые административно-территориальными границами бывшего Союза. Однако по-прежнему российские пограничные войска охраняют не только границы России, но и границы вновь образованных государств.

Признание границ внутри СНГ прозрачными создало благоприятную почву для бесконтрольного вывоза из России цветных металлов, нефти, других видов сырья и продукции, беспрепятственного распространения наркотиков и оружия. Ясно, что с таким положением дальше мириться нельзя.

Прозвучавшие в этой связи на конференции некоторые предложения могут быть весьма полезными, например создание Таможенного союза и Воздушного союза стран СНГ, скорейшее принятие проектов законов о территориальном море и прилегающей зоне, о континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне. Было бы целесообразно также разработать закон о пограничных войсках. Представляется также, что безотлагательно должны быть приняты меры по установлению таможенного, паспортного и других видов контроля в аэропортах, на железнодорожных, речных и морских вокзалах.

Э.С. КРИВЧИКОВА,
*президент Московской ассоциации
международного права, профессор МГИМО*