

# §8

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И БЕЗОПАСНОСТЬ

С.В. Нарутто

### К ВОПРОСУ ОБ ИЗМЕНЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ

Незыблемость государственных границ и стабильность установленного для них режима служат гарантией безопасности государства, неизменности его территории, предотвращения территориальных споров и конфликтов, сохранения спокойствия в приграничных районах, дальнейшего укрепления и развития сотрудничества и взаимной помощи. Поэтому между сопредельными государствами заключаются договоры по пограничным вопросам<sup>1</sup>. Вместе с тем история международных отношений показывает, что многие территориальные споры носят латентный характер, а значит, проблема разрешения территориальных и пограничных споров будет актуальной еще долгие годы<sup>2</sup>.

Территориальные споры между государствами нередко используются для вмешательства во внутренние дела различных стран. При этом государства не только отстаивают свои права на те или иные территории, но и демонстрируют при этом свою геополитическую мощь. Применение вооруженных сил в территориальных конфликтах направлено на сохранение или изменение территориального status quo, т.е. государственной принадлежности опре-

деленной территории или существующих границ (примеры из межгосударственных отношений чрезвычайно многообразны). В агрессии одного государства против другого с целью захвата его территории наиболее отчетливо проявляется территориальный элемент конфликта, поскольку основной целью такой агрессии является изменение территориального status quo<sup>3</sup>.

В настоящее время процесс договорного оформления отдельных участков Государственной границы РФ не завершен и территориальные проблемы остаются. К спорным территориям относятся Курильские острова Итуруп, Кунашир, Шикотан и Хабомаи (Северные территории), на которые претендует Япония<sup>4</sup>; воды Азовского моря и Керченского пролива, который Россия рассчитывает использовать совместно с Украиной, без разделения водной поверхности пролива государственной границей<sup>5</sup>; континентальный шельф в Баренцевом море, на которые претендует Норвегия<sup>6</sup>;

<sup>1</sup> Подробнее см.: Степенко В.Е., Чернова О.А. К вопросу о формировании и реализации государственной пограничной политики Российской Федерации // Юридический мир. – 2006. – № 9. – С. 12-20.

<sup>2</sup> См.: Овлащенко А.В. Морские пространства и границы в деятельности международных судебных органов: концептуальные подходы // Транспортное право. – 2009. – № 3. – С. 12.

<sup>3</sup> См.: Клименко Б.М. Мирное решение территориальных споров. – М.: Международные отношения, 1982. – С. 11.

<sup>4</sup> См. об этом: Курицын В.М. Проблема Курильских островов // История государства и права. – 2010. – № 13. – С. 2-6.

<sup>5</sup> См.: Колодкин А.Л., Гуцуляк В.Н., Боброва Ю.В. Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы. – М.: Статут, 2007. – С. 242; Тихонова С.Н. Международно-правовые аспекты статуса вод Азовского моря // Международное публичное и частное право. – 2008. – № 1.

<sup>6</sup> См.: Велиева Д.С. Комментарий к Федеральному закону от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, тер-

*Данная статья подготовлена в рамках Программы стратегического развития МГЮА им. О.Е. Кутафина; НИР «Территориальная организация публичной власти», проект № 2.4.1.1, с использованием справочно-правовой базы «Консультант-Плюс».*

спорный участок морских пространств и шельфа в Беринговом море, по которому Россия не ратифицировала соглашение с США, подписанное в 1990 г.;<sup>7</sup> континентальный шельф в Каспийском море, который является предметом разногласий между Казахстаном, Азербайджаном, Туркменистаном, Ираном и Россией<sup>8</sup>; полярные территории, на которые претендуют Россия, Канада, США, Дания и Норвегия, а также три государства, не имеющие океанических границ, — Исландия, Швеция и Финляндия<sup>9</sup> и др. Международными договорами не оформлена Государственная граница с Эстонией, Латвией, Украиной, Грузией, Азербайджаном, Казахстаном, Японией и США.

Государства обязаны стремиться к скорейшему и справедливому разрешению своих международных споров; разрешать территориальные споры на основе международного права и справедливости; воздерживаться от любых действий, которые могут обострить спор до такой ситуации, что поставят под угрозу между-

---

риториальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2008; Прохоров П. В поисках срединной линии // Эксперт Северо-Запад. — С. 4; Баренцево море в подарок // [http://maponz.info/index.php?option=com\\_content&Itemid=38&id=1752&task=view](http://maponz.info/index.php?option=com_content&Itemid=38&id=1752&task=view).

<sup>7</sup> См.: Колодкин А.Л., Гуцуляк В.Н., Боброва Ю.В. Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы. — М.: Статут, 2007. 637. — С. 74; Агешкина Н.А. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2007. С. 63; Комментарий к Федеральному закону «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (постатейный) / Н.В. Кичигин, Н.Д. Кузнецова, М.В. Пономарев и др. / Под ред. М.В. Пономарева. — М.: Юстициформ, 2005. — С. 10.

<sup>8</sup> См.: Велиева Д.С. Указ. соч. — С. 10; Барсегов Ю.Г. Каспий в международном праве и мировой политике / Центр международных проблем Мирового океана и экологии. — М., 1998; Мамедов Р.Ф. Международно-правовой статус Каспийского моря как пограничного озера // Московский журнал международного права. — 1999. — № 1. — С. 110-117; Назарбаев Н. Как нам поделить Каспий // Известия. 2002. 4 октября.

<sup>9</sup> См.: Колодкин А., Гландин С. Российский флаг на Северном полюсе. Международная жизнь. — 2007. — № 9. — С. 15; Международное право. Особенная часть: учебник для вузов / М.В. Андреев, П.Н. Бирюков, Р.М. Валеев и др. / Отв. ред. Р.М. Валеев, Г.И. Курдюков. — М.: Статут, 2010. — С. 178; Овлащенко А.В., Покровский И.Ф. Перспективы правового режима морской транспортной среды российской Арктики: дуализм подходов или их эклектизм? // Транспортное право. — 2012. — № 1. — С. 12-20; Ковалев А.А. Международно-правовой режим Арктики и интересы России в свете Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. // Российский ежегодник международного права. 2007. — СПб.: Россия-Нева, 2008. — С. 159.

народный мир и безопасность; не рассматривать спор как правовое основание для противоправного применения силы<sup>10</sup>. Все территориальные споры государства обязаны разрешать только мирными средствами<sup>11</sup>.

Изменение государственной границы возможно как за счет уменьшения территории государства, так и за счет ее увеличения. Правовым основанием любого изменения государственной территории является суверенное волеизъявление населения всего государства или части переходящей территории, а также соглашение между заинтересованными государствами.

Так, в 1990 г. на основании волеизъявления населения произошло объединение ФРГ и ГДР в единое немецкое государство ФРГ<sup>12</sup>. В 1951 г. СССР и Польша по Договору от 15 февраля 1951 г. обменялись равными по размеру пограничными участками в Люблинском воеводстве и Львовской области<sup>13</sup>. В 1945 г. в соответствии с Потсдамской декларацией 1945 г.<sup>14</sup> северная часть бывшей Восточной Пруссии была передана СССР в качестве санкции за агрессию и гарантии безопасности (Калининградская область), а южная часть — Польше. Эта исключительная мера была предпринята в качестве санкции.

Государства внимательно относятся к определению своих границ (несмотря на так называемую глобализацию и повсеместно декларируемую «прозрачность» границ, а то и полную их теперь ненужность)<sup>15</sup>. Как правило, эти вопросы закрепляются на конституционном уровне. Так, в соответствии со ст. 106 Конституции РФ статус и защита государственной границы РФ, ратификация и денонсация международных договоров РФ относятся к вопросам, законы по которым подлежат обязательному рассмотрению после их принятия Государственной Думой в Совете Федерации (п. «г», «д»).

---

<sup>10</sup> Международное публичное право / Под ред. К.А. Бекяшева. — М.: Проспект, 1999. — С. 267, 270.

<sup>11</sup> См. об этом: Левин Д.Б. Принцип мирного разрешения международных споров. — М.: Наука, 1977. — С. 11; Клименко Б.М. Мирное решение территориальных споров. — М.: Международные отношения, 1982. — С. 44.

<sup>12</sup> См. подробнее: Елистратова В.В. К вопросу об объединении современной Германии // Право и политика. — 2005. — № 5.

<sup>13</sup> Договор между СССР и Польской Республикой от 15 февраля 1951 г. об обмене участками государственных территорий // Ведомости Верховного Совета СССР. — М., 1951, 14.VII. №23.

<sup>14</sup> См.: Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны 1941-1945 гг. — М., 1980. Т. 4. — С. 463.

<sup>15</sup> См.: Овлащенко А.В. Морские пространства и границы в деятельности международных судебных органов: концептуальные подходы // Транспортное право. — 2009. — № 3. — С. 13.

Согласно Федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации» международные договоры РФ о территориальном разграничении РФ с другими государствами, включая договоры о прохождении Государственной границы РФ, а также о разграничении исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ, подлежат ратификации (п. «в» ст. 15). Ратификация осуществляется в форме федерального закона. Данное положение было предметом конституционной жалобы. Заявитель полагал, что ратификация международного договора РФ о территориальном разграничении Российской Федерации с другими государствами должна осуществляться не в форме федерального закона, а на референдуме<sup>16</sup>. Конституционный Суд РФ отказал в принятии жалобы к рассмотрению по формальному основанию — заявитель не представил копи официального документа, подтверждающего применение обжалуемого закона при разрешении конкретного дела, рассмотрение которого завершено в суде.

Конституцией РФ предусмотрена возможность проверки конституционности не вступивших в силу международных договоров РФ («г» ч. 2 ст. 125). Инициаторами проверки могут выступать Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ, органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ. Так, по запросу группы депутатов Государственной Думы Конституционный Суд РФ проверял конституционность ряда статей Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной, подтверждающих нерушимость существующих границ между государствами<sup>17</sup>. Заявители полагали, что Договор создает и закрепляет международно-правовую основу территориальных уступок России Украине, а отсутствие между сторонами договоров, касающихся разграничения территориального моря и воздушного пространства над ним, исключительной экономической зоны и континентального шельфа, подрывает национальную безопасность, государственный суверенитет и территориальную целостность РФ.

<sup>16</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 11 мая 2012 г. № 670-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бахарева Дмитрия Сергеевича на нарушение его конституционных прав подпунктом «в» п. 1 ст. 15 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 29 апреля 1999 г. № 62-О // СПС «КонсультантПлюс».

Конституционный Суд РФ прекратил производство по делу, потому что на момент его рассмотрения Договор был ратифицирован<sup>18</sup>.

В законодательстве и научной литературе различают понятия «изменение границ» и «уточнение границ»<sup>19</sup>. Этимология слов «изменение» и «изменить» основана на слове «менять», которое определяется как: 1) брать, использовать, употреблять, назначать вместо другого, подобного; 2) делать иным<sup>20</sup>. Слово «уточнить» имеет значение «сделать точнее»<sup>21</sup>. В свою очередь слово «точный» имеет несколько значений: 1) полностью соответствующий действительности, совершенно верный; 2) показывающий что-нибудь в полном соответствии с действительностью; 3) полностью соответствующий заданному, должному; 4) конкретный, определенный, не приблизительный<sup>22</sup>.

Согласно п. 1 ст. 5 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации» прохождение Государственной границы устанавливается и изменяется международными договорами РФ, федеральными законами. Документы об изменениях, уточнениях прохождения Государственной границы на местности, произведенных в порядке проверки Государственной границы на основании международных договоров РФ, вводятся в действие в соответствии с законодательством РФ. Таким образом, в данном Законе понятие «уточнение» предполагает осуществление определенных действий на местности в целях проверки соответствия определенным документам<sup>23</sup>. Так, в ходе редемаркации, по взаимному соглашению сторон возможны небольшие изменения линии границы, т.е. уточнение<sup>24</sup>. Такие изменения были произведены, например, на границе СССР с Польшей в 1951 г., на границе СССР с Норвегией в 1963 и 1967 гг., на границе СССР с Турцией в 1967-1977 гг., а также на ряде других направлений.

<sup>18</sup> Федеральный закон от 2 марта 1999 г. № 42-ФЗ «О ратификации Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной» // СЗ РФ. – 1999. – № 10. – Ст. 1159.

<sup>19</sup> См.: Лысков О.К., Смелов С.А. К вопросу о правовой природе соглашения об изменении границ между субъектами Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 12. – С. 13.

<sup>20</sup> См.: Лопатин В.В., Лопатина Л.Е. Русский толковый словарь. – М., 1997. – С. 203.

<sup>21</sup> Там же. – С. 751.

<sup>22</sup> Там же. – С. 712.

<sup>23</sup> См.: Лысков О.К., Смелов С.А. Указ. соч. – С. 14.

<sup>24</sup> См.: Паламарь Н.Г. Об установлении и изменении прохождения Государственной границы Российской Федерации // Миграционное право. – 2010. – №1. – С. 9.

В современной истории России государственные границы изменялись в результате уменьшения территории государства. Так, российская территория уменьшилась в северной акватории Берингова моря. В соответствии с Постановлением Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. восточная граница распространения суверенитета СССР была принята по меридиану, проходящему по середине пролива между островами Ратманова (СССР) и Крузенштерна (США), что совпадало с линией разграничения, ранее определенной Договором, заключенным между Россией и Северо-Американскими Соединенными Штатами 18 марта 1867 г. «Об уступке Российских Северо-Американских колоний». Но указанные документы не рассматривали вопросы установления и правового закрепления экономических зон сопредельных государств. Такое положение существовало около 50 лет.

Указом Президиума Верховного Совета СССР «О временных мерах по сохранению живых ресурсов и регулированию рыболовства в морских районах, прилегающих к побережью СССР» от 10 декабря 1976 г. № 4851-IX<sup>25</sup> и законом США «О сохранении рыбных запасов и управлении рыболовством» от 1 марта 1977 г. были установлены экономические зоны государств шириной 200 морских миль, которые на ряде направлений накладывались друг на друга. Чтобы разрешить указанное противоречие, Соединенными Штатами было предложено разграничить морские пространства в Беринговом море по линии, установленной русско-американской Конвенцией от 18 (30) марта 1867 г.<sup>26</sup>

24 февраля 1977 г. в Советском Союзе было принято постановление Совета Министров СССР № 163 «О введении временных мер по сохранению живых ресурсов и регулированию рыболовства в районах Тихого и Северного Ледовитого океанов, прилегающих к побережью СССР», в котором имеется ссылка на указанный документ. Но в связи с тем, что в Конвенции 1867 г. была указана не конкретная линия разграничения, а только ее направление, стороны выбрали для

себя более выгодные варианты ее определения, что привело к образованию в акватории Берингова моря спорного участка протяженностью 1800 км и общей площадью 70 тыс. кв. км.<sup>27</sup>

1 июня 1990 г. в Вашингтоне было подписано Соглашение между СССР и США о линии разграничения морских пространств<sup>28</sup>, в соответствии со ст. 7 которого оно подлежит ратификации и вступает в силу в день обмена ратификационными грамотами. Несмотря на то, что Соглашение не ратифицировано ни одной стороной, его положения применяются с 15 июня 1990 г. на основании обмена нотами 1 июня 1990 г. между министром иностранных дел СССР Э.А. Шеварнадзе и госсекретарем США Д.Э. Бейкером. Согласие на временное применение Соглашения было дано постановлением Правительства СССР от 30 мая 1990 г. № 532<sup>29</sup>. В соответствии с Приложением к Соглашению фактически поделено открытое море, что не соответствует ст. 76 и 89 Конвенции ООН по морскому праву, так как влечет утрату Россией исключительного права на установление предельной границы континентального шельфа и использование его ресурсов, утрату каких-либо третьих стран в открытом море. По Соглашению к СССР отошло всего 6,6 кв. тыс. км, из них 4,6 тыс. км в открытой центральной части Берингова моря, в то время как к США — 77,4 тыс. кв. км, из которых более 66 тыс. кв. км в открытой центральной части Берингова моря. Таким образом, американская сторона получала морские пространства более чем в 12 раз превосходящие пространства, отходившие к СССР, богатые не только водными биологическими ресурсами, включающие перспективные нефтегазовые месторождения «Наваринское» и «Алеутское». По оценкам экспертов, совокупные потери российской рыболовной отрасли, связанные с применением Соглашения, составили около 2,8 млн. тонн рыбы стоимостью свыше 1,4 млрд. долларов США<sup>30</sup>.

Президентом РФ, палатами Федерального Собрания РФ неоднократно предпринимались попытки, связанные с изменением Соглашения, минимизацией связанного с его применением ущерба для России.

<sup>25</sup> Утратил силу с 1 марта 1984 г. на основании Указа Президиума Верховного Совета СССР от 28 февраля 1984 г. N 10864-X «Об экономической зоне СССР» // <http://docs.cntd.ru/document/9016833>

<sup>26</sup> Официальное название русско-американской Конвенции 1867 г. — «Договор, заключенный между Россией и Северо-Американскими Соединенными Штатами в Вашингтоне 18/30 марта 1867 года, об уступке российских североамериканских колоний». Цит. по: Вылегжанин А.Н. 20 лет «временного применения» Соглашения между СССР и США о линии разграничения морских пространств // Вестник МГИМО-Университета. — 2010. — № 1. — С. 104-113.

<sup>27</sup> См. об этом: Паламарь Н.Г. Некоторые аспекты пограничного разграничения между Российской федерацией и Соединенными Штатами Америки // [http://www.zpu-journal.ru/e-zpu/2009/6/Palamar\\_Boundary\\_Differentiation/](http://www.zpu-journal.ru/e-zpu/2009/6/Palamar_Boundary_Differentiation/)

<sup>28</sup> Текст официально не опубликован.

<sup>29</sup> Текст официально не опубликован.

<sup>30</sup> См.: Как СССР и Россия отдавали территории Америке [http://www.zpu-journal.ru/e-zpu/2009/6/Palamar\\_Boundary\\_Differentiation/](http://www.zpu-journal.ru/e-zpu/2009/6/Palamar_Boundary_Differentiation/)



Еще одна спорная территория в Баренцевом море составляет примерно 175000 кв. км, права на ее эксплуатацию заявляли как Россия, так и Норвегия. В 2010 г. Президентом РФ Д.А. Медведевым был заключен Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане<sup>31</sup>, по которому под юрисдикцию Норвегии отошел обширный морской рыбопромысловый район. По мнению экспертов круглого стола, проходившего в феврале 2011 г. в Государственной Думе, площадь этого района составляет около 240 тыс. кв. км, и он подпадает под действие Договора о Шпицбергене 1920 г., где промысел морских живых ресурсов будет возможен только с разрешения норвежских властей и на их условиях. Таким образом, Договор создает реальную угрозу потерь для отечественного рыболовства западных районов Баренцева моря общей площадью около 300 тыс. кв. км, где ежегодная добыча составляет 320-460 тыс. тонн рыбы<sup>32</sup>.

Уменьшение территории России произошло и на ее российско-китайской границе, история формирования которой охватывает период с конца XVII в. до начала XX в. Сейчас протяженность этой границы около 4 тыс. км. За последние четыре века подписаны десятки договоров, начиная с первого официального — Нерчинского договора от 27 августа 1689 г.<sup>33</sup> Политической особенностью формирования русско-китайской границы было то, что она устанавливалась не в результате широкомасштабных войн, а в ходе дипломатических переговоров, в которых обе стороны в равной степени имели свои победы и поражения. В 60-70-е гг. XX в., после уступки в боях Китаю острова Даманский, обострились китайские претензии на 1,5 млн. кв. км. российских территорий, якобы несправедливо «отторгнутых царской Россией у Китая в XIX в. В Китае учеными-историками была разработана концепция «утерянных земель» и некоего «исторического долга» России Китаю<sup>34</sup>.

Длительное время спорной территорией на границе с Китаем считались расположенные вблизи г. Хабаровска два острова — Тарабаров и Большой Уссурийский. Согласно Пекинскому договору от 2 ноября 1860 г.,<sup>35</sup> заключенному царской Россией и императорским Китаем, граница на Амуре проходила по китайскому берегу, и все острова считались российскими. Тогда же на левом берегу реки Усури был установлен пограничный столб «литер Е» напротив станицы Казакевичево. Приложенная к договору Разменная карта 1861 г. фиксировала это. Этот столб имел особо принципиальное значение, так как определял местонахождение устья реки Усури — не у Хабаровска, а у места соединения Усури с южным рукавом Амура, называемым протокой Казакевичева (по-китайски — Фуюаньская). Однако в 1919 г. китайская сторона уничтожила этот погранстолб. Тогда же китайские дипломаты и стали утверждать, что столб стоял напротив Хабаровска, а устье реки Усури находится не у села Казакевичева, а под Хабаровском, поэтому граница должна проходить по Амуру и Амурской протоке мимо Хабаровска. Так возникла проблема островов<sup>36</sup>. Возле Большого Уссурийского острова, где нерестится амурский лосось, китайцы со своей стороны топили суда и баржи с песком для того, чтобы осушить протоку и присоединить спорные острова к своей территории<sup>37</sup>, и таким образом приобрести больше оснований для того, чтобы претендовать на них.

В мае 1991 г. Президентом СССР М.С. Горбачев был заключен пограничный договор с Китаем<sup>38</sup>, в соответствии с которым граница была проведена по фарватеру реки Амур, и два острова оказались по китайскую сторону судоходного пути. В 1995 г. было ратифицировано Соглашение между РФ и КНР о российско — китайской государственной границе на ее западной части<sup>39</sup>. В 2005 г. Президентом РФ В.В. Путиным было подписано Дополнительное соглашение между РФ и КНР о российско — китайской государ-

<sup>31</sup> Ратифицирован Федеральным законом от 5 апреля 2011 г. № 57-ФЗ // СЗ РФ. – 2011. – № 15. – Ст. 2030.

<sup>32</sup> [http://www.fishnet.ru/news/novosti\\_otrasli/21329.html](http://www.fishnet.ru/news/novosti_otrasli/21329.html)

<sup>33</sup> Сборник договоров России с Китаем. 1689-1881. – СПб., 1889.

<sup>34</sup> <http://www.vostoknews.ru/?p=2&id=328>. См. также: Решение Коллегии Счетной палаты РФ от 31 января 2003 г. № 3 (328) «О результатах проверки воздействия Соглашения между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о линии разграничения морских пространств, подписанного 1 июня 1990 г., на промысловую отрасль России» // [http://www.ach.gov.ru/userfiles/bulletins/7-buletен\\_doc\\_files-fl-825.pdf](http://www.ach.gov.ru/userfiles/bulletins/7-buletен_doc_files-fl-825.pdf).

<sup>35</sup> Сборник договоров России с другими государствами. 1856-1917. – М.: Гос. изд-во полит. литературы, 1952.

<sup>36</sup> <http://www.vostoknews.ru/?p=2&id=328>

<sup>37</sup> Россия отдает Китаю полтора острова. Хабаровский край станет меньше на 337 кв. километров // <http://www.kp.ru/daily/23383/33010/>

<sup>38</sup> Соглашение между СССР и КНР о советско-китайской государственной границе на ее восточной части // Сборник российско-китайских договоров. 1949-1999. – М., 1999. – С. 117-125.

<sup>39</sup> Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 104-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 29. – Ст. 2760.

ственной границе на ее восточной части<sup>40</sup>. В общей сложности Китаю отошло около 337 кв. км российской территории<sup>41</sup>.

Территория нашего государства уменьшилась и за счет изменения границы с Азербайджаном, которому было передана 1/2 часть водозабора принадлежавшей России речки Самур и два лезгинских села в Магарамкентском районе Дагестана. 3 сентября 2011 г. соответствующий договор был подписан Президентом РФ Д.А. Медведев и Президентом Азербайджанской Республики И. Алиевым<sup>42</sup>. При ратификации договора фракция КПрФ голосовала против, ее представитель Н. Рябов отмечал, что «такое разбазаривание российских земель разжигает территориальные претензии к Российской Федерации во многих странах»<sup>43</sup>. Что касается дальнейшей судьбы 600 граждан РФ, проживающих на отданной Азербайджану территории, то выступавший на заседании Государственной Думы заместитель министра иностранных дел Г. Карасин ограничился словами: «Так распорядилась история, мы будем поддерживать контакты с ними»<sup>44</sup>.

Таким образом, можно констатировать опасную тенденцию территориальных уступок, способных повлечь волну притязаний Северной Кореи, Украины, Литвы, Японии и других стран, претендующих на российские территории<sup>45</sup>.

Увеличение территории РФ возможно в случае принятия в ее состав нового субъекта федерации. Согласно Федеральному конституционному закону от 17 декабря 2001 г. 6-ФКЗ (в ред. 31 октября 2005 г.) «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»<sup>46</sup>, принятие в Российскую Федерацию нового субъекта возможно в результате присоединения к Российской Федерации иностран-

ного государства или его части. Процедура присоединения включает несколько этапов: 1) внесение предложения иностранным государством (или его частью) на вступление в состав России; 2) уведомление Президентом РФ о поступившем от иностранного государства предложении палат Федерального Собрания и Правительства о проявленной инициативе; 3) подписание международного договора Президентом РФ; 4) обращение Президента РФ в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке соответствия Конституции РФ данного международного договора и осуществление Конституционным Судом соответствующей проверки с вынесением решения; 5) внесение Президентом РФ в Государственную Думу международного договора на ратификацию и одновременно проекта федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта федерации; 6) принятие и вступление в силу федерального закона о ратификации международного договора РФ, федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта федерации, 7) внесение изменений в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ при переиздании текста Конституции<sup>47</sup>.

В литературе со ссылкой на опыт ГДР, вошедшей в состав ФРГ не как единый субъект федерации, а как несколько субъектов, предлагается также предусмотреть в российском законодательстве возможность вхождения в состав РФ иностранного государства как совокупности территорий с наделением их (или их части) статусом субъектов федерации<sup>48</sup>.

Вопрос об изменении государственной границы имеет еще один аспект в федеративном государстве — возможность участия в этом процессе субъекта федерации. В 2001 г. Областная дума Сахалинской области направила законопроект о внесении изменений в ст. 67 Конституции РФ, ошибочно полагая, что территориальные изменения границ субъекта, частью которых является Государственная граница, требуют согласия субъекта РФ. Из Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации» вытекает вывод о том, что при заключении Россией договора по территориальным вопросам согласие приграничного субъекта РФ не требуется. Согласно ст. 71 Конституции РФ

<sup>40</sup> Федеральный закон от 31 мая 2005 г. № 52-ФЗ // СЗ РФ. — 2005. — № 23. — Ст. 2198.

<sup>41</sup> См.: Президент Владимир Путин и глава МИДа Сергей Лавров уступили Китаю спорные острова, находящиеся у самого Хабаровска // <http://www.vladnews.ru/magazin.php?id=7&idnews=28629&magazin=1641>

<sup>42</sup> Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 166-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой о государственной границе» // СЗ РФ. — 2011. — № 27. — Ст. 3877.

<sup>43</sup> См. об этом: <http://www.newsland.ru/news/detail/id/725530/cat/94/>; <http://kprf.ru/international/94132.html>

<sup>44</sup> См.: <http://novosti-pro.ru/politika/russ-politika/419-admin>

<sup>45</sup> См. об этом: <http://www.profi-forex.org/news/entry1008085907.html>

<sup>46</sup> СЗ РФ. — 2001. — № 52 (ч. I). — Ст. 4916.

<sup>47</sup> См. подробнее: Чертков А.Н. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (постатейный) // Юстицинформ. 2006.

<sup>48</sup> См.: Шушканов П.А. О некоторых проблемах принятия в состав Российской Федерации иностранного государства или его части // Право и политика. — 2007. — № 8.

вопрос изменения Государственной границы находится в федеральном ведении. Положение ч. 3 ст. 67 Конституции РФ об обязательном согласии субъекта федерации на изменение его границы с другим субъектом распространяется только на внутригосударственные границы. Следовательно, граница приграничного субъекта РФ может быть изменена без его согласия на основании заключения Россией международного договора с сопредельным суверенным государством об изменении прохождения Государственной границы РФ. В литературе справедливо отмечается, что право федеральных органов государственной власти односторонне решать вопрос об изменении Государственной

границы вполне обоснованно и целесообразно. Вместе с тем в Конституции РФ прямо установлено, что «изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий» (ч. 2 ст. 131). Следовательно, для изменения прохождения Государственной границы РФ и, соответственно, изменения территории субъекта РФ до заключения международного договора обязательной стадией процедуры является выяснение мнения населения, проживающего на территории, административная граница которого подлежит изменению. Результаты этого мнения имеют консультативный характер<sup>49</sup>.

### Библиографический список:

1. Барсегов Ю.Г. Каспий в международном праве и мировой политике / Центр международных проблем Мирового океана и экологии. — М., 1998.
2. Вылегжанин А.Н. 20 лет «временного применения» Соглашения между СССР и США о линии разграничения морских пространств // Вестник МГИМО-Университета. — 2010. — № 1.
3. Елистратова В.В. К вопросу об объединении современной Германии // Право и политика. — 2005. — № 5.
4. Клименко Б.М. Мирное решение территориальных споров. — М.: Международные отношения, 1982.
5. Колодкин А.Л., Гуцуляк В.Н., Боброва Ю.В. Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы. — М.: Статут, 2007.
6. Колодкин А., Гландин С. Российский флаг на Северном полюсе. Международная жизнь. — 2007. — № 9.
7. Курицын В.М. Проблема Курильских островов // История государства и права. — 2010. — № 13.
8. Левин Д.Б. Принцип мирного разрешения международных споров. — М.: Наука, 1977.
9. См: Лысков О.К., Смелов С.А. К вопросу о правовой природе соглашения об изменении границ между субъектами Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 12. — С. 11-17.
10. Мамедов Р.Ф. Международно-правовой статус Каспийского моря как пограничного озера // Московский журнал международного права. — 1999. — № 1.
11. Международное право. Особенная часть: учебник для вузов / М.В. Андреев, П.Н. Бирюков, Р.М. Валеев и др. / Отв. ред. Р.М. Валеев, Г.И. Курдюков. — М.: Статут, 2010.
12. Международное публичное право / Под ред. К.А. Бекяшева. — М.: Проспект, 1999.
13. Паламарь Н.Г. Об установлении и изменении прохождения Государственной границы Российской Федерации // Миграционное право. — 2010. — №1.
14. Степенко В.Е., Чернова О.А. К вопросу о формировании и реализации государственной пограничной политики Российской Федерации // Юридический мир. — 2006. — № 9.
15. Тихонова С.Н. Международно-правовые аспекты статуса вод Азовского моря // Международное публичное и частное право. — 2008. — № 1. — С. 16-22.
16. Чертков А.Н. Правовое регулирование установления и изменения границ субъектов Российской Федерации как пространственного предела их территорий // Журнал российского права. — 2009. — № 9.
17. Чертков А.Н. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (постатейный) // Юстицинформ. 2006.
18. Шушканов П.А. О некоторых проблемах принятия в состав Российской Федерации иностранного государства или его части // Право и политика. — 2007. — № 8.

<sup>49</sup> См: Чертков А.Н. Правовое регулирование установления и изменения границ субъектов Российской Федерации как пространственного предела их территорий // Журнал российского права. — 2009. — № 9. — С. 23.

**References (transliteration):**

1. Barsegov Yu.G. Kaspiy v mezhdunarodnom prave i mirovoy politike / Tsentri mezhdunarodnykh problem Mirovogo okeana i ekologii. — M., 1998.
2. Vylegzhanin A.N. 20 let «vremennogo primeneniya» Soglasheniya mezhdru SSSR i SShA o linii razgranicheniya morskikh prostranstv // Vestnik MGIMO-Universiteta. — 2010. — № 1. — S. 104-113.
3. Elistratova V.V. K voprosu ob ob'edinenii sovremennoy Germanii // Pravo i politika. — 2005. — № 5.
4. Klimenko B.M. Mirnoe reshenie territorial'nykh sporov. — M.: Mezhdunarodnye otnosheniya, 1982.
5. Kolodkin A.L., Gutsulyak V.N., Bobrova Yu.V. Mirovoy okean. Mezhdunarodno-pravovoy rezhim. Osnovnye problemy. — M.: Statut, 2007.
6. Kolodkin A., Glandin S. Rossiyskiy flag na Severnom polyuse. Mezhdunarodnaya zhizn'. — 2007. — № 9. — S. 15-24.
7. Kuritsyn V.M. Problema Kuril'skikh ostrovov // Istoriya gosudarstva i prava. — 2010. — № 13. — S. 2-6.
8. Levin D.B. Printsip mirnogo razresheniya mezhdunarodnykh sporov. — M.: Nauka, 1977. — S. 11.
9. Sm: Lyskov O.K., Smelov S.A. K voprosu o pravovoy prirode soglasheniya ob izmenenii granits mezhdru sub'ektami Rossiyskoy Federatsii // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2007. — № 12. — S. 11-17.
10. Mamedov R.F. Mezhdunarodno-pravovoy status Kaspiyskogo morya kak pogranichnogo ozera // Moskovskiy zhurnal mezhdunarodnogo prava. — 1999. — № 1. — S. 110-117.
11. Mezhdunarodnoe pravo. Osobennaya chast': uchebnik dlya vuzov / M.V. Andreev, P.N. Biryukov, R.M. Valeev i dr. / Otv. red. R.M. Valeev, G.I. Kurdyukov. — M.: Statut, 2010.
12. Mezhdunarodnoe publichnoe pravo / Pod red. K.A. Bekyasheva. — M.: Prospekt, 1999.
13. Palamar' N.G. Ob ustanovlenii i izmenenii prokhozhdeniya Gosudarstvennoy granitsy Rossiyskoy Federatsii // Migratsionnoe pravo. — 2010. — № 1. — S. 7-15.
14. Stepenko V.E., Chernova O.A. K voprosu o formirovani i realizatsii gosudarstvennoy pogranichnoy politiki Rossiyskoy Federatsii // Yuridicheskiy mir. — 2006. — № 9. — S. 12-20.
15. Tikhonova S.N. Mezhdunarodno-pravovye aspekty statusa vod Azovskogo morya // Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo. — 2008. — № 1. — S. 16-22.
16. Chertkov A.N. Pravovoe regulirovanie ustanovleniya i izmeneniya granits sub'ektov Rossiyskoy Federatsii kak prostranstvennogo predela ikh territoriy // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2009. — № 9. — S. 23.
17. Chertkov A.N. Kommentariy k Federal'nomu konstitutsionnomu zakonu «O poryadke prinyatiya v Rossiyskuyu Federatsiyu i obrazovaniya v ee sostave novogo sub'ekta Rossiyskoy Federatsii» (postateynnyy) // Yustitsinform. 2006.
18. Shushkanov P.A. O nekotorykh problemakh prinyatiya v sostav Rossiyskoy Federatsii inostrannogo gosudarstva ili ego chasti // Pravo i politika. — 2007. — № 8. — S. 14-18.