

# §1 АКТУАЛЬНЫЙ ВОПРОС

Скулаков Р. М.

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЦЕЛОСТНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВОЙ РАКУРС

**Аннотация.** Предметом исследования являются общепризнанные принципы и нормы международного права и законодательство в области обеспечения территориальной целостности Российской Федерации. Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере обеспечения территориальной целостности государств, осложняющиеся вооруженными конфликтами, политическим кризисами. Автор дает характеристику осложняющимся межгосударственным отношениям относительно возникающих кризисов, вооруженных конфликтов и последующих территориальных преобразований государств. Особое внимание уделяется правовой основе обеспечения территориальной целостности государств с последующими предложениями совершенствования законодательства Российской Федерации в указанной сфере. С помощью общенаучных (анализ, дедукция) и специальных юридических (историко-правовой, формально-юридический) методов осуществлена оценка территориальных изменений государств в мире, выявлены некоторые угрозы для Российской Федерации и нормативные правовые акты необходимые для совершенствования обеспечения её территориальной целостности. Основными выводами в работе являются: угрозы территориальной целостности в современных условиях видоизменяются, растущие интересы ведущих государств и их реализация происходит в нарушение международного права, необходим своевременный учет опыта территориальных преобразований в мире и совершенствование законодательства российской Федерации. Новизна и вклад автора определяется выявлением меняющейся картины и угроз территориальных преобразований государств, а также разработкой предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации и преобразования государственного аппарата для сохранения её единства и целостности.

**Ключевые слова:** территориальная целостность России, угрозы территориальной целостности, распад государства, нормы международного права, стратегия территориальной целостности, государственный аппарат, целостность государства, единство, территориальная проблема, совершенствование законодательства.

**В** современном мире государства очень стремительно преобразуют политические, экономические, социальные сферы. Преобразованию подвержены и территории государств, поскольку территория это основная материальная основа жизни государств. Некоторые представители объединенных наций, которые в соответствии с Уставом ООН<sup>1</sup> преисполнены решимости избавить грядущие поколения от бедствий войны, в последнее время постоянно забывают о своих обещаниях и руководствуются не общепризнанными принципами и нормами международного права, а своими интересами. Постоянное стремление США к монополярному устройству мира, и соответствующие действия в этом направлении, приводит к нарушению общепризнанных принципов и норм международного права и погружению населения государств в бедствия войны. Под лозунгами развития демократических основ, решения социальных противоречий, обеспечения международного мира и безопасности, США вторгаются жизнь в государств, в результате чего гибнет население и происходит их распад. Примеров распадов государств достаточно для объективной оценки причин, субъектов, условий и последствий таких случаев, например, распад СССР, Югославии, угроза целостности Китая, Индии, Испании, Канады, Великобритании, США и Украины. Понимание необходимости обеспечения территориальной целостности государств сложилось в межгосударственном общении. Территориальную целостность государства можно представить как нераздельность, единство государственной территории и границы, сложившееся исторически. Принцип территориальной целостности прямо не сформулирован в Уставе ООН, в статье 2 используется понятие «территориальная неприкосновенность», что не в полной мере раскрывает его содержание и влечет не однообразное понимание. В Заключительном акте СБСЕ 1975 г. территориальная целостность закрепляется в каче-

<sup>1</sup> См.: Преамбула Устава ООН (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.) // Действующее международное право: В 3 т. — М., 1999. — Т. 1. — С. 8.

стве принципа<sup>2</sup>. Также принцип территориальной целостности государств закрепляется в контексте с другими принципами и актах международных организаций<sup>3</sup>.

Сложность предсказуемости, гарантированности процесса обеспечения территориальной целостности государств можно объяснить видоизменением угроз. Основные акторы злодеяний, настроенные на разделение государств, изменение политических режимов, действуют исключительно скрытно, подменяя основания своего вмешательства, но стремящиеся именно к нарушению территориальной целостности государств. И в таких условия международные институты становятся неэффективными, когда экономически господствующие государства влияют на принятие решений международного сообщества. Возникает необходимость очень внимательной и объективной работы по классификации угроз территориальной целостности и противодействию им. Обоснованная классификация угроз территориальной целостности позволит своевременно совершенствовать нормы права сохраняющие единство территории Российской Федерации.

Целью настоящей статьи является выявление системы общепризнанных принципов и норм и внутригосударственных норм России, обеспечивающих территориальную целостность государства, на основании которой выработать предложения по совершенствованию правовых норм и государственного аппарата, необходимых для сохранения целостности страны.

В виду развивающихся событий в мире в настоящее время, по нашему мнению, Россия должна проводить реальную политику, направленную на защиту своей территориальной целостности и на предупреждение возможных угроз ее существования.

<sup>2</sup> См.: Принципы нерушимости границ и территориальной целостности государств // Заключительный акт СБСЕ (Хельсинки, 1 августа 1975 г.) // Действующее международное право: В 3 т. — М., 1999. — Т. 1. — С. 73–79.

<sup>3</sup> См.: Устав Организации американских государств 1948 г., Устав СНГ 1993 г., Парижскую хартию для новой Европы 1990 г.

Правовые, политические, экономические меры, обеспечивающие территориальную целостность Российской Федерации, должны разрабатываться и осуществляться на основе общепризнанных принципов и норм международного права, учитывая стремительное видоизменение угроз и закрепляться в законодательстве.

Определение понятия территориальная целостность государства в международных правовых актах не закреплено. Отсутствие нормативного определения понятия территориальная целостность показывает незавершенность правового регулирования ее обеспечения в государстве, поскольку не имея четко сформулированного понятия не возможно создать весь спектр правовых норм и реализующих исполнительных механизмов. В основном ученые вкладывают в это понятие качественную характеристику государства, отражающую состояние ее безопасности, проявляющуюся в единстве территории, на которую распространяется суверенитет государства, и определяемую способностью государства сохранять свою территорию в пределах установленных в соответствии с международным правом границ, противодействовать внешним и внутренним угрозам, направленным на их изменение <sup>1</sup>.

По нашему мнению, территориальную целостность государства можно представить как обеспеченную общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами и правовыми средствами государства, неприкосновенность, нераздельность государственной территории и границы, сформированной исторически и находящейся под государственным суверенитетом.

Исследуя вопросы обеспечения территориальной целостности России, целесообразно провести анализ норм права.

Во-первых, правовую основу территориальной целостности России (и, в целом, го-

сударств мирового сообщества) составляют общепризнанные принципы и нормы международного права. В ч. 4 ст. 2 Устава ООН (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.) <sup>2</sup> сказано, что «все Члены Организации Объединенных Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с целями Объединенных Наций».

В Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами, в соответствии с Уставом ООН от 24 октября 1970 г. <sup>3</sup> раскрывается содержание принципа, закрепленного в Уставе ООН. В соответствии с указанным принципом каждое государство обязано воздерживаться от угрозы силой или ее применения против территориальной неприкосновенности, или с целью нарушения существующих международных границ другого государства. Территория государства не должна быть объектом военной оккупации или приобретения другим государством в результате угрозы силой или ее применения. Никакие территориальные приобретения, являющиеся результатом угрозы силой или ее применения, не должны признаваться законными. Агрессивная война является преступлением против мира, которое влечет ответственность по международному праву. В ст. 1 Резолюции «Определение агрессии», принятой XXIX сессией Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г. <sup>4</sup>, сказано, что «агрессией является применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства или каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом Организации Объединенных Наций...».

<sup>1</sup> См.: Остроухов Н. В. Территориальная целостность государств в современном международном праве и ее обеспечение в Российской Федерации и на постсоветском пространстве: Дисс. ... док. юрид. наук. — М.: РУДН, 2010. — С. 38–42.

<sup>2</sup> Действующее международное право: В 3 т. — М., 1999. — Т. 1. — С. 8.

<sup>3</sup> Там же. — С. 65–73.

<sup>4</sup> Там же. — Т. 2. — С. 199.

Важную роль в обеспечении территориальной целостности государств играет Заключительный акт СБСЕ (Хельсинки, 1 августа 1975 г.)<sup>1</sup>. В нем изложены принципы, которыми государства-участники руководствуются во взаимных отношениях, в частности: 1) суверенное равенство, уважение прав, присущих суверенитету; 2) неприменение силы или угрозы силой; 3) нерушимость границ; 4) территориальная целостность государства; 5) мирное урегулирование споров; 6) невмешательство во внутренние дела; 7) уважение прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений; 8) равноправие и право народов распоряжаться своей судьбой; 9) сотрудничество между государствами; 10) добросовестное выполнение обязательств по международному праву.

Среди указанных принципов есть те, которые непосредственно обеспечивают целостность государственной территории (суверенное равенство, уважение прав, присущих суверенитету; неприменение силы или угрозы силой; нерушимость границ; территориальная целостность государства), а другие принципы (например, мирное урегулирование споров; равноправие и право народов распоряжаться своей судьбой; сотрудничество между государствами; добросовестное выполнение обязательств по международному праву) являются прямой гарантией соблюдения принципов, непосредственно обеспечивающих территориальную целостность государства.

Декларация о недопустимости интервенции и вмешательства во внутренние дела государств (принятая резолюцией 36/103 XXXVI Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1981 г.)<sup>2</sup> формулирует права и обязанности государств в реализации принципа отказа от интервенции, вмешательства во внутренние и внешние дела, подтверждает право на уважение территориальной неприкосновенности.

<sup>1</sup> Действующее международное право: В 3 т. — М., 1999. — Т. 2. — С. 73–79.

<sup>2</sup> Там же. — Т. 1. — С. 99–103.

Декларация об укреплении международной безопасности (принятая резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 2734 (XXV) от 16 декабря 1970 г.)<sup>3</sup> призывает все государства в своих международных отношениях строго соблюдать все положения Устава ООН и воздерживаться от угрозы силой или ее применения против территориальной неприкосновенности.

Изложенные общепризнанные принципы и нормы международного права представляют собой правовую основу сотрудничества для всех государств мирового сообщества и, соответственно, должны соблюдаться для обеспечения территориальной целостности и неприкосновенности каждого из них.

После распада СССР образовалось Содружество Независимых Государств (далее — СНГ), которое в своих нормативных правовых актах также закрепляет принципы территориальной целостности государств.

СНГ в своем Уставе<sup>4</sup> объявляет стремление действовать в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, положениями Устава ООН, Хельсинского Заключительного акта и другими документами СБСЕ и, соответственно, закрепляет принцип территориальной целостности и отказ от любых действий, направленных на расчленение чужой территории (ст. 3). В случае возникновения угрозы территориальной целостности для одного или нескольких государств-членов Содруества незамедлительно приводится в действие механизм взаимных консультаций государств с целью координации позиций и принятия мер для устранения возникшей угрозы, включая миротворческие операции или в необходимых случаях, использование Вооруженных Сил. То же положение закреплено и в Договоре о коллективной безопасности (Ташкент, 15 мая 1992 г.)<sup>5</sup>.

Непосредственное отношение к вопросу о территориальной целостности СНГ имеет Декларация о соблюдении суверенитета,

<sup>3</sup> Действующее международное право: В 3 т. — М., 1999. — Т. 2. — С. 202.

<sup>4</sup> Там же. — Т. 1. — С. 719.

<sup>5</sup> Там же. — Т. 2. — С. 269.

территориальной целостности и неприкосновенности границ государств-участников СНГ (Москва, 15 апреля 1994 г.)<sup>1</sup>. В данной декларации главы государств-участников СНГ принимают во внимание важность проблем, связанных с укреплением мира и безопасностью на территориях своих государств, выражают обеспокоенность вооруженными конфликтами различного рода, осознают взаимосвязанность безопасности своих государств на приверженность общей цели — укреплению Содружества. Руководствуясь общепризнанными нормами международного права, целями и принципами Устава ООН, Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, а также основополагающими документами СНГ, уважая суверенитет, а также подтверждая территориальную целостность, нерушимость границ друг друга, отказ от противоправных территориальных приобретений и от любых действий, направленных на расчленение чужой территории, заявляют, что государства-участники СНГ обеспечат выполнение в своих взаимоотношениях принципов суверенитета, территориальной целостности и нерушимости государственных границ.

В рамках СНГ существуют и другие акты, закрепляющие территориальную целостность государств, в частности: Меморандум о поддержании мира и стабильности в СНГ (Алматы, 10 февраля 1995 г.); Алма-Атинская Декларация (Алма-Ата, 21 декабря 1991 г.)<sup>2</sup>; Декларация о неприменении силы или угрозы силой во взаимоотношениях между государствами-участниками СНГ (Киев, 20 марта 1992 г.)<sup>3</sup>; Декларация о соблюдении принципов сотрудничества в рамках СНГ (Минск, 14 февраля 1992 г.)<sup>4</sup>.

Таким образом, принцип территориальной целостности государств подтверждается на уровне СНГ.

Анализируя законодательство России, необходимо обратить внимание на Декларацию о Государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г.<sup>5</sup>, в которой указывается, что территория РСФСР не может быть изменена без волеизъявления народа, выраженного путем референдума.

Конституция Российской Федерации 1993 года (далее — Конституция) неоднократно упоминает термины «территория» (ч. 1, 2, 3 ст. 4, ч. 1 ст. 68, п. «б» ст. 71), «целостность Российской Федерации» (ч. 5 ст. 13), «территория Российской Федерации» (ч. 1 ст. 67, ч. 1 ст. 74) и «территории ее субъектов» (ч. 1 ст. 67), «целостность и неприкосновенность... территории» (ч. 3 ст. 4), «территориальные органы» (ч. 1 ст. 78), «государственная целостность» (ч. 2 ст. 80), «целостность государства» (ч. 1 ст. 82), «границы территорий» (ч. 2 ст. 131) и т.д.

Наиболее полное представление о содержании понятия «территория» установлено в ч. 1 ст. 67 Конституции: «Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними». В конституционном праве России есть понятия «территория Российской Федерации» и «территория субъекта Федерации». Соотношение между ними самое простое: первая включает в себя территории ее субъектов<sup>6</sup>. Однако территория Российской Федерации не есть простое сложение территорий ее субъектов. Конституция фиксирует составные части государственной территории Российской Федерации: территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними (ч. 1 ст. 67 Конституции). В состав территории субъекта Федерации не включаются внутренние воды, территориальное море, недра и воздушное пространство.

«Под сухопутной и водной территорией расположены недра, о которых Конституция

<sup>1</sup> Действующее международное право: В 3 т. — М., 1999. — Т. 1. — С. 196.

<sup>2</sup> Российская газета. — 1991. — 24 дек.

<sup>3</sup> Содружество: Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. — 1992. — № 4.

<sup>4</sup> Там же. — № 2.

<sup>5</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — 1990. — № 2. — Ст. 22.

<sup>6</sup> См.: Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права. — М., 1998. — С. 457.

не упоминает. Тем не менее по сложившемуся обычаю они также входят в понятие государственной территории»<sup>1</sup>.

Российская Федерация осуществляет юрисдикционные права на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права (ч. 2 ст. 67 Конституции). В определении прав государства в отношении шельфа и исключительной экономической зоны существенная роль принадлежит международному праву.

Статья 4 Конституции устанавливает, что суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию, и Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории. В п. 3 ст. 5 Конституции указывается, что ее федеративное устройство основано на государственной целостности<sup>2</sup>.

Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»<sup>3</sup> к основным целями международного сотрудничества в области обеспечения безопасности относит защиту суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации (ч. 2 ст. 7).

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537<sup>4</sup>, указывает на основные направления обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а среди них сохранение территориальной целостности и суверенитета государства (п. 2).

Национальные интересы Российской Федерации на долгосрочную перспективу заключаются в обеспечении незыблемости конституционного строя, территориальной

целостности и суверенитета Российской Федерации (п. 21).

Одним из условий обеспечения национальной безопасности является надежная защита и охрана государственной границы Российской Федерации.

Основными угрозами интересам и безопасности Российской Федерации в пограничной сфере являются наличие и возможная эскалация вооруженных конфликтов вблизи ее государственной границы, незавершенность международно-правового оформления государственной границы Российской Федерации с отдельными сопредельными государствами (п. 41).

Важным направлением деятельности государства для обеспечения территориальной целостности является реализация национальной политики. 19 декабря 2012 года указом Президента РФ утверждена Стратегия государственной национальной политики до 2025 года<sup>5</sup> (далее — Стратегия). Стратегия разработана в целях обеспечения интересов государства, общества, человека и гражданина, укрепления государственного единства и целостности России, сохранения этнокультурной самобытности ее народов, сочетания общегосударственных интересов и интересов народов России, обеспечения конституционных прав и свобод граждан.

Основными принципами Стратегии для обеспечения территориальной целостности России являются:

государственная целостность, национальная безопасность Российской Федерации, единство системы государственной власти; равноправие и самоопределение народов Российской Федерации.

Реализация Стратегии позволит сохранить единство территории России путем учета прав, свобод и интересов представителей всех 193 национальностей.

Концепция внешней политики Российской Федерации (утв. Президентом РФ

<sup>1</sup> Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. — М., 1998. — С. 296; См.: О недрах: закон Рос. Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1995. — № 10, ст. 823.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации. — М., 2014. — С. 6–7.

<sup>3</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 1, ст. 2.

<sup>4</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2009. — № 20, ст. 2444.

<sup>5</sup> О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента Рос. Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. — № 52, ст. 7477.

12 февраля 2013 г.)<sup>1</sup> высшим приоритетом внешнеполитического курса России объявляет защиту интересов личности, общества и государства. Одной из указанных целей этого процесса является сохранение и укрепление суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации.

Таким образом, необходимо отметить, что правовую основу обеспечения территориальной целостности Российской Федерации представляют общепризнанные принципы и нормы международного права, являющиеся составной частью ее правовой системы, действующие законы и подзаконные нормативные правовые акты прямо или косвенно упоминающие территориальную целостность, которые нуждаются в совершенствовании. Однако нормативного правового акта, непосредственно определяющего обеспечение территориальной целостности Российской Федерации, не существует. Для системы законодательства Российской Федерации необходимы нормативные правовые акты специально определяющие основы обеспечения территориальной целостности государства. Основу должны составлять федеральный закон об обеспечении территориальной целостности и стратегия обеспечения территориальной целостности Российской Федерации, утверждаемой Президентом Российской Федерации.

На основе анализа нормативных правовых актов, обеспечивающих территориальную целостность Российской Федерации, необходимо уделить внимание возможному совершенствованию правовой основы.

Принцип территориальной целостности государств в международном праве создает основу государствам законодательно урегулировать вопросы обеспечения своей территориальной целостности.

Любое государство вправе определить законодательные меры по военному обеспечению своей территориальной целостности, в том числе порядок и способы распоряжения (изменения юридической принадлежности) отдельными участками своей территории. Отсутствие четких норм в законодательстве

Российской Федерации показывает острую необходимость урегулирования общественных отношений в сфере обеспечения территориальной целостности России.

Представляется целесообразным принятие федерального закона, который бы урегулировал все вопросы обеспечения территориальной целостности Российской Федерации. Такая необходимость обусловлена историческими предпосылками и наличием целого комплекса внутригосударственных и внешнеполитических факторов. Историческими предпосылками принятия указанного закона являются последствия распада СССР, в результате которого некоторые административные границы (между союзными республиками) стали государственными, не существовало реального механизма выхода союзной республики из состава союза.

В Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации были разработаны проекты законов, обеспечивающие территориальную целостность России, но ни один из них не принят<sup>2</sup>. Если еще в начале 2000 г. проблема территориальной целостности России затмевалась сложностями экономического, политического характера, то сегодня уже видим и ощущаем возникающие очаги напряженности вблизи нашей государственной границы — Грузия в 2008 г., Украина в 2014 г.

По нашему мнению, необходимо принять федеральный закон «Об обеспечении территориальной целостности Российской Федерации». Думается, что закон должен иметь следующую структуру:

- в общих положениях необходимо закрепить определения понятий и их содержание, а именно: территориальная целостность Российской Федерации, агрессия против Российской Федерации, вооруженный конфликт немеждународного характера, угроза вооруженного конфликта немеждународного характера, незаконные вооруженные формирования, временно неконтролируемая территория Российской Федерации;

<sup>2</sup> См. подробнее: Скулаков Р. М. Международно-правовая регламентация формирования государственной территории и установления Государственной границы России: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2003. — С. 56–62.

<sup>1</sup> Российская газета. — 2013. — 18 февр.

- один из разделов закона должен быть посвящен положениям, связанным с объявлением территории временно не контролируемой;

- основной раздел закона должен быть посвящен положениям об обеспечении территориального единства Российской Федерации<sup>1</sup>.

Принятие закона об обеспечении территориальной целостности государства позволило бы восполнить пробел в законодательстве Российской Федерации.

Помимо необходимости специального федерального закона в сфере обеспечения территориальной целостности Российской Федерации в системе нормативных правовых актов необходим и концептуальный нормативный документ. Для создания основы правового регулирования всего механизма обеспечения территориальной целостности Российской Федерации необходима концепция, утверждаемая президентом Российской Федерации.

Укоренившиеся и возникающие угрозы территориальной целостности Российской Федерации требуют выработки единого государственно-правового подхода, направленного на своевременное предупреждение, противодействие развала страны и формирующего динамику объединения.

Представляется, что стратегия обеспечения территориальной целостности Российской Федерации должна определять большинство основополагающих вопросов.

Во-первых, исходные положения стратегии должны показать современное состояние реализации общепризнанных принципов и норм международного права относительно территорий государств, динамику распадов государств, охарактеризовать меняющийся мир и особенности внешней политики западных государств во главе с США, выявить зависимости принятий решений международными институтами, развеять домыслы, непонимания граждан относительно формирования территории

государства, сделать стратегию основой для деятельности всех граждан России в обеспечении единства страны, выразить реализованный принцип самоопределения многонационального народа в истории и на современном этапе.

Во-вторых, стратегия должна определить классификацию угроз территориальной целостности России как внутренние (социально-экономическое развитие страны в целом, неравномерность экономического развития регионов, необходимость совершенствования законодательства в области развития территорий, сохранения единства и территориальной целостности, ответственности за деятельность, направленную на нарушение территориальной целостности государства, терроризм, сепаратизм, демографическая ситуация и др.), так и внешние (незавершенность международно-правового оформления государственной границы, экспансионистские намерения иностранных государств относительно территорий страны, возможная поддержка иностранными государствами сепаратистских настроений в регионах, продвижение в мышление народа ложных ценностей человеческого бытия, направленных на изоляцию, разобщенность, национальную ненависть и др.).

В-третьих, стратегия должна включать в себя основные положения пограничной политики, что придет на смену действующим Основам пограничной политики (утв. 5 октября 1996 г.), это позволит выразить главное отношение государства к вопросам территории, однозначно определить курс на завершение международно-правового оформления государственной границы, отношение к территориальным претензиям со стороны сопредельных государств.

В-четвертых, стратегия должна определить основы и направления деятельности органов государственной власти, должностных лиц, общественных организаций, граждан по обеспечению территориальной целостности государства. Отсутствующий механизм работы государственного аппарата, государственных учреждений и предприятия в связи с гражданами, должен сформироваться

<sup>1</sup> См.: проект федерального закона «Об обеспечении территориальной целостности Российской Федерации» // Скулаков Р. М. Указ. соч. — С. 199–209.

и иметь конкретное целеполагание и содержание.

Таким образом, складывающаяся обстановка в международных отношениях, видоизменяющиеся угрозы территориальной целостности, требуют совершенствования правового регулирования в указанной сфере отношений, что обосновывает необходимость утверждения стратегии обеспечения территориальной целостности Российской Федерации.

Существенное значение в обеспечении территориальной целостности Российской Федерации имеет и функциональная составляющая государственного аппарата. Управление процессом обеспечения территориальной целостности Российской Федерации возглавляется президентом. В системе органов государственной власти не выявлено специально уполномоченного государственного органа в области обеспечения территориальной целостности Российской Федерации. Разносторонность проблемы обеспечения территориальной целостности России очевидна, поэтому для комплексной оценки угроз территориальной целостности необходим единый орган государственной власти, который бы аккумулировал информацию, прогнозировал, предлагал варианты предупреждения и противодействия угрозам территориальной целостности. Видится, что орган государственной власти в области обеспечения территориальной целостности Российской Федерации

должен напрямую подчиняться президенту Российской Федерации.

Резюмируя, необходимо отметить, что в международном праве сложилась система принципов и норм, которая регламентирует вопросы обеспечения территориальной целостности государств. Общепризнанные принципы и нормы международного права являются основой межгосударственных отношений, основой для создания региональных договоров и внутригосударственного законодательства. Однако процесс глобализации, растущие потребности государств, стремление США к монополярному устройству мира формируют неоднозначное отношение государств к вопросам обеспечения территориальной целостности и безопасности. Над международным правом пытаются поставить цели и интересы отдельных государств, стремящихся реализовать свои интересы и приводящие к распаду государств. Мы видим, что вопреки международному праву поддерживается сепаратизм, нацизм, осуществляется воздействие на принятие решения международным органом. Все эти обстоятельства аргументировано указывают на необходимость совершенствования правовой основы обеспечения территориальной целостности Российской Федерации. Совершенствование правовой основы обеспечения территориальной целостности Российской Федерации и реализация соответствующих мер необходима уже сегодня.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. — М., 1998.
2. Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права. — М., 1998.
3. Остроухов Н. В. Территориальная целостность государств в современном международном праве и ее обеспечение в Российской Федерации и на постсоветском пространстве: Дисс. ... док. юрид. наук. — М.: РУДН, 2010.
4. Скулаков Р. М. Международно-правовая регламентация формирования государственной территории и установления Государственной границы России: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2003.
5. Р. А. Каламкарян Имплементация норм международного права в правовой системе Российской Федерации как административно-правовой процесс правоприменительной практики государства // Международное право и международные организации / *International Law and International Organizations*. — 2011. — 3. — С. 100–110.
6. Алексанян А. А. Роль Организации Объединенных Наций в урегулировании нагорно-карабахского конфликта // *Право и политика*. — 2013. — 11. — С. 1501–1507. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.11.10076.

**REFERENCES (TRANSLITERATED)**

1. Baglai M. V. Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii. — M., 1998.
2. Baglai M. V., Tumanov V. A. Malaya entsiklopediya konstitutsionnogo prava. — M., 1998.
3. Ostroukhov N. V. Territorial'naya tselostnost» gosudarstv v sovremennom mezhdunarodnom prave i ee obespechenie v Rossiiskoi Federatsii i na postsovetском prostranstve: Diss. ... dok. yurid. nauk. — M.: RUDN, 2010.
4. Skulakov R. M. Mezhdunarodno-pravovaya reglamentatsiya formirovaniya gosudarstvennoi territorii i ustanovleniya Gosudarstvennoi granitsy Rossii: Dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2003.
5. R. A. Kalamkaryan Implementatsiya norm mezhdunarodnogo prava v pravovoi sisteme Rossiiskoi Federatsii kak administrativno- pravovoi protsess pravoprimeritel'noi praktiki gosudarstva // Mezhdunarodnoe pravo i mezhdunarodnye organizatsii / International Law and International Organizations. — 2011. — 3. — С. 100–110.
6. Aleksanyan A. A. Rol» Organizatsii Ob'edinennykh Natsii v uregulirovani nagorno-karabakhского konflikta // Pravo i politika. — 2013. — 11. — С. 1501–1507. DOI: 10.7256/1811–9018.2013.11.10076.