

**Межпарламентская Ассамблея государств – участников
Содружества Независимых Государств**

**КОММЕНТАРИЙ
к модельному закону «О пограничных ведомствах (силах)»**

I. ПРЕДИСЛОВИЕ

Создание действенной системы обеспечения пограничной безопасности в каждом государстве – участнике СНГ осознается как объективная необходимость. В эффективной системе противодействия трансграничным угрозам заинтересованы все субъекты правоотношений в пограничной сфере.

Государства – участники СНГ исходят из признания необходимости имплементации в национальном законодательстве принципов и норм международного права и международных договоров, обязывающих государства обеспечить пограничную безопасность.

В поисках перспективных направлений гармонизации и унификации национальных правовых систем государства и многие международные организации пришли к выводу о необходимости использования специфического способа правовой унификации, который ряд исследователей называют способом правовой унификации с помощью разработки международных модельных норм¹. Иллюстрацией сказанного, а также того, что модельные законы используются не только в деятельности национальных парламентов, служит правовая ситуация, описанная в постановлении МПА СНГ от 15 июня 1998 года № 11-13 «Об использовании модельных законодательных актов Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ». Так, в 1997 году Конституционный Суд Республики Беларусь применил нормы модельного законодательного акта «О нормативных правовых актах государств – участников СНГ» при рассмотрении дела, относящегося к его компетенции². По этому же пути пошел и Конституционный Суд Российской Федерации³, который, развивая свои правовые позиции, квалифицировал в дальнейшем положения модельных законов в качестве международных предписаний⁴, которые вместе с тем не могут быть признаны нормативными⁵.

¹ Безбородов Ю. С. Международные модельные нормы. М., 2008. С. 18.

² См.: Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. 1998. № 18. С. 228.

³ См.: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 сентября 2012 года № 1602-О, определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 года № 1494-О. URL: <http://www.ksrf.ru>.

⁴ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23 июня 2016 года № 1315-О. URL: <http://www.ksrf.ru>.

⁵ Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г. А. Гаджиева // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2012. № 4.

Как справедливо отмечают исследователи, реализация модельных норм зависит от тех субъектов, в интересах которых такие нормы создавались. Полную информацию об использовании модельных норм получить трудно, поскольку зачастую они реализуются в формах, плохо поддающихся учету. Однако анализ правовых документов позволяет понять, каким образом модельное правоположение было использовано при разработке документа, как оно повлияло на его судьбу⁶.

Кроме того, следует иметь в виду, что унификация и гармонизация законодательства государств – участников СНГ во всех случаях служат важным механизмом поступательной интеграции этих стран, который по сути своей не может нанести ущерба правам и правомерным интересам ни одной из них.

Модельный закон для государств – участников Содружества Независимых Государств «О пограничных ведомствах (силах)» (далее также – комментируемый закон) принят на тридцать седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 37-10 от 17 мая 2012 года).

На основании статьи 8 Соглашения о Межпарламентской Ассамблее государств – участников Содружества Независимых Государств (Алма-Ата, 27 марта 1992 года) МПА СНГ может разрабатывать рекомендательные (модельные) законодательные акты по вопросам, находящимся в сфере общих интересов парламентов государств – участников СНГ.

Как определено пунктом «г» статьи 4 Конвенции о Межпарламентской Ассамблее государств – участников Содружества Независимых Государств (Минск, 26 мая 1995 года)⁷, МПА СНГ принимает типовые (модельные) законодательные акты и с соответствующими рекомендациями направляет их парламентам государств – участников этой Конвенции. При этом ряд государств – участников указанной Конвенции сопроводили свои документы о ее ратификации заявлением о том, что положения модельных законодательных актов могут носить только рекомендательный характер⁸.

В соответствии с пунктом 1 статьи 15 Регламента Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств (Санкт-Петербург, 29 декабря 1992 года)⁹ рекомендательные законодательные акты принимаются МПА СНГ для ориентации согласованной законодательной деятельности парламентов государств – участников Соглашения о Межпарламентской Ассамблее государств – участников Содружества Независимых Государств.

⁶ См.: Безбородов Ю. С. Влияние международных модельных норм на внутригосударственные законодательные процедуры // Российский юридический журнал, 2011, № 3.

⁷ Содружество: информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1995. № 2. С. 43.

⁸ В частности, Россия сделала такую оговорку в Федеральном законе Российской Федерации от 17 июня 1996 года № 75-ФЗ «О ратификации Конвенции о Межпарламентской Ассамблее государств – участников Содружества Независимых Государств» (Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25, ст. 2966).

⁹ Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ: сайт. URL: iacis.ru/upload/iblock/789/regl_ipa.pdf (дата обращения: 05.09.2016).

В Справке о подготовке рекомендательных законодательных актов (модельных) государств – участников СНГ (Приложение № 1 к Протоколу Консультативного совещания председателей Верховных Советов (парламентов) государств – участников Содружества Независимых Государств «О подготовке первого пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств» (Алма-Ата, 27 марта 1992 года) отмечено, что рекомендательные законодательные акты (модельные) подготавливаются с учетом норм международного права, актов надгосударственных и международных организаций¹⁰.

Принятие комментируемого закона было обусловлено рядом взаимосвязанных факторов, в том числе новыми реалиями, вызывающими необходимость создания эффективной системы обеспечения пограничной безопасности государств – участников СНГ.

Комментируемый закон был призван создать условия для совершенствования международно-правовой базы сотрудничества в интересах выработки согласованных подходов к вопросам обеспечения коллективной и национальной безопасности, пограничной политики и сотрудничества пограничных и иных ведомств государств – участников СНГ.

Основная идея комментируемого закона заключается в приведении законодательства государств – участников СНГ в соответствие с современными условиями, требующими эффективного и адекватного реагирования на существующие и прогнозируемые угрозы безопасности государств – участников СНГ в пограничной сфере.

Принятие комментируемого закона позволило отграничить правовые нормы, регулирующие отношения, связанные с организацией и осуществлением деятельности по обеспечению пограничной безопасности, от правовых норм, касающихся вопросов организации функционирования пограничных ведомств (сил).

Разработка проекта комментируемого закона велась с учетом ранее принятых Межпарламентской Ассамблеей рекомендаций по гармонизации и унификации законодательства государств – участников СНГ о государственной границе и о пограничных ведомствах (силах)¹¹, модельных законов «О пограничной безопасности»¹² и «О государственной границе»¹³, а также во взаимосвязи с подготовкой проекта Рекомендаций по совершенствованию законодательства государств – участников СНГ по вопросам регулирования ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности¹⁴. Такой подход способствует повышению уровня пограничной безопасности

¹⁰ См.: Российская газета. 1992. 27 марта.

¹¹ Приняты на тридцать третьем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановления № 33-16 и № 33-17 от 3 декабря 2009 года).

¹² Принят на тридцать пятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 35-9 от 28 октября 2010 года).

¹³ Принят на тридцать пятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 35-10 от 28 октября 2010 года).

¹⁴ Приняты на тридцать седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 37-11 от 17 мая 2012 года).

государства, созданию необходимых условий для международного сотрудничества в целях социально-экономического развития приграничных субъектов государства, повышению эффективности противодействия трансграничной организованной преступности и терроризму, построению надежного заслона потокам контрабанды и незаконной миграции.

II. ПОСТАТЕЙНЫЙ КОММЕНТАРИЙ К МОДЕЛЬНОМУ ЗАКОНУ «О ПОГРАНИЧНЫХ ВЕДОМСТВАХ (СИЛАХ)»

Настоящий Закон в соответствии с конституцией государства, общепризнанными принципами и нормами международного права устанавливает правовые основы деятельности пограничных ведомств (сил), подлежащие соблюдению и развитию в других законодательных и иных нормативных правовых актах, принимаемых в соответствии с настоящим Законом, в том числе устанавливает ограничения и запреты в области деятельности пограничных ведомств (сил).

Настоящий Закон определяет основные понятия, направления и принципы деятельности пограничных ведомств (сил), их место в системе государственных органов, обязанности, права, порядок приема на службу (работу), ответственность, государственные гарантии правовой и социальной защиты личного состава пограничных ведомств (сил), а также порядок финансовой, материально-технической обеспеченности, контроля и надзора за деятельностью пограничных ведомств (сил).

Настоящий Закон охватывает правовые, организационные, ресурсные, технологические и контрольно-надзорные сферы деятельности пограничных ведомств (сил).

Как следует из преамбулы, комментируемый закон устанавливает правовые основы деятельности пограничных ведомств (сил), ограничения и запреты, определяет основные понятия в указанной сфере, направления и принципы деятельности пограничных ведомств (сил), их место в системе государственных органов, обязанности, права, порядок приема на службу (работу), ответственность, государственные гарантии правовой и социальной защиты личного состава пограничных ведомств (сил), а также порядок финансовой, материально-технической обеспеченности, контроля и надзора за деятельностью пограничных ведомств (сил). При этом положения закона основываются на конституции государства, общепризнанных принципах и нормах международного права.

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Правовые основы деятельности пограничных ведомств (сил)

1. Правовыми основами деятельности пограничных ведомств (сил) в государстве являются конституция, международные договоры, закон о пограничной безопасности, законы о статусе, режиме и защите государственной границы и пограничного пространства, другие устанавливающие требования к обес-

печению пограничной безопасности законы и нормативные правовые акты, принимаемые в соответствии с настоящим Законом нормативные правовые акты специально уполномоченных государственных органов в области пограничной безопасности и органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в области пограничной безопасности, а также иные нормативные правовые акты.

2. Если международным договором, имеющим отношение к деятельности пограничных ведомств (сил) и ратифицированным государством, установлены иные правила, чем предусмотренные законом государства, то применяются правила международного договора.

Современный период развития большинства государств – участников СНГ ознаменовался утверждением в них принципа верховенства права и связанности правом всех элементов государственного механизма¹⁵. Конституционное право этих государств в содержательном плане приблизилось к либерально-демократическим международным стандартам, сохранив в определенной степени преемственность, т. е. все ценное, что было создано отечественным правоведением в предшествующие годы¹⁶. Важное значение приобретает признание такого юридического свойства конституции, как прямое действие ее норм, которое предполагает непосредственное регулирование ими возникающих общественных отношений¹⁷. Так, например, в соответствии с положениями Конституции Республики Беларусь в республике устанавливается принцип верховенства права. Государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства (статья 7); Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства (статья 8).

Применительно к реалиям государственно-правового устройства государств – участников СНГ конституционное закрепление как особый нормативно-установительный метод создает правовые основы регулирования, причем не только для всего конституционного регулирования, но и для других отраслей права¹⁸. Актуальным, как и в советский период, является вопрос, через призму каких отношений необходимо рассматривать единство и первичность конституционного регулирования всей системы общественных отношений в современных условиях¹⁹. При этом в правовой доктрине до сих пор нет единого мне-

¹⁵ См.: Власова Н. В., Грачева С. А., Мещерякова М. А. [и др.] Правовое пространство и человек / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. В. Пуляева, Н. И. Хлуденева. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2013.

¹⁶ Михалева Н. А. Становление и развитие отечественной науки конституционного права // История юридических наук: сб. статей / под ред. О. Е. Кутафина. М., 2009. С. 160.

¹⁷ Государственная власть и права человека: материалы научно-практической конференции, посвященной 80-летию со дня рождения профессора Кима А. И. (14 декабря 2000 года) / отв. ред. В. Ф. Волович. Томск, 2001. С. 82.

¹⁸ Фарбер И. Е. Конституционное регулирование в советском обществе // Проблемы конституционного права: межвуз. науч. сб. Саратов, 1974. Вып. 1 (2). С. 7–8.

¹⁹ Скуратов Ю. И. Объект конституционного регулирования системы общественных отношений // Конституция и критика буржуазного конституционализма: межвуз. сб. М., 1985. С. 53–73.

ния о том, что же подлежит конституционному регулированию²⁰. Спектр отношений, регулируемых нормами конституционного права, весьма широк, он охватывает все сферы жизнедеятельности государства и общества: политическую, экономическую, социальную, культурную и т. д. При этом конституционное право регулирует не все проявления указанных отношений, а только их базовые слои (пределы)²¹.

Однако необходимо иметь в виду, что наличие конституции не означает автоматически, что в государстве существует конституционный строй, т. е. обеспечены разделение властей, верховенство права, примат прав и свобод человека, действительная, а не имитационная демократия, плюрализм, местное самоуправление. Эти основы могут нарушаться, ограничиваться, деволуционироваться при самой демократической юридической конституции или находиться в зачаточном состоянии.

Международные договоры выполняют функцию источников международного права (преамбула Венской конвенции о праве международных договоров²²), закрепляют права и обязанности государств – участников в качестве субъектов международного общения и способствуют мирному сотрудничеству между нациями.

Согласно статье 27 Венской конвенции о праве международных договоров участник международного договора не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора.

Таким образом, нормы международного договора имеют приоритет перед нормами национального права²³.

Вместе с тем развитие системы международных договоров, имеющих отношение к деятельности пограничных ведомств (сил) и ратифицированных государствами – участниками СНГ, породило проблемы иного рода, обусловленные отсутствием четкой иерархии международных норм и т. н. «наслоением» регулирующего воздействия международных актов различных видов и уровней. Развитие интеграционных процессов привело к распространению практики участия государств в межгосударственных объединениях. В результате одни и те же правоотношения могут регулироваться двусторонними и многосторонними международными актами. Кроме того, правовые режимы участия в международных организациях существенно различаются: наряду с «мягкими» режимами предусмотрены «жесткие», предполагающие наличие специфических функциональных, институциональных и правовых элементов, а также наднациональных институтов и норм деятельности. То обстоятельство, что на конституционном уровне не учитывается специфика универсальных и региональных структур и таких объединений государств, как сообщества, содружества, союзы, порождает ряд трудностей, в том числе связанных с выполнением обяза-

²⁰ Ковачев Д. А. Предмет, способы и формы конституционного регулирования // Журнал российского права. 1997. № 2. С. 53.

²¹ Сапаргалиев Г. Конституционное право Республики Казахстан: академический курс. 3-е изд., доп. Алматы, 2007. С. 4.

²² Ведомости Верховного Совета СССР. 1986. № 37, ст. 772.

²³ См.: Решение Экономического Суда СНГ от 15 января 2002 года № 01-1/3-2001.

тельств, налагаемых учредительными договорами на участвующие государства²⁴. При этом актуализируется проблема соотношения различных видов международных актов, принимаемых в рамках той или иной международной организации.

Статья 2. Основные понятия

В настоящем Законе используются следующие основные понятия:

пограничные ведомства – специально уполномоченные в соответствии с законодательством государства государственные органы, участвующие в проведении государственной пограничной политики, обеспечивающие пограничную безопасность государства и выполняющие правоохранительные функции и (или) функции специальных служб;

пограничные силы – входящие в систему пограничного ведомства формирования, органы (в том числе территориальные и специального назначения), организации, обеспечивающие выполнение задач, возложенных на пограничное ведомство (учреждения образования, организации здравоохранения, воинские части, научно-исследовательские, экспертные и иные организации, выполняющие задачи по подготовке, переподготовке и повышению квалификации личного состава пограничного ведомства, осуществлению профилактических, лечебных и иных мероприятий, направленных на охрану и укрепление здоровья личного состава пограничного ведомства, обеспечению снабжения пограничного ведомства вооружением, боевой и специальной техникой, специальными средствами, всеми видами материальных средств и довольствия, обеспечению оперативно-служебной и иной деятельности пограничного ведомства), а также подчиненные им постоянно или временно добровольные общественные объединения, отдельные лица, сотрудничающие с указанными органами и организациями на гласной либо конфиденциальной основе и привлекаемые для осуществления пограничной деятельности.

Наличие в актах международного права общих предписаний об основных понятиях, используемых для их целей, стало традиционным и представляется оправданным. Опыт введения тезауруса и официального толкования основных понятий активно применяется и в национальных законодательствах.

Статья 2 определяет основной понятийно-категориальный аппарат, который используется в комментируемом законе и смежных актах международного права, в целях обеспечения унификации терминологии, единообразного ее понимания, толкования и применения. Этот же понятийно-категориальный аппарат должен использоваться в процессе конструирования соответствующих норм национального законодательства, а также для предупреждения возможных лексико-семантических неточностей и погрешностей, в том числе связанных с

²⁴ Жигулин В. В. Конституционно-правовые основы участия Российской Федерации и других государств в Евразийском экономическом сообществе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 7.

проблемами перевода той или иной категории либо понятия в процессе международного общения.

Комментируемая статья содержит всего два основных понятия: «пограничные ведомства» и «пограничные силы». Однако значение этих понятий, определяемое их местом в общей системе обеспечения безопасности государства и функциональными задачами, которые установлены законодательными и другими нормативными правовыми актами государства, особенно возросло в настоящее время в свете того обстоятельства, что они в своей совокупности знаменуют новый этап развития понятийного аппарата в сфере пограничной безопасности. Указанные категории фактически заменили собой ранее употреблявшийся (без раскрытия его сущностных элементов) термин «пограничные войска».

Данный вывод следует, в частности, из сопоставления текстов Соглашения о взаимодействии пограничных войск государств – участников Содружества Независимых Государств при возникновении кризисных ситуаций на внешних границах (Москва, 17 мая 1996 года)²⁵ и Протокола об утверждении Положения об организации взаимодействия пограничных и иных ведомств государств – участников Содружества Независимых Государств в оказании помощи при возникновении и урегулировании (ликвидации) кризисных ситуаций на внешних границах (Душанбе, 5 октября 2007 года)²⁶; Соглашения о сотрудничестве пограничных войск в сфере пограничного контроля в пунктах пропуска через границы государств – участников Содружества Независимых Государств с государствами, не входящими в Содружество (Москва, 25 ноября 1998 года)²⁷ и Протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение о сотрудничестве пограничных войск в сфере пограничного контроля в пунктах пропуска через границы государств – участников Содружества Независимых Государств с государствами, не входящими в Содружество от 25 ноября 1998 года (Санкт-Петербург, 21 мая 2010 года); Соглашения о постоянном рабочем органе Совета командующих Пограничными войсками (Бишкек, 9 октября 1992 года)²⁸ и Протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение о постоянном рабочем органе Совета командующих Пограничными войсками от 9 октября 1992 года (Минск, 24 ноября 2006 года)²⁹.

Этот вывод подтверждают и положения Соглашения между Правительством Российской Федерации и Содружеством Независимых Государств об условиях пребывания Координационной службы Совета командующих Пограничными войсками государств – участников Содружества Независимых Государств на территории Российской Федерации (Москва, 19 апреля 2012 года)³⁰.

Из определения термина «пограничные ведомства» не следует, что указанные ведомства непременно должны быть самостоятельным государственным органом, иметь права юридического лица, входить в состав военной орга-

²⁵ См.: Содружество: информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1996. № 3.

²⁶ См.: Бюллетень международных договоров. 2011. № 2.

²⁷ См.: Бюллетень международных договоров. 2000. № 1.

²⁸ См.: Бюллетень международных договоров. 1993. № 10.

²⁹ См.: Бюллетень международных договоров. 2007. № 6.

³⁰ См.: Бюллетень международных договоров. 2014. № 8.

низации государства либо сообщества его специальных служб, осуществлять юрисдикционные функции и т. п. Данные вопросы решаются национальным законодательством каждого конкретного государства – участника СНГ в индивидуальном порядке с учетом особенностей соответствующего государства и существующих в нем конкретно-правовых условий развития.

Под термином «пограничная безопасность», которую призваны обеспечивать пограничные ведомства, в соответствии со статьей 2 модельного закона «О пограничной безопасности» следует понимать составную часть национальной безопасности государства, представляющую собой состояние защищенности политических, экономических, информационных, гуманитарных и иных интересов личности, общества и государства на государственной границе и в пограничном пространстве, обеспечиваемое в соответствии с данным законом и нормативными правовыми актами государства, в том числе путем осуществления охраны государственной границы, функционирования пунктов пропуска через государственную границу, предупреждения и пресечения правонарушений на приграничной территории.

Вместе с тем имеются и иные определения термина «пограничная безопасность». Так, статья 1 Соглашения о порядке формирования и применения совместных групп специалистов (экспертов) пограничных ведомств для быстрого реагирования на угрозы пограничной безопасности на внешних границах государств – участников Содружества Независимых Государств (Минск, 10 октября 2014 года) для целей данного международного договора определяет пограничную безопасность как «состояние защищенности политических, экономических, информационных, гуманитарных и иных интересов личности, общества и Стороны на государственной границе, обеспечиваемое путем осуществления охраны государственной границы, функционирования пунктов пропуска через государственную границу, предупреждения и пресечения правонарушений в пределах приграничной территории»³¹.

Легальное определение государственной границы приведено в статье 1 модельного закона «О государственной границе». Согласно этому определению «государственная граница – условная замкнутая поверхность или совокупность таких поверхностей, определяющая пространственные пределы территории государства (суши, вод, недр, воздушного пространства)».

При этом пограничное пространство государства, как определено статьей 2 модельного закона «О пограничной безопасности», – «пространство, включающее государственную границу, приграничную территорию, воздушное пространство, континентальный шельф и исключительную экономическую зону государства».

Определение термина «пограничные силы» представляет собой развернутый незамкнутый перечень субъектов, образующих в совокупности пограничные силы, входящие в систему пограничного ведомства, поэтому необходимость в его комментировании отсутствует.

³¹ См.: Бюллетень международных договоров. 2016. № 9.

Статья 3. Место и роль пограничных ведомств (сил) в общей системе обеспечения безопасности государства

Место и роль пограничных ведомств (сил) в общей системе обеспечения безопасности государства определяются их предназначением в общей системе обеспечения безопасности государства и функциональными задачами, которые установлены законодательными и другими нормативными правовыми актами государства.

Место и роль пограничных ведомств (сил) в общей системе обеспечения безопасности государства определяются их предназначением и функциональными задачами, которые установлены правовыми актами государства.

Предназначением системы обеспечения пограничной безопасности является обеспечение максимального уровня безопасности государства в его пограничной сфере при заданных уровнях открытости для международного сотрудничества и выделяемых ресурсах на цели обеспечения безопасности.

Заданный уровень открытости государства для международного сотрудничества определяется требованиями, устанавливаемыми национальным законодательством и международными договорами государства³² с учетом изменения спектра и уровня угроз пограничной безопасности.

Изменение спектра и уровня угроз пограничной безопасности вызывает необходимость изменения видов, способов и технологий пограничной деятельности для обеспечения адекватного реагирования на действующие и прогнозируемые угрозы.

Глава II. ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОГРАНИЧНЫХ ВЕДОМСТВ (СИЛ)

Статья 4. Принципы деятельности пограничных ведомств (сил)

Деятельность пограничных ведомств (сил) основывается на следующих принципах:

- соблюдение законности, прав и свобод человека;*
- ответственность за обеспечение пограничной безопасности;*
- приоритет жизни и здоровья людей, минимизации ущерба и вреда их жизни и здоровью, имуществу и окружающей среде;*
- системный подход к обеспечению пограничной безопасности с учетом угроз различного характера;*
- уважение суверенитета, территориальной целостности государств и нерушимости их государственных границ;*
- мирное разрешение пограничных споров и инцидентов;*

³² См.: Соглашение о порядке формирования и применения совместных групп специалистов (экспертов) пограничных ведомств для быстрого реагирования на угрозы пограничной безопасности на внешних границах государств – участников Содружества Независимых Государств (Минск, 10 октября 2014 года).

- *упреждающий характер мер по обеспечению пограничной безопасности;*
- *сочетание гласных и негласных форм и методов деятельности;*
- *единоначалие и централизация управления;*
- *гармонизация законодательства государств в сфере обеспечения пограничной безопасности;*
- *сотрудничество государств в области обеспечения взаимной пограничной безопасности.*

Принципы являются категориями, выработанными на протяжении всей истории развития человеческого общества. В этом смысле они выступают в качестве элемента человеческой культуры, таких ценностей социально-идеологического характера, как правовое государство, гражданское общество, а также проводников идеи равенства, свободы, справедливости, закрепляемых в нормах права³³.

В правовой науке принцип, как правило, определяется в качестве теоретического обобщения наиболее существенного, типичного, составляющего основу какой-либо отрасли знания. В современной теории права под принципом права понимают «комплекс основополагающих идей», своеобразную несущую конструкцию, на которой базируются и реализуются не только нормы, институты или отрасли права, но и вся его система, «руководящие идеи, характеризующие содержание права, его сущность и назначение в обществе»³⁴.

Принципы права – одно из средств, позволяющих сохранить баланс между объективной необходимостью общественного развития и субъективным усмотрением законодателя. Эти принципы люди вырабатывают на основе познания ими явлений общественной жизни, требующих урегулирования с помощью права. Люди (законодатели, политики, юристы) формируют идеи, призванные определять направления и наиболее важные черты правового регулирования. Поэтому принципы права не могут быть исходным пунктом исследования (познания), а являются его заключительным этапом – результатом.

Принципы права имеют объективно-субъективную природу. Объективное их начало заключается в том, что каждой исторической эпохе присущи свои принципы права, которые в данный период отражают существенные закономерности развития, потребности соответствующего общества и государства. В этом проявляется их социальная обусловленность, зависимость от реальных жизненных условий.

Субъективное начало состоит в том, что, истолковывая, осмысливая (анализируя) нормы права, люди признают его принципы, которые ими же создаются и реализуются либо отменяются. Следовательно, право и его принципы – элементы не материального бытия, а общественного сознания, идеологические явления. Вместе с тем принципы права не являются результатом субъективного

³³ См.: Гринёв В. П. Принципы права и проблемы их реализации в рамках новых разновидностей правоотношений // Право и экономика. 2016. № 6; Лаврусъ С. Ю. Реализация принципов права в юридической практике: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Самара, 2005; Koskenniemi M. General Principles: Reflections on Constructivist Thinking in International Law // Oikeustiede – Jurisprudentia. 1985. Vol. 18. P. 121–163.

³⁴ См.: Проблемы общей теории права и государства / под ред. В. С. Нерсесянца. М., 1999. С. 277.

усмотрения законодателя или ученых; это органически присущие праву качества. Законодатель лишь выявляет, обосновывает, изучает и систематизирует их. Он не придумывает, а «открывает» заложенные в праве принципы, показывает их роль, значение, содержание и функционирование³⁵.

Изложенные в комментируемой статье принципы соответствуют актам международного права универсального характера, закрепляющим принципы международного права, а также принципам, задачам и направлениям согласованной пограничной политики государств – участников СНГ, к числу которых относятся:

- взаимное уважение суверенитета и территориальной целостности государств, нерушимости их государственных границ;
- всестороннее сотрудничество в защите и охране внешних границ;
- взаимная ответственность за принятие надлежащих мер по обеспечению охраны своих государственных границ с учетом интересов пограничной безопасности всех государств – участников СНГ;
- мирное разрешение спорных вопросов с сопредельными государствами по пограничным вопросам;
- уважение прав и свобод гражданина.

Принцип законности заключается в требовании неуклонного соблюдения правовых норм. Строгое и полное осуществление предписаний законов и основанных на них юридических актов обязательно для субъектов права: граждан, должностных лиц, государственных органов, организаций, государства. За отступление от требования соблюдения законности наступает юридическая ответственность. Основными составляющими принципа законности являются:

- верховенство закона по отношению ко всем другим актам;
- единство понимания и применения законов на всей территории их действия;
- равная для всех граждан возможность пользоваться защитой закона и их равная обязанность следовать его предписаниям (равенство всех перед законом и судом);
- осуществление правосудия на основе равенства всех перед законом и судом;
- осуществление прав и свобод человеком не должно нарушать права и свободы других лиц;
- недопустимость противопоставления законности и целесообразности.

В результате соблюдения требований законности в обществе складывается правовой порядок, который регулирует общественные отношения. Пока действует закон, его предписания в равной мере обязательны. Все без исключения органы, организации, предприятия и граждане должны соблюдать законы и следовать их предписаниям без каких-либо отклонений, льгот, исключений и т. п. Любое отклонение от того, что предусмотрено правовыми нормами, признается нарушением законности.

³⁵ См.: Ерохин В. И., Ерохина Ю. В. Научно-практический комментарий к модельному закону «О противодействии коррупции». М., 2012.

Границы, фактические или юридические, не являются препятствием для внутригосударственных средств правовой защиты³⁶.

Законность – один из основных признаков правового государства – предусматривает также верховенство и единство права, которое обеспечивается всей силой правового государства, прокурорским надзором, единой судебной практикой. Законность подразумевает также последовательную и эффективную борьбу с преступностью, неотвратимость юридической ответственности, эффективность профилактических мер, направленных на снижение уровня преступности. К юридическим средствам обеспечения законности относятся применяемые меры защиты прав и интересов граждан.

Принцип ответственности за обеспечение пограничной безопасности имеет в комментируемой статье не строго юридическое значение, а значение позитивного обязательства. Каждое государство – участник СНГ сознательно берет на себя ответственность за неблагоприятные последствия, наступающие для человека в связи с такими исключительными ситуациями, как нарушения установленных в пограничной сфере правовых режимов. Это связано в том числе с тем, что современная правовая система государств – участников СНГ возлагает именно на государство обязанность по обеспечению правопорядка, государственной, общественной, личной и иных видов безопасности.

Принцип приоритета жизни и здоровья людей, минимизации ущерба и вреда их жизни и здоровью, имуществу и окружающей среде основывается на положениях Всеобщей декларации прав человека (Генеральная Ассамблея ООН, 10 декабря 1948 года), которая исходит из того, что признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и их равных и неотъемлемых прав является основой свободы, справедливости и всеобщего мира, вследствие чего огромное значение для выполнения обязательства государств – членов ООН содействовать всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод имеет всеобщее понимание характера этих прав и свобод (преамбула)³⁷. Аналогичные положения закреплены в преамбулах Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 года,³⁸ и Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (Минск, 26 мая 1995 года)³⁹, подтверждающих приверженность свободам, которые являются основой справедливости и всеобщего мира и соблюдение которых наилучшим образом обеспечивается подлинно демократическим политическим режимом и всеобщим признанием прав человека. Из приведенных положений международно-правовых актов следует, что права и свободы человека и гражданина, без которых невозможно уважение достоинства человеческой личности, являются важнейшей ценностью подлинно демократического общества и обязывают каждое государство

³⁶ См.: § 69 Решения Европейского Суда по правам человека от 28 июня 2007 г. по вопросу приемлемости жалобы № 60167/00 «Мансур Пад и другие против Турции» [Mansur Pad and Others v. Turkey] (III Секция) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. № 2/2008.

³⁷ См.: Действующее международное право. Т. 2. М., 2007.

³⁸ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17, ст. 291.

³⁹ См.: Содружество: информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1995. № 2.

СНГ обеспечить их всеобщее и эффективное признание и осуществление согласно принятым государством на себя международным обязательствам.

Системный подход к обеспечению пограничной безопасности с учетом угроз различного характера как принцип деятельности пограничных ведомств (сил) включает две стороны данного правового феномена. Первой из них выступает внутренняя безопасность – критерий целостности системы и показатель ее гомеостаза, т. е. безопасность характеризует способность системы поддерживать свое нормальное функционирование в условиях воздействия среды и внутренних возмущений⁴⁰. Второй стороной является внешняя безопасность как способность системы взаимодействовать со средой без нарушения гомеостаза последней, т. е. воздействие системы на среду не приводит к необратимым изменениям или нарушениям важнейших параметров, характеризующих состояние среды, принятое за допустимое⁴¹.

Принцип уважения суверенитета, территориальной целостности государств и нерушимости их государственных границ в деятельности пограничных ведомств (сил) опирается на положения Декларации о соблюдении суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности границ государств – участников Содружества Независимых Государств (Москва, 15 апреля 1994 года)⁴².

Принцип нерушимости границ государств можно определить как принцип запрета неправомерного изменения государственных границ, являющийся общепризнанным, основным принципом международного права и нормой *jus cogens*; принцип территориальной целостности государств – принцип запрета посягательств на территорию иностранного государства, общепризнанный принцип международного права, норма *jus cogens*; принцип неприкосновенности государственных границ – принцип соблюдения режима государственной границы⁴³.

Закрепленный в комментируемой статье принцип мирного разрешения пограничных споров и инцидентов сформирован на основе положений Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. Данный принцип предполагает, что государства разрешают свои международные споры мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность. Государства должны стремиться к скорейшему и справедливому разрешению международных споров путем переговоров, посредничества, примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам или соглашениям и иными мирными средствами по своему выбору. При этом стороны должны исполь-

⁴⁰ Кирьянов А. Ю. Общая характеристика понятия «безопасность». Подходы к определению и виды // Безопасность бизнеса. 2010. № 1. С. 34–37.

⁴¹ Могилевский В. Д. Системная безопасность: формализованный подход // Материалы конференции «Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке». М., 2001. С. 83.

⁴² Содружество: информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1994. № 1.

⁴³ Остроухов Н. В. Территориальная целостность государств в современном международном праве и ее обеспечение в Российской Федерации на постсоветском пространстве: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 84.

зывать такие мирные средства, которые соответствовали бы обстоятельствам и характеру спора. Стороны обязаны в случае, если они не достигнут разрешения спора одним из вышеупомянутых мирных способов, продолжать стремиться к урегулированию спора другими согласованными ими мирными средствами.

Государства, являющиеся сторонами в международном споре, а также другие государства должны воздерживаться от любых действий, которые могут ухудшить положение настолько, что подвергнут угрозе международный мир и безопасность, и действовать в соответствии с целями и принципами ООН. В связи с этим в пункте 2 статьи 12 модельного закона «О пограничной безопасности» закреплено, что не допускается осуществление в пограничных пространствах, находящихся в совместном владении ряда государств, а также в пределах объектов, где отсутствует соответствующее разграничение суверенитета и (или) юрисдикции различных государств, в рамках пограничной деятельности мер, которые образуют основу для заявления, поддержания или отрицания какой-либо претензии на суверенитет и (или) юрисдикцию.

Международные споры разрешаются в соответствии с принципами суверенного равенства государств и свободного выбора средств мирного разрешения споров. Применение процедуры урегулирования спора или согласие на такую процедуру, о которой было свободно достигнуто соглашение между государствами в отношении существующих или будущих споров, не должно рассматриваться как несовместимое с принципом суверенного равенства.

Предусмотренный комментируемой статьей принцип упреждающего характера мер по обеспечению пограничной безопасности основан на положениях статьи 10 Договора о сотрудничестве в охране границ государств – участников Содружества Независимых Государств с государствами, не входящими в Содружество (Минск, 26 мая 1995 года)⁴⁴. Согласно данной норме в целях своевременного принятия решений по охране государственных границ обеспечивается непрерывное функционирование процесса сбора, обработки информации и прогнозирование обстановки на этих границах, постоянный взаимный обмен информацией, а также подготовка предложений по мерам упреждающего характера, принятым в международной практике. Для этого поддерживаются в рабочем состоянии существующие каналы специальной связи пограничных ведомств (сил), других компетентных служб и одновременно принимаются совместные меры по созданию новых каналов (систем) связи и информации в рамках программ, разработанных государствами – участниками СНГ.

Последовательная реализация воплощенного в комментируемой статье принципа сочетания гласных и негласных форм и методов деятельности пограничных ведомств (сил) позволяет проверять достоверность полученной информации, избегать принятия необоснованных управленческих и процессуальных решений.

Единоначалие и централизация управления как принцип деятельности пограничных ведомств (сил) предполагают строгую субординацию и беспреко-

⁴⁴ См.: Содружество: информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1995. № 2.

словное подчинение приказам командира (начальника), а следовательно, предъявление к личному составу пограничных сил особых, повышенных требований и нормативно-правовое регулирование последствий их несоблюдения. Указанный принцип заключается в наделении командира (начальника) всей полнотой распорядительной власти по отношению к подчиненным и возложении на него персональной ответственности перед государством за все стороны жизни и деятельности воинской части, подразделения и каждого военнослужащего и выражается в праве командира (начальника) исходя из всесторонней оценки обстановки единолично принимать решения, отдавать в установленном порядке соответствующие приказы и обеспечивать их выполнение.

Принцип сотрудничества государств – участников СНГ в области обеспечения взаимной пограничной безопасности непосредственно корреспондирует обязанности государств сотрудничать друг с другом, закрепленной в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, принятым 24 октября 1970 года. В частности, государства обязаны сотрудничать друг с другом, независимо от различий их политических, экономических и социальных систем, в различных областях международных отношений с целью поддержания безопасности. Для этого государства среди прочего обязаны в сотрудничестве с ООН принимать совместные и индивидуальные меры, предусмотренные соответствующими положениями Устава ООН.

В части 1 статьи 24 комментируемого закона установлено, что сотрудничество пограничных ведомств государств – участников СНГ в сфере обеспечения пограничной безопасности предусматривает:

- формирование нормативно-правовой базы межгосударственного пограничного сотрудничества;
- формирование системы обеспечения коллективной безопасности на государственных границах государств – участников СНГ на основе объединения межгосударственных усилий заинтересованных сторон;
- сотрудничество в борьбе с трансграничной организованной преступностью, терроризмом, пиратством, контрабандой, незаконным оборотом оружия и наркотиков, а также в решении экологических и гуманитарных проблем, проблем предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в соблюдении норм и принципов международного права.

Статья 5. Цели деятельности пограничных ведомств (сил)

Целями деятельности пограничных ведомств (сил) являются:

- *защита жизни, здоровья и имущества граждан от основных угроз пограничной безопасности государства;*
- *снижение влияния негативных трансграничных потоков на безопасность государства;*

- недопущение всеми имеющимися средствами противоправного изменения прохождения государственной границы;
- контроль за соблюдением установленных в пограничном пространстве государства режимов обеспечения пограничной безопасности.

Процесс любого управления, в том числе государственного, начинается с формулировки цели – определения предполагаемого результата, к достижению которого стремится субъект управления⁴⁵.

По справедливому утверждению Гуго Гроция, «только Бог на основании своей верховной власти над людьми может действовать, не полагая себе другой цели, кроме собственного действия; человек же должен иметь какую-либо цель, действовать ради какого-либо блага»⁴⁶.

Каждой функции управления соответствует определенная система целей. Эта система целей должна составлять рациональную иерархическую структуру с выделением уровня и определенного места каждой подцели. Потеря целенаправленности свидетельствует о малой эффективности управленческой функции. В итоге это может привести к потере управления.

Цели деятельности пограничных ведомств (сил), наряду с их задачами, функциями и правами, образуют основу правового статуса пограничных ведомств (сил). Уточнение целей деятельности организации призвано сосредоточить усилия членов ее органов на определенных направлениях. Соответствие деятельности пограничных ведомств (сил) определенным целям служит одним из критериев оценки эффективности и правомерности действий их руководства.

Изложенные подходы к определению целевых функций воплощены, к примеру, в статье 11 комментируемого закона, согласно которой пограничными ведомствами (силами) в рамках правоохранительной деятельности и деятельности по обеспечению пограничной безопасности государства осуществляется противодействие трансграничной организованной преступности и негативным трансграничным потокам. Оно предполагает, в частности:

- осуществление мониторинга трансграничных потоков в целях выявления их негативной составляющей, оценки ее влияния на государственную безопасность и выработки мер по обеспечению пограничной безопасности;
- осуществление согласованных действий национальных правоохранительных органов, а также усилий в формате межгосударственного пограничного сотрудничества по предупреждению, выявлению, пресечению, расследованию и раскрытию преступлений и других правонарушений в пограничной сфере;
- осуществление взаимодействия правоохранительных органов при установлении местонахождения лиц, пропавших без вести, преступников, скрывающихся от суда и следствия, принятии решений об удовлетворении ходатайств о выдаче и выполнении экстрадиции задержанных преступников;
- осуществление взаимодействия в области борьбы с контрабандой и незаконным оборотом наркотиков;

⁴⁵ См.: Давыденко Л. М. Цели, задачи, функции и основные направления деятельности прокуратуры // Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества. М., 1990.

⁴⁶ Цит. по: Таганцев Н. С. Курс уголовного права. СПб., 1902.

- размещение и строительство центров временного пребывания незаконных мигрантов;

- создание и функционирование национальных и международных аналитических центров по выявлению негативных трансграничных потоков, выработке предложений по обеспечению пограничной безопасности государств – участников СНГ и Содружества в целом;

- создание и функционирование межведомственных и международных органов (комитетов, штабов) по противодействию отдельным видам трансграничной организованной преступности.

Цели деятельности пограничных ведомств (сил) напрямую производны от предусмотренных частью 2 статьи 7 модельного закона «О пограничной безопасности» целей обеспечения пограничной безопасности, которыми являются:

- защита жизни и здоровья граждан от угроз безопасности в пограничной сфере;

- функционирование хозяйствующих субъектов на приграничных территориях без возникновения кризисных и чрезвычайных событий и ситуаций;

- снижение влияния негативных трансграничных потоков на безопасность государства;

- повышение ответственности всех участников приграничной и трансграничной деятельности за состояние пограничной безопасности и обеспечение их заинтересованности в достижении высокого уровня пограничной безопасности.

Статья 5 модельного закона «О пограничной безопасности» к числу основных угроз пограничной безопасности относит следующие:

- наличие и возможная эскалация вооруженных конфликтов в пограничном пространстве государства;

- территориальные притязания сопредельных государств;

- незавершенность международно-правового оформления государственной границы и линий разграничения морских пространств с сопредельными государствами;

- проявления в пограничном пространстве государства национального и религиозного экстремизма, этнического и регионального сепаратизма;

- нестабильность обстановки в пограничном пространстве государства вследствие снижения жизненного уровня населения;

- деятельность международных террористических и экстремистских организаций по переброске на территорию государства своих эмиссаров, средств террора и организации диверсий;

- трансграничная организованная преступность;

- аварии, катастрофы и стихийные бедствия с трансграничным переносом;

- неблагоприятное санитарно-эпидемиологическое воздействие сопредельных государств, занос на территорию государства массовых инфекционных заболеваний, опасных для людей, сельскохозяйственных животных и растений;

- недостаточный уровень развития пограничной инфраструктуры и технической оснащённости пограничных ведомств.

Статья 6. Задачи пограничных ведомств (сил)

Задачами пограничных ведомств (сил) являются:

- охрана и защита государственной границы, территориальной целостности и неприкосновенности территории государства, экономических интересов государства на государственной границе;*
- охрана территориальных вод (моря), исключительной экономической зоны и континентального шельфа;*
- участие в решении задач обороны и безопасности государства на государственной границе;*
- разработка и осуществление во взаимодействии с другими органами исполнительной власти мер по противодействию терроризму, трансграничной организованной преступности, контрабанде, противоправной миграции, незаконному трансграничному перемещению ядерных и радиоактивных материалов, обороту наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, оружия, боеприпасов, взрывчатых и отравляющих веществ на государственной границе и в пограничном пространстве государства;*
- совершенствование правовых основ обеспечения пограничной безопасности;*
- определение действующих и прогнозируемых угроз безопасности государства в пограничной сфере;*
- защита объектов трансграничной и пограничной инфраструктур от угроз различного характера (техногенного, социогенного и природного), проявляющихся в пограничном пространстве;*
- предупреждение и ликвидация последствий возникновения кризисных (чрезвычайных) ситуаций, связанных с нарушением функционирования государственной границы, трансграничной и пограничной инфраструктур;*
- подготовка специалистов в области обеспечения пограничной безопасности;*
- всестороннее обеспечение пограничной деятельности;*
- организация международного сотрудничества в области обеспечения пограничной безопасности.*

Задачи функционирования пограничных ведомств (сил) определены исходя из целей их деятельности. В этом проявляется принцип единства организации и деятельности пограничных ведомств (сил).

Одновременно следует констатировать, что задачи функционирования пограничных ведомств (сил) производны от задач обеспечения пограничной безопасности, которыми на основании части 3 статьи 7 модельного закона «О пограничной безопасности» являются:

- совершенствование правовых основ обеспечения пограничной безопасности;*
- определение действующих и прогнозируемых угроз безопасности государства в пограничной сфере;*

- защита объектов трансграничной и приграничной инфраструктур от угроз различного характера (техногенного, социогенного и природного), проявляющихся в пограничном пространстве;
- предупреждение и ликвидация последствий возникновения кризисных (чрезвычайных) ситуаций, связанных с нарушением функционирования государственной границы, трансграничной и приграничной инфраструктур;
- подготовка специалистов в области обеспечения пограничной безопасности;
- осуществление контроля и надзора в сфере обеспечения пограничной безопасности;
- всестороннее обеспечение пограничной деятельности;
- организация международного сотрудничества в области обеспечения пограничной безопасности.

Статья 7. Функции пограничных ведомств (сил)

Функциями (обязанностями) пограничных ведомств (сил) являются:

- осуществление контроля за соблюдением законодательства государства о государственной границе;
- разработка и реализация в соответствии со своей компетенцией совместно с другими органами исполнительной власти, осуществляющими полномочия в области пограничной безопасности, единой государственной политики в сфере обеспечения пограничной безопасности, комплексных и целевых программ в этой сфере, координация деятельности по реализации указанных программ и контроль за их выполнением;
- координация деятельности органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в области пограничной безопасности, по выявлению, прогнозированию процессов и явлений, создающих угрозу возникновения и развития опасных ситуаций в сфере обеспечения пограничной безопасности, и осуществление такой деятельности;
- организация и осуществление информационного обеспечения в сфере пограничной безопасности и координация деятельности в этой сфере государственных органов;
- установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности требованиям к обеспечению пограничной безопасности, в том числе посредством проведения в установленном порядке государственной экспертизы;
- контроль совместно с органами исполнительной власти, осуществляющими полномочия в сфере обеспечения пограничной безопасности, за соблюдением требований к обеспечению пограничной безопасности юридическими и физическими лицами, осуществляющими хозяйственную и иную деятельность, оказывающую прямое или косвенное воздействие на пограничную безопасность;
- участие в разработке государственных программ обучения населения в сфере пограничной безопасности и их согласование;

– *иные функции, установленные законодательством государства в сфере пограничной безопасности.*

Функция (от лат. *functio* – исполнение, осуществление) – это деятельность, обязанность, работа; внешнее проявление свойств какого-либо объекта в данной системе отношений.

Непосредственно в правоведении понятие «функция» чаще употребляется в значениях «действие», «цель деятельности», «задача» и применяется к разнообразным объектам (функции государства, функции права и т. д.). Так, в теории государства и права данное понятие толкуется как направление, предмет деятельности того или иного политико-правового института (государства, правительства, министерства, других государственных органов), содержание этой деятельности, ее обеспечение. Такая смысловая насыщенность во многом объясняет расхождения ученых-государствоведов в толковании понятия «функции государственных органов».

В научной литературе обосновывается идея о том, что «функции как виды деятельности едины для всего государственного аппарата. Государственное управление выступает как множество конкретных действий. Это множество поддается теоретическому описанию лишь постольку, поскольку конкретные действия могут быть представлены как действия типичные, то есть обобщенные, объединяемые какими-либо общими свойствами в определенные группы, принадлежащие к определенным видам деятельности. Будучи отнесены к аппарату государственного управления, такие виды деятельности приобретают характер его функций»⁴⁷.

Однако приведенное утверждение не бесспорно. Отдельные авторы научных работ по социальному управлению исследуют соотношение понятий «функция», «функция государственных органов», «функция органа управления», подразумевая под ними различные явления⁴⁸.

Отнесение к функциям управления конкретных видов деятельности основывается также на использовании некоторых других критериев. В частности, существует мнение, что критериями отнесения к функциям управления того или иного вида деятельности являются «непосредственная направленность данной деятельности на решение задач управления; невозможность осуществления без нее управления; сложность содержания, предполагающая возможность выделения ряда частных для конкретной функции подвидов управленческой деятельности; относительная их самостоятельность»⁴⁹.

Названные характеристики могут быть отнесены к критериям, определяющим виды деятельности как функции управления, но они слишком общие и не в полной мере помогают индивидуализировать различные виды управленче-

⁴⁷ Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления. М., 1987. С. 170.

⁴⁸ Бачило И. Л. Функции органов управления: правовые проблемы оформления и реализации. М., 1976. С. 23.

⁴⁹ Малков В. Д., Веселый В. З. Система функции социального управления. М., 1987. С. 5.

ской деятельности⁵⁰. Конкретнее в этом смысле такие критерии, как: наличие соподчиненных субъекта и объекта системы управления; социально значимая цель их совместной деятельности; достижение известного результата; целенаправленность воздействия; организационно-правовая форма действий⁵¹.

По таким параметрам, как цели и задачи, субъектно-объектный состав деятельности, ее содержание и результаты можно не только отличить функции управления от других видов целенаправленной деятельности, но и конкретизировать их.

Структура управленческой функции такова, что реализация составляющих ее элементов происходит не всегда с четким обозначением цели. Чтобы не сделать ошибочного вывода о целесообразности тех или иных конкретных функций управления, необходимо иметь в виду следующую структуру функции: функция – подфункция – виды деятельности – должности – задания – операции – действия⁵².

Названная структура управленческих функций свидетельствует о том, что виды деятельности, составляющие функции управления, являются весьма сложными. При переходе от функции к действиям может происходить потеря целенаправленности, но в целом любая функция управления должна быть целенаправленной с установлением строгой иерархии целей. Говоря о целенаправленности управленческих функций, следует иметь в виду, что каждая из них, естественно, отличается своими, присущими только ей целями и задачами. Однако в совокупности все функции управления отражают главную организационную цель – достижение согласованности между управляющей и управляемой системами.

В философской и юридической литературе, несмотря на значимость этой проблемы, не было выработано общепризнанного развернутого определения функций государства и их системы, хотя многочисленные мнения по этому вопросу в большинстве своем не имеют принципиальных различий. Функции государства определяются как стороны в содержании его деятельности, как предметно-политическая характеристика той или иной стороны сущности государства в каждый данный период его развития⁵³, как «социальное значение государства внутри и вне страны»⁵⁴.

Отмеченная взаимосвязь при осуществлении функций государства неизбежно ведет к взаимопроникновению и переплетению сфер деятельности государственных органов. Таким образом, происходит дифференциация функций по уровням системы. При этом на каждом этапе развития государства важно определить тот оптимальный и объективно необходимый вариант распределения функций между органами, который обеспечил бы максимально эффективное функционирование государственного механизма. Многообразие функций и за-

⁵⁰ Смирнов А. Ф. Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации. М., 1996. С. 32.

⁵¹ Бачило И. Л. Указ. соч. С. 41–43.

⁵² Производительность труда «белых воротничков» / под общ. ред. В. В. Зотова. М., 1989. С. 24.

⁵³ Денисов А. И. Советское государство: возникновение, развитие, сущность, функции. М., 1967. С. 133.

⁵⁴ Самощенко И. С. О правовых формах осуществления функций советского государства // Советское государство и право. 1986. № 3. С. 81.

дач государства обуславливает и существование разветвленного аппарата для их реализации. В силу своего характера многие из этих функций не могут осуществляться полностью каким-либо одним органом. Чтобы распределить их между различными государственными органами, или, точнее говоря, детализировать, необходимо выделить в них более конкретные направления деятельности, своего рода подфункции. Именно они становятся функциями отдельных государственных органов⁵⁵.

Для правильного понимания соотношения функций государства и функций государственных органов необходимо учитывать ряд обстоятельств. Подобное расчленение (дробление) является неполным. Его нельзя рассматривать только как продолжение, конкретизацию функций государства, поскольку такая практика порождает тезис о том, что функция государства есть совокупность функций его органов. Эти понятия находятся в различных плоскостях, являясь обобщениями разного порядка, поэтому можно говорить о конкретизации функций государства лишь в определенном смысле. Система функций государства не представляет собой простой суммы функций государственных органов. Это образование более высокого порядка, обладающее новыми интегрирующими качествами, которые не сводятся к сумме свойств образующих систему компонентов. Функции могут иметь одинаковое наименование на разных уровнях системы, но на каждом из них функция приобретает качественную специфику как по содержанию, структуре, объему и правовому обеспечению, так и в организационных формах своего осуществления.

Следовательно, функции государственных органов – это не простое продолжение функций государства, а, во-первых, структурный элемент определенной системы функций государства и, во-вторых, способ выявления последних, поскольку реализация функций государства происходит в опосредованных формах, а именно в результате осуществления государственными органами непосредственно своих функций. При этом более правильно говорить об участии звена государственного аппарата в осуществлении функций государства. В свою очередь, функции органа проявляются в функциях его структурных подразделений, последние же – через функции конкретных исполнителей.

От основных и иных функций государства следует отличать функции органов государства, т. е. реализацию компетенции, прав и обязанностей отдельных органов в соответствии с их местом и назначением в государственном механизме и в системе политической организации общества. В системе функций отдельных органов государства особенно значителен удельный вес и разнообразно содержание функции органов государственного управления⁵⁶.

В функциях государственных органов раскрывается конкретная деятельность каждого отдельного звена в механизме государства. Функции же государства выступают как основные направления всей системы государственных органов. Тем не менее функции государственных органов по своему содержанию подчинены функциям государства, их целям и требованиям, поэтому дея-

⁵⁵ Пискотин М. И. Функции государства и аппарат управления // Советское государство и право. 1973. № 10. С. 7.

⁵⁶ Денисов А. И. Указ. соч. С. 215.

тельность государственных органов должна быть строго согласована с функциями государства.

Таким образом, понятие функций государственных органов не тождественно понятию конкретных действий этих органов. Функции государственных органов стоят ближе к конкретной деятельности, нежели функции самого государства. Однако как ни близки функции государственных органов к их практической деятельности, эти понятия неравнозначны друг другу. Конкретные акции государственных органов означают осуществление их полномочий (компетенции), т. е. реализацию их функций, а не сами функции. Поэтому, когда в правовой литературе проблема соотношения функций государства и конкретных действий его органов трактуется в плане диалектики общего и особенного, она, как представляется, не имеет прямого отношения к функциям государственных органов. Из этого вытекает, что функции государственных органов являются понятием общим по отношению к их практическим действиям. Однако оно более конкретно по сравнению с понятием функций государства.

Связь между функциями государства и его органов не является абсолютной и единственной. Как генеральная связь, она предполагает, что часть государственного механизма или группа органов бывает преимущественно связана с определенными функциями государства. Основная функция не тождественна задаче того или иного органа соответствующего государства, хотя некоторые органы государства могут непосредственно и в большей степени, чем другие государственные органы, содействовать осуществлению какой-то одной определенной функции.

Каждая функция в процессе более детального рассмотрения может быть расчленена на несколько подфункций, а те, в свою очередь, – на элементарные действия и т. д. Таким образом, можно построить настоящую «пирамиду функций», вершину которой составляют широкие по объему понятия, а по мере приближения к основанию функции становятся все более определенными, соответствующими все более и более узким задачам⁵⁷.

Наиболее распространенной является классификация функций по содержанию выполняемых работ. По этому признаку различаются общие функции управления в целом и отдельными звеньями; специальные функции управления, обеспечивающие организующее воздействие на отдельные сферы социальной деятельности, что способствует выполнению различных видов работ в этих сферах; вспомогательные функции управления, обеспечивающие обслуживание процессов реализации общих и специальных функций.

В последние годы наблюдается подход к исследованию состава функций не путем их конкретного перечисления, а путем обобщенного выражения. Это позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на различную дифференциацию групп функций управления, существуют наиболее общие группы функций и что группировка этих функций совпадает со структурой системы управления.

⁵⁷ См.: Гурней Б. Введение в науку управления. М., 1969. С. 39.

Статья 8. Права пограничных ведомств (сил)

Пограничные ведомства (силы) имеют право:

- взаимодействовать с государственными органами и органами местного самоуправления по вопросам обеспечения пограничной безопасности;*
- получать в соответствии с законодательством государства безвозмездно от государственных органов, органов местного самоуправления и юридических лиц информацию, необходимую для осуществления своей деятельности в области пограничной безопасности;*
- взаимодействовать в установленном порядке с соответствующими органами иностранных государств в целях проведения консультаций, обмена опытом, специалистами, информацией в области пограничной безопасности;*
- проводить с соответствующими органами иностранных государств совместные разбирательства при возникновении конфликтных ситуаций на государственной границе;*
- разрабатывать и подготавливать соответствующие материалы и передавать их правоохранительным и иным органам для решения вопросов о привлечении к ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства государства в сфере пограничной безопасности;*
- организовывать и проводить мероприятия международного характера по обеспечению пограничной безопасности и принимать в них участие;*
- осуществлять пограничный контроль и пропуск через государственную границу граждан государства (физических лиц), иностранных граждан и лиц без гражданства, транспортных средств и товаров, в том числе следующих транзитом в третьи государства;*
- участвовать в делимитации, демаркации и редемаркации государственной границы;*
- осуществлять в установленном порядке разведывательную, контрразведывательную и оперативно-разыскную деятельность;*
- предупреждать, выявлять, пресекать и расследовать (раскрывать) преступления и административные правонарушения, а также осуществлять розыск лиц, подозреваемых в их совершении;*
- передавать таможенным органам, а в отсутствие таможенных органов задерживать обнаруженные личным составом пограничных сил при выполнении возложенных на них задач по охране и (или) защите государственной границы в пределах приграничной территории перемещаемую через государственную границу контрабанду и другие незаконно перемещаемые через государственную границу товары, грузы и транспортные средства;*
- вносить в государственные органы, предприятия и их объединения, учреждения, организации, общественные объединения представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений, производство по делам о которых отнесено к ведению пограничных ведомств (сил);*
- производить документирование, видео- и аудиозапись, кино- и фотосъемку фактов и событий;*

– осуществлять обустройство и содержание инженерно-технических сооружений и заграждений, пограничных знаков, пограничных просек, коммуникаций и иных объектов на земельных участках, отведенных пограничным силам в постоянное (бессрочное) пользование;

– временно ограничивать или запрещать въезд и выезд (проход), пребывание, передвижение физических лиц, транспортных средств и грузов, ведение хозяйственной и иной деятельности при осуществлении пограничных поисков и операций;

– производить в документах на право пересечения государственной границы соответствующие отметки и при необходимости осуществлять временное изъятие таких документов, а также осуществлять изъятие недействительных документов;

– применять в установленных законодательством государства случаях оружие, боевую технику, специальные средства и физическую силу;

– осуществлять в пределах своей компетенции иные права, предоставленные им законодательством государства в интересах обеспечения пограничной безопасности.

При формулировании комментируемой статьи учтены новеллы международного права по вопросам прав сил, привлекаемых к обеспечению пограничной безопасности. В числе таких актов международного права следует назвать:

Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (принят резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН 17 декабря 1979 года)⁵⁸;

Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка (приняты в ходе восьмого конгресса ООН, Гавана, 1990 год);

Регламент Совета Европейского Союза 2007/2004 от 26 октября 2004 года «О создании Европейского агентства по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств – членов ЕС»⁵⁹;

Регламент Европейского парламента и Совета Европейского союза от 15 марта 2006 года № 562/2006 «Устанавливающий Кодекс Сообщества о режиме пересечения людьми границ» (Шенгенский кодекс о границах)⁶⁰;

Регламент Европейского парламента и Совета Европейского союза 1052/2013 от 22 октября 2013 года, учреждающий Европейскую систему наблюдения на границах (Eurosur)⁶¹;

Рекомендация Комиссии Европейского союза от 6 ноября 2006 года, устанавливающая общее «Практическое руководство для пограничников (Шенгенское руководство)», подлежащее использованию компетентными органами государств-членов в ходе пограничного контроля людей.

⁵⁸ Международная защита прав и свобод человека: сборник документов. М., 1990. С. 319–325.

⁵⁹ Официальный журнал Европейского союза. 25.11.2004, № L 349, С. 1.

⁶⁰ Официальный журнал Европейского союза. 13.04.2006, № L 105, С. 1.

⁶¹ Официальный журнал Европейского союза. 06.11.2013, № L 295, С.11.

Государство не всегда свободно в выборе мер, направленных на поддержание режима государственной границы. Как отмечено, в частности, в постановлении Большой Палаты Европейского Суда по правам человека от 22 марта 2001 года по делу «Штрелец, Кесслер и Кренц против Германии» (Streletz, Kessler and Krenz v. Germany) (жалобы № 34044/96, 35532/97, 44801/98), использование противопехотных мин и систем автоматической стрельбы, принимая во внимание их автоматическое действие независимо от цели, по которой ведется стрельба, а также категоричный характер приказов пограничникам «уничтожать нарушителей границы и защищать границу любой ценой», вопиющим образом нарушают основные права, предусмотренные статьей 6 Международного пакта о гражданских и политических правах, в котором прямо признается право на жизнь и на свободу передвижения.

В связи с этим Комитет по правам человека ООН издал на 16-й сессии, в 1982 году, Замечание общего порядка № 6 к статье 6 Международного пакта о гражданских и политических правах. Согласно пункту 3 данного Замечания, «защита от произвольного лишения жизни, которая прямо устанавливается в третьем предложении статьи 6 (1), имеет чрезвычайно важное значение. Комитет считает, что государства – участники должны принять меры не только по предупреждению и наказанию уголовных действий, ведущих к лишению жизни, но также и по предотвращению произвольных убийств, совершаемых их собственными силами безопасности. Лишение людей жизни государственными властями является вопросом чрезвычайной сложности. Поэтому законом должны строго регулироваться и ограничиваться те обстоятельства, при которых человек может быть лишен жизни такими органами власти».

Пункт 9 упомянутых выше Основных принципов применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка (далее – Принципы) гласит: «Должностные лица по поддержанию правопорядка не применяют огнестрельного оружия против людей, за исключением случаев самообороны или защиты других лиц от неминуемой угрозы смерти или серьезного ранения, или с целью предотвращения совершения особо серьезного преступления, влекущего за собой большую угрозу для жизни, с целью ареста лица, представляющего такую опасность, сопротивляющегося их власти, или с целью предотвращения его побега и лишь в тех случаях, когда менее решительные меры недостаточны для достижения этих целей. В любом случае преднамеренное применение силы со смертельным исходом может иметь место лишь тогда, когда оно абсолютно неизбежно для защиты жизни».

Подпунктом «а» пункта 5 указанных Принципов, в частности, предусмотрено, что должностным лицам по поддержанию правопорядка следует проявлять сдержанность при неизбежном применении силы и действовать исходя из серьезности правонарушения и той законной цели, которая должна быть достигнута. Согласно пункту 7 Принципов «правительства обеспечивают, чтобы произвольное или злонамеренное применение силы или огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка каралось в соответствии с их законом как уголовное преступление». В соответствии с подпунктом «b»

пункта 11 Принципов нормы и положения о применении огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка должны включать руководящие принципы, которые обеспечивают, чтобы огнестрельное оружие применялось лишь в надлежащих обстоятельствах и таким образом, чтобы можно было уменьшить опасность причинения чрезмерного ущерба». Подпункт «е» того же пункта требует, чтобы они определяли «предупреждения, которые в соответствующих случаях даются перед выстрелом из огнестрельного оружия».

Под правом традиционно понимается мера возможного поведения участника правоотношения⁶². Нередко субъективные права и юридические обязанности носят слитный характер (совпадают). Иными словами возможность действовать, предоставленная лицу юридическими нормами, является его обязанностью, необходимостью действовать определенным образом. Таковы и полномочия пограничных ведомств (сил), составляющие одновременно их обязанности и их права.

Статья 9. Направления деятельности пограничных ведомств (сил)

Основными направлениями деятельности пограничных ведомств (сил) являются:

- охранно-контрольные пограничные меры, направленные на поддержание режимов обеспечения пограничной безопасности государства;*
- оперативно-силовые (правоохранительные, разведывательно-поисковые и другие специальные) меры, направленные на противодействие существующим угрозам и нейтрализацию субъектов опасности, действующих в пограничной сфере государства;*
- предупредительно-профилактические (информационные, правовые и другие) меры, направленные на противодействие формированию и проявлению прогнозируемых угроз в пограничной сфере;*
- юрисдикционные меры, направленные на выявление правонарушителей правовых режимов, действующих в сфере пограничной безопасности государства, и привлечение таких правонарушителей к различным видам юридической ответственности.*

Задача построения оптимального соотношения между группами мер, входящими в систему обеспечения пограничной безопасности государства, является актуальной для мирового сообщества. Данная задача отнюдь не всегда успешно решалась ведущими странами мира. Однако есть и положительный опыт.

Так, контроль обстановки на белорусско-российском участке государственной границы со стороны Республики Беларусь в настоящее время осуществляется с использованием оперативных подразделений (Отдельная служба

⁶² См.: Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М., 1974; Толстой Ю. К. К теории правоотношения. Л., 1959; Ткаченко Ю. Г. Методологические вопросы теории правоотношений. М., 1980.

активных мероприятий, Полоцкий пограничный отряд и Гомельская пограничная группа) органов пограничной службы Республики Беларусь (далее также – ОПС) в сотрудничестве с группировкой пограничных органов в составе Пограничного управления ФСБ России по Смоленской области и части сил и средств пограничных управлений ФСБ России по Псковской и Брянской областям, а также на уровне Государственного пограничного комитета Республики Беларусь – с Оперативной пограничной группой ФСБ России в Республике Беларусь.

В результате взаимодействия Главного оперативного управления Государственного пограничного комитета Республики Беларусь и Оперативной пограничной группы ФСБ России в Республике Беларусь пограничными управлениями ФСБ России по Псковской, Смоленской и Брянской областям было возбуждено 186 уголовных дел в отношении 270 лиц, привлечено к административной ответственности 50 лиц.

В рамках Содружества Независимых Государств данное направление деятельности реализуется через Совет командующих Пограничными войсками (СКПВ). На каждом его заседании рассматриваются вопросы об обстановке на внешних границах государств – участников СНГ и тенденциях ее развития, вырабатываются предложения Совету глав государств и Совету глав правительств СНГ по обеспечению пограничной безопасности на внешних границах государств – участников СНГ и осуществляется планирование деятельности на отчетный период.

Конкретное содержание и практика применения оперативно-силовых мер, исходя из положений модельного закона «О государственных секретах» (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи от 16 июня 2003 года № 21-10)⁶³, относятся в значительной своей части к государственным секретам и регламентируются актами национального законодательства государств – участников СНГ, имеющими соответствующий гриф секретности. Данное обстоятельство исключает анализ таких правовых актов в настоящем комментарии, носящем открытый характер. Вместе с тем для уяснения сущности оперативных мер правоохранительного характера и их перечня можно использовать положения статьи 6 модельного закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи от 6 декабря 1997 года № 10-12)⁶⁴.

При планировании предупредительно-профилактических мер следует иметь в виду, что решением Совета командующих Пограничными войсками от 19 сентября 2008 года утверждена Методика подготовки и проведения совместных специальных пограничных операций и оперативно-профилактических мероприятий.

При применении юрисдикционных мер необходимо учитывать, что современное международное гуманитарное право обязывает государства разыс-

⁶³ См.: Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, 2003. № 31. С. 230.

⁶⁴ См.: Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, 1998. № 16. С. 222.

кивать и наказывать всех лиц, совершивших серьезные нарушения, независимо от их гражданства и места совершения преступления. Этот принцип, именуемый универсальной юрисдикцией, является ключевым для обеспечения эффективности пресечения серьезных нарушений⁶⁵.

Термин «правоохранительные меры», по сути, происходит от понятия «правоохранительные органы», который впервые получил свое юридическое закрепление в Законе СССР от 30 ноября 1979 года № 1162-Х «О прокуратуре СССР»⁶⁶. Сегодня термин «правоохранительные меры» можно встретить в различных документах, учебной и научной литературе, посвященной вопросам законности, правопорядка и управления⁶⁷. Вместе с тем анализ научной литературы, касающейся правоохранительных органов и реализуемых ими правоохранительных мер, показал, что до сих пор юридической наукой не выработано не только единого подхода, но и хоть сколько-нибудь стройной концепции деятельности правоохранительных органов государства.

Так, имеют место споры и относительно терминологии, применяемой к органам, осуществляющим правоохранительную деятельность. Некоторые исследователи называют такие органы «силами охраны правопорядка», проводя различия в их роли в тоталитарных и демократических государствах⁶⁸. Другие разделяют понятия «правоохранительные органы» и «органы охраны правопорядка», утверждая, что не все «органы охраны правопорядка» можно считать «правоохранительными», а также, что не все «правоохранительные органы» можно относить к числу «органов охраны правопорядка»⁶⁹.

Представляется, что расхождения в трактовке понятия «правоохранительные органы» связаны с отсутствием системного подхода к разрешению проблемы его толкования, хотя попытка «комплексного изучения системы правоохранительных органов» была предпринята⁷⁰.

Ряд ученых придерживаются точки зрения, что система правоохранительных органов и правоохранительная система – это одно и то же явление. Однако следует учесть, что это не тождественные понятия, правоохранительная система, без сомнения, объемнее системы правоохранительных органов. В нее включаются не только специальные, правоохранительные органы, но и некоторые другие государственные органы правоохранительного назначения, а также правовые нормы, юридические средства и методы правовой охраны.

Урегулированная законом (в исключительных случаях иным подзаконным актом) совокупность сложно организованных и взаимосвязанных между собой и со средой видов органов, предназначенных для осуществления одной или одновременно нескольких правоохранительных функций в особом порядке

⁶⁵ Enache-Brown C., Fried A. *Universal Crime, Jurisdiction and Duty*. P. 625.

⁶⁶ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49.

⁶⁷ Явич Л. С. *Государство, право, общественный порядок в период строительства коммунизма*. М., 1967. С. 33; Тихомиров Ю. А. *Власть и управление в социалистическом обществе*. М., 1968. С. 94–95.

⁶⁸ Григонис Э. П. *Органы внутренних дел в механизме правового государства (теоретико-правовой аспект)*: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1995. С. 6.

⁶⁹ Гуценко К. Ф., Ковалёв М. А. *Правоохранительные органы* / под ред. Гуценко К. Ф. 4-е изд. М., 1999. С. 14.

⁷⁰ Братко А. Г. *Правоохранительная система (вопросы теории)*. М., 1991. С. 3.

(процессуальная форма), между отдельными элементами каждого из которых устанавливается определенный характер связи (субординация и координация) представляет собой систему правоохранительных органов⁷¹. Если можно обоснованно говорить о правоохранительной системе, то сложнее тезис о системе правоохранительных органов. Так как система – это «нечто целостное, сложное, единое, связанное прочным функциональным и организационным единством и связями»⁷². Простая совокупность правоохранительных органов еще не система, даже при наличии определенного функционального единства между ними, так как принадлежат они к разным ветвям системы разделения властей. Иерархические и субординационные правовые связи и отношения между правоохранительными органами весьма специфичны и сложны, а подчас попросту отсутствуют. Это не значит, что между ними нет фактических связей, контактов, взаимодействия. Но правового закрепления и отражения этот процесс не имеет.

Систему правоохранительных органов можно представить в виде определенной последовательной цепи, в составе звеньев которой присутствуют органы надзора и контроля, координирующие и взаимодействующие органы. Понятие «правоохранительный орган», в свою очередь, является общим, родовым понятием, указывающим на государственное учреждение или организацию, уполномоченную конституцией, законами или иными нормативными правовыми актами действовать в пределах своей компетенции. В соответствии с предоставленными полномочиями правоохранительный орган обеспечивает государственную безопасность; ведет борьбу с преступностью (органы внутренних дел и спецслужбы); осуществляет иную правоохранительную деятельность, например обеспечивает общественный порядок и общественную безопасность, проводит работу организационно-правового характера.

Каждый правоохранительный орган, помимо специфической компетенции, отличается от других и иными характерными чертами, к которым, прежде всего, относится функционирование в рамках определенной системы.

Характерной чертой правоохранительного органа можно назвать его подконтрольность конкретным государственным органам. Система такого контроля устанавливается законодателем. Отличительной чертой правоохранительного органа является и его внутреннее устройство (структура), позволяющее оптимизировать деятельность соответствующего правоохранительного органа, входящего в структуру органов исполнительной власти. Такое внутреннее устройство предполагает создание в составе учреждений или организаций структурных звеньев, выполняющих конкретно определенные правоохранительные функции, а также разделение сотрудников по должностному положению. Структурное построение каждого правоохранительного органа определяется законами и иными нормативными правовыми актами.

Таким образом, основными чертами правоохранительного органа являются:

⁷¹ Галузо В. Н. Система правоохранительных органов России. М., 2000. С. 10.

⁷² Правоохранительные органы РФ / Б. М. Габричидзе и др. М., 2002. С. 27–28.

- определенная организационная форма;
- конституционно-правовой статус;
- системное построение;
- структурное построение с учетом особенностей сферы деятельности;
- подконтрольность определенным органам государственной власти.

Деятельность вышеназванных органов носит исключительно государственный характер. Поэтому большую актуальность приобретает вопрос: является ли правоохранительным органом негосударственная организация, деятельность которой направлена на защиту прав и законных интересов граждан?

Правоохранительная деятельность, если она осуществляется от лица государства, его органов или должностных лиц, – суть явление государственного характера. Несомненно, такая деятельность имеет определенную специфику и осуществляется на основе государственного принуждения в отличие от правоохранительной деятельности негосударственного характера, которая подкрепляется лишь мерами общественного воздействия.

Правоохранительная деятельность – универсальное социальное явление. Это обстоятельство не позволяет сводить ее к деятельности только государственных органов, тем более специальных. Эта деятельность так или иначе осуществляется и некоторыми общественными объединениями, и большинством государственных органов. В качестве субъектов правоохранительной деятельности могут выступать различные общественные организации. В случаях, когда удельный вес правоохранительных функций преобладает над остальными, такие общественные организации принято называть правозащитными⁷³. По мнению исследователей, правоохранительную деятельность в зависимости от осуществляющих ее субъектов можно разделить на два вида: государственную правоохранительную деятельность и правоохранительную деятельность негосударственного характера. Универсальность правоохранительной деятельности проявляется и в ее содержании. Она не может ограничиваться лишь действиями только в отношении конкретных правонарушений. Цель этой деятельности состоит как в охране правового порядка и его защите, выраженной в борьбе с уже совершенными правонарушениями, так и в создании необходимых условий для беспрепятственной реализации правовых норм⁷⁴. Изложенные выше правовые подходы, рассмотренные через призму правоохранительной деятельности, нашли, в частности, свое закрепление в главе 12 модельного закона «О прокуратуре» (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 16 ноября 2006 года № 27-6)⁷⁵.

⁷³ См., напр.: Международные неправительственные организации и учреждения. Справочник. М., 1982; Правозащитные общественные организации России. Справочный отдел // Российская юстиция. 1996. № 7. С. 53; Стремухов А. В. Человек и его правовая защита: теоретические проблемы. М., 1996. С.195–201.

⁷⁴ Фёдоров Ю. Н. Федеральная система правоохранительных органов по борьбе с преступностью в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 19–20.

⁷⁵ См.: Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, 2007, № 39. С. 317.

Глава III. ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОГРАНИЧНЫХ ВЕДОМСТВ (СИЛ)

Статья 10. Оценка угроз пограничной безопасности государства и организация противодействия им

Пограничные ведомства осуществляют оценку угроз безопасности государства в пограничной сфере и информируют о выявленных угрозах, об их динамике и тенденциях руководство государства.

В целях качественного научного и информационно-технологического обеспечения оценки угроз безопасности государства в пограничной сфере, а также обоснования вариантов организации противодействия им в системе пограничных сил создаются или определяются головные научные и другие организации.

Как отмечено в решении Экономического совета Содружества Независимых Государств от 15 марта 2013 года «О ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств», существенное влияние на охрану границ государств – участников данной Конвенции оказывали многочисленные угрозы безопасности, связанные с международными террористическими силами и противоправной деятельностью трансграничных преступных группировок, занятых в сферах наркотрафика, незаконной миграции, торговли людьми, контрабанды оружия и боеприпасов, расхищения и незаконного вывоза природных ресурсов.

Формирование системы, способной с надлежащей степенью эффективности осуществлять оценку угроз безопасности государства в пограничной сфере и организацию противодействия им, предполагает необходимость проведения совместных научных исследований в области пограничной политики, касающихся вопросов обеспечения пограничной безопасности государств – участников СНГ.

Приоритетными направлениями научных исследований в области пограничной политики государств – участников СНГ являются:

- проблемы методологии и практики обеспечения пограничной безопасности государств – участников СНГ;
- изучение влияния геополитических факторов на характер реализации и защиты национальных интересов, пограничной безопасности государств – участников СНГ;
- выработка механизмов и путей мирного решения существующих пограничных проблем;
- разработка политических, социально-экономических, военнотехнических, информационных и гуманитарных аспектов современной пограничной политики;
- совместные научные разработки новых технических средств охраны границы;

– исследование основных направлений и путей обеспечения пограничной безопасности, совершенствование форм и способов охраны внешних границ.

В интересах обеспечения пограничной безопасности государств – участников СНГ в рамках СКПВ выполнен ряд научно-исследовательских работ: «Совершенствование форм и способов проведения согласованной пограничной политики государств – участников СНГ», «Материально-техническое обеспечение пограничных ведомств государств – участников СНГ в современных условиях: задачи и пути их решения», «Основные направления развития организации и технологии пограничного контроля в международных автомобильных, железнодорожных, воздушных и морских пунктах пропуска через внешние границы государств – участников СНГ в современных условиях», «Перспективные направления совершенствования подготовки и проведения мероприятий (оперативных, технических и др.) пограничными ведомствами государств – участников СНГ в период проведения совместных специальных пограничных операций и оперативно-профилактических мероприятий в рамках СНГ» и др.

Предполагается проведение еще ряда совместных научно-исследовательских работ, в том числе «Методика многоуровневой подготовки офицера-руководителя кинологической службы для пограничных ведомств государств – участников СНГ» и «Роль и место применения малой авиации в повышении эффективности охраны внешних границ государств – участников СНГ».

Кроме того, СКПВ организована работа по внедрению в практическую деятельность заинтересованных пограничных ведомств государств – участников СНГ результатов совместных научно-исследовательских работ.

По итогам проведенных исследований установлено, что существенное влияние на охрану государственных границ государств – участников СНГ оказывали многочисленные угрозы безопасности, связанные с международными террористическими силами и противоправной деятельностью трансграничных преступных группировок, занятых в сферах наркотрафика, незаконной миграции, торговли людьми, контрабанды оружия и боеприпасов, расхищения и незаконного вывоза природных ресурсов.

Примером реализации предписаний абзаца второго комментируемой статьи может служить Решение Совета глав правительств СНГ от 19 мая 2011 года о придании федеральному государственному образовательному учреждению высшего профессионального образования «Пограничная академия Федеральной службы безопасности Российской Федерации» статуса базовой организации государств – участников СНГ в области подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации кадров руководящего состава в пограничной сфере. Этим же Решением утверждено Положение о базовой организации государств – участников Содружества Независимых Государств в области подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации кадров руководящего состава в пограничной сфере.

Статья 11. Организация противодействия трансграничной организованной преступности и негативным трансграничным потокам

Пограничными ведомствами (силами) в рамках правоохранительной деятельности и деятельности по обеспечению пограничной безопасности государства осуществляется противодействие трансграничной организованной преступности и негативным трансграничным потокам. Оно предполагает, в частности:

– осуществление мониторинга трансграничных потоков в целях выявления их негативной составляющей, оценки ее влияния на государственную безопасность и выработки мер по обеспечению пограничной безопасности;

– осуществление согласованных действий национальных правоохранительных органов, а также усилий в формате межгосударственного пограничного сотрудничества по предупреждению, выявлению, пресечению, расследованию и раскрытию преступлений и других правонарушений в пограничной сфере;

– осуществление взаимодействия правоохранительных органов при установлении местонахождения лиц, пропавших без вести, преступников, скрывающихся от суда и следствия, принятии решений об удовлетворении ходатайств о выдаче и выполнении экстрадиции задержанных преступников;

– осуществление взаимодействия в области борьбы с контрабандой и незаконным оборотом наркотиков;

– размещение и строительство центров временного пребывания незаконных мигрантов;

– создание и функционирование национальных и международных аналитических центров по выявлению негативных трансграничных потоков, выработке предложений по обеспечению пограничной безопасности государств – участников Содружества Независимых Государств и Содружества в целом;

– создание и функционирование межведомственных и международных органов (комитетов, штабов) по противодействию отдельным видам трансграничной организованной преступности.

В эффективной системе противодействия трансграничным угрозам заинтересованы все субъекты правоотношений в пограничной сфере.

Определения понятий «трансграничная организованная преступность» и «негативный трансграничный поток» приведены в статье 2 модельного закона государств – участников СНГ «О пограничной безопасности».

Согласно названному закону трансграничная организованная преступность – вид организованной преступности, осуществляемый в пограничных пространствах двух и более государств и сопряженный с систематическим (регулярным) противоправным пересечением государственной границы. В свою очередь, негативный трансграничный поток представляет собой трансграничный поток, создающий угрозу безопасности государства в пограничной сфере.

Противодействие угрозам пограничной безопасности вообще и борьба с трансграничной организованной преступностью в частности начинаются с информационно-аналитической деятельности⁷⁶, важной для выявления закономерностей преступных практик и разработки мер противодействия им. Не менее значима такая деятельность для анализа перспектив (прогнозирования) развития преступности, особенно тех ее видов, что имеют способность качественно трансформироваться (менять форму, вид, содержание) при воздействии законодательных мер, правоохранительной практики, изменения социально-экономической либо политической обстановки, управленческих решений, а также состояния криминальной среды.

Относя противодействие трансграничной организованной преступности и негативным трансграничным потокам к предмету правоохранительной деятельности и деятельности по обеспечению национальной безопасности, комментируемая статья задает вектор развития субъектов системы обеспечения пограничной безопасности. Такое развитие предполагает, в частности, эволюцию пограничных ведомств (сил) от войсковых формирований и составных частей военных организаций соответствующего государства — участника СНГ к элементу системы правоохранительных органов.

В апреле 2011 года на заседании СКПВ в Ашхабаде было принято Решение о создании временного рабочего органа – Группы СКПВ по мониторингу и анализу ситуации в Центрально-Азиатском регионе (далее – Группа). Данное решение подписали руководители пограничных ведомств Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан.

В соответствии с этим решением с 15 августа 2011 года Группа начала функционировать в г. Оше (Кыргызская Республика), а с 2014 года – в Бишкеке.

Группа формируется из представителей заинтересованных пограничных ведомств государств – участников СНГ и Координационной службы (КС) СКПВ. Общее руководство деятельностью Группы осуществляет заместитель Председателя СКПВ – Председатель КС СКПВ, который назначает руководителя Группы из числа своих заместителей.

Основные задачи и функции Группы:

- изучение и оценка обстановки, складывающейся на внешних границах государств – участников СНГ в Центрально-Азиатском регионе;
- подготовка предложений по укреплению охраны внешних границ государств – участников СНГ в Центрально-Азиатском регионе;
- осуществление других задач, возлагаемых СКПВ на Группу;
- сбор, обобщение и анализ информации об обстановке на участках внешних границ государств – участников СНГ в Центрально-Азиатском регионе и подготовка докладов Председателю Координационной службы СКПВ о тенденциях ее развития;

⁷⁶ Долгова А. И., Евланова О. А. Методика анализа организованной преступности. М., 2005. С. 5.

– участие в совместных практических мероприятиях, проводимых пограничными ведомствами государств – участников СНГ в Центрально-Азиатском регионе;

– поддержание взаимодействия с пограничными ведомствами, органами государственной власти и местного самоуправления, с рабочими органами международных региональных организаций в вопросах обеспечения безопасности внешних границ государств – участников СНГ в Центрально-Азиатском регионе.

В настоящее время во многом преодолен стереотип «узкого» понимания правового мониторинга как анализа правовых норм и явлений, предшествовавшего подготовке заключений на проекты нормативных правовых актов и различные уже действующие нормативные документы⁷⁷.

В целях пресечения противоправной и трансграничной преступной деятельности, осуществляемой через внешние границы, с 2004 года СКПВ на регулярной основе проводятся специальные пограничные операции и совместные оперативно-профилактические мероприятия по поддержанию благоприятного режима плавания, пресечению браконьерской деятельности и охране водных биоресурсов в акваториях Каспийского, Азовского и Черного морей, участие в которых принимают пограничные ведомства государств СНГ, пограничные структуры государств, не входящих в Содружество, а также заинтересованные органы СНГ и других международных организаций.

Статья 12. Охрана и (или) защита государственной границы

Охрана и (или) защита государственной границы осуществляется пограничными ведомствами (силами) в соответствии с законодательством государства и другими нормативными правовыми актами по вопросам осуществления пограничной деятельности, обеспечения пограничной безопасности государства и реализации государственной пограничной политики.

Обращаясь к истории вопроса об использовании терминов «защита» и «охрана» в законодательстве о государственной границе, представляется уместным обратить внимание на следующие предписания нормативных правовых актов советского периода.

Из пункта 6 Положения об охране государственных границ Союза ССР, утвержденного постановлением Центрального исполнительного комитета СССР и Совета народных комиссаров СССР от 15 июня 1927 года, следовало, что составной частью охраны государственных границ Союза ССР являлась защита пограничного населения от вооруженных нападений.

Пунктом 3 Положения о медали «За отличие в охране Государственной границы СССР», утвержденного указом Президиума Верховного Совета СССР от 13 июля 1950 года⁷⁸, было предусмотрено, что этой медалью награждаются,

⁷⁷ См.: Арзамасов Ю. Г., Наконечный Я. Е. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология. М., 2009; Правовой мониторинг: науч.-практ. пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова, Д. Б. Горохова. М., 2009.

⁷⁸ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1950. № 20.

в частности, «за умелое руководство боевыми действиями пограничного наряда при защите неприкосновенности границы СССР».

Позднее в статье 28 Закона СССР от 24 ноября 1982 года «О государственной границе СССР» было закреплено, что, охраняя государственную границу СССР, пограничные войска «обязаны отражать вооруженные вторжения на территорию СССР войсковых групп и банд, пресекать вооруженные и иные провокации на государственной границе СССР, защищать от указанных преступных посягательств население, социалистическую собственность и личную собственность граждан». При этом употребление в приведенном законоположении термина «охрана государственной границы» являлось абсолютно уместным, поскольку в пункте 8 статьи 73 Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик, принятой 7 октября 1977 года, речь шла именно об охране «государственных границ и территории СССР»⁷⁹.

Таким образом, из приведенных примеров видно, что в законодательстве советского периода последовательно использовался подход, согласно которому защита представляла собой часть деятельности по охране государственной границы.

Данный подход первоначально был характерен и для правовой базы СНГ. Так, согласно разделу IV Концепции охраны границ государств – участников Содружества Независимых Государств с государствами, не входящими в Содружество (Минск, 26 мая 1995 года) охрана государственных границ является составной частью системы обеспечения безопасности государств – участников СНГ и осуществляется путем реализации комплекса внешнеполитических, экономических, военных, правовых, организационных, технических, оперативных и других мер⁸⁰.

10 июля 1996 года вступил в силу Договор о сотрудничестве в охране границ государств – участников Содружества Независимых Государств с государствами, не входящими в Содружество (Минск, 26 мая 1995 года)⁸¹.

На основании статьи 3 указанного договора его стороны обязаны устанавливать и развивать между собой равноправные, партнерские отношения, направленные на эффективное решение задач по укреплению мира на государственных границах; государства – участники данного договора несут взаимную ответственность за обеспечение охраны своего участка государственной границы с учетом интересов безопасности договаривающихся сторон.

В силу статьи 4 того же договора его участники осуществляют охрану своих государственных границ в соответствии с национальным законодательством согласованными или совместными усилиями с учетом обеспечения интересов друг друга на условиях, которые будут определяться соответствующими двусторонними или многосторонними соглашениями и договоренностями.

⁷⁹ Свод законов СССР. 1990. Т. 3. С. 14.

⁸⁰ См.: Содружество: информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1995. № 2.

⁸¹ Содружество: информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1995. № 2. С. 58.

Вместе с тем в дальнейшем в ряде правовых актов появилась тенденция применительно к государственной границе рассматривать понятия «охрана» и «защита» в качестве равнозначных⁸².

Статья 13. Охрана и защита пограничных пространств, находящихся в совместном владении ряда государств, а также объектов, где отсутствует соответствующее разграничение суверенитета и (или) юрисдикции различных государств

Охрана и защита пограничных пространств, находящихся в совместном владении ряда государств, а также объектов, где отсутствует соответствующее разграничение суверенитета и (или) юрисдикции различных государств, осуществляются пограничными ведомствами (силами) в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами государства, законодательством государства и другими нормативными правовыми актами по вопросам осуществления пограничной деятельности, обеспечения пограничной безопасности государства и реализации государственной пограничной политики.

В статье 2 модельного закона «О пограничной безопасности» определено, что «пограничное пространство государства – пространство, включающее государственную границу, приграничную территорию, воздушное пространство, континентальный шельф и исключительную экономическую зону государства.

Применительно к Каспийскому морю правовая доктрина отмечает недостаточную научную обоснованность и последовательность в позициях прикаспийских государств (прежде всего государств – участников СНГ) на фоне настоятельной потребности в выработке принципиально нового правового статуса и правового режима для указанного водоема.

В качестве правовой основы, регулирующей деятельность на Каспии, признаются Договор между Российской Социалистической Федеративной Советской Республикой и Персией от 26 февраля 1921 года⁸³, а также Договор о торговле и мореплавании между Союзом Советских Социалистических Республик и Ираном от 25 марта 1940 года и приложения к нему⁸⁴.

⁸² См.: Пункт 1.2 Протокола об утверждении Положения об организации взаимодействия пограничных и иных ведомств государств – участников Содружества Независимых Государств в оказании помощи при возникновении и урегулировании (ликвидации) кризисных ситуаций на внешних границах (Душанбе, 5 октября 2007 года); пункт 2 статьи 1 Протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение о сотрудничестве пограничных войск в сфере пограничного контроля в пунктах пропуска через границы государств – участников Содружества Независимых Государств с государствами, не входящими в Содружество от 25 ноября 1998 года (Санкт-Петербург, 21 мая 2010 года); второй абзац пункта 1.2 Положения о Координационной службе Совета командующих Пограничными войсками (утверждено решением Совета глав правительств СНГ от 14 ноября 2008 года).

⁸³ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных РСФСР с иностранными государствами. М., 1928. Вып. I–II. С. 157–162.

⁸⁴ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1955. Вып. X. С. 56.

Учитывая произошедшие в регионе Каспийского моря изменения, процессы, протекающие на геополитическом и национальном уровнях, и имеющиеся договоренности между пятью прикаспийскими государствами, назрела необходимость совершенствования правового статуса и правового режима Каспийского моря и скорейшего принятия в этих целях Конвенции о правовом статусе Каспийского моря. Правовой режим Каспийского моря должен быть усовершенствован на основе общего согласия пяти прибрежных государств, а потому до его усовершенствования никакие границы на этом море официально не признаются и расширяется сотрудничество, направленное на создание необходимых правовых механизмов в сфере рыболовства и рыбоводства, судоходства, прибрежной торговли, разработки минеральных ресурсов и охраны окружающей среды.

В пункте 3 Совместного заявления Российской Федерации и Азербайджанской Республики о принципах сотрудничества на Каспийском море (Баку, 9 января 2001 года) констатировано, что в условиях, когда в позициях прикаспийских государств по вопросу нового правового статуса Каспия сохраняются существенные расхождения, продвигаться к его консенсусному решению следует поэтапно. На первом этапе предлагается разграничить дно Каспийского моря между соответствующими сопредельными и противоположащими государствами на секторы/зоны на основе метода срединной линии, проводимой с учетом равноудаленности точек и модифицированной по договоренности сторон, а также с учетом общепризнанных принципов международного права и сложившейся практики на Каспии. За каждым из прибрежных государств в образуемом в результате такого раздела секторе/зоне будут признаваться исключительные права в отношении минеральных ресурсов и другой правомерной хозяйственно-экономической деятельности на дне⁸⁵.

Принятая по итогам решений Второго Каспийского саммита 16 октября 2007 года в Тегеране декларация рассматривается в качестве политических правил поведения, которые сводятся к следующему.

Только прибрежные государства обладают суверенными правами в отношении Каспийского моря и его ресурсов.

Всеобъемлющий правовой статус Каспийского моря будет определяться Конвенцией о правовом статусе Каспийского моря в качестве базового документа, принятие которого возможно только на основе общего согласия прибрежных государств.

До определения нового правового статуса Каспийского моря в его акватории должны действовать согласованные на основе реализации их суверенных прав режимы судоходства, рыболовства и плавания судов исключительно под флагами прикаспийских стран.

Разработка всеобъемлющего правового статуса Каспийского моря и скорейшее заключение в этих целях Конвенции о правовом статусе Каспийского моря являются важнейшей задачей. Конвенция как базовый документ, определяющий правовой статус Каспийского моря, должна регулировать вопросы

⁸⁵ См.: Дипломатический вестник. 2001. № 2.

осуществления юрисдикции прикаспийских государств на основе уважения их суверенных прав в Каспийском море, включать принципы и нормы, регулирующие охрану природной среды и рациональное природопользование, в том числе использование биологических ресурсов Каспия и минеральных ресурсов его дна и недр, судоходство, а также иные вопросы, касающиеся деятельности на Каспийском море.

Окончательное согласование всеми прикаспийскими государствами вопросов, связанных с разграничением дна Каспийского моря в целях недропользования, будет осуществляться с учетом их суверенных прав и при уважении законных интересов друг друга.

Продолжается согласование вопроса об установлении в акватории Каспийского моря зон согласованной ширины и общего водного пространства, а также соответствующих им правовых режимов.

С учетом вступления в силу Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря, подписанной в ноябре 2003 года в Тегеране, подтверждается принцип ответственности прикаспийских государств за ущерб, причиненный природной среде Каспия и друг другу в результате деятельности по использованию Каспийского моря и освоению его ресурсов.

Каспийское море должно использоваться исключительно в мирных целях, и все вопросы на Каспии будут решаться прикаспийскими государствами мирными средствами. При этом названные страны будут стремиться к созданию и укреплению взаимного доверия, региональной безопасности и стабильности, а также воздерживаться от применения военной силы во взаимных отношениях.

Из текста Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование от 6 июля 1998 года⁸⁶, Соглашения между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой о разграничении сопредельных участков дна Каспийского моря от 23 сентября 2002 года⁸⁷, Соглашения между Российской Федерацией, Азербайджанской Республикой и Республикой Казахстан о точке стыка линий разграничения сопредельных участков дна Каспийского моря от 14 мая 2003 года⁸⁸, Декларации Азербайджанской Республики, Исламской Республики Иран, Республики Казахстан, Российской Федерации и Туркменистана от 16 октября 2007 года, Договора об основах взаимоотношений и принципах сотрудничества между Российской Федерацией и Исламской Республикой Иран от 12 марта 2001 года⁸⁹ следует, что в отношении Каспийского моря положения Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву⁹⁰, предусматривающие, в частности, право прибрежного государства на внутренние воды, территориальное море, континентальный шельф и исключительную экономическую зону, не действуют.

⁸⁶ См.: Бюллетень международных договоров. 2004. № 1.

⁸⁷ См.: Бюллетень международных договоров. 2004. № 8.

⁸⁸ См.: Бюллетень международных договоров. 2013. № 2.

⁸⁹ См.: Бюллетень международных договоров. 2002. № 8.

⁹⁰ См.: Бюллетень международных договоров. 1998. № 1.

Как отражено в Совместном заявлении Президента Российской Федерации и Президента Азербайджанской Республики по Каспийскому морю (Баку, 29 июня 2009 года), на пятисторонних переговорах об определении правового статуса Каспийского моря был достигнут прогресс. Также в заявлении отмечено сближение позиций прикаспийских государств и их растущее взаимопонимание по ряду ключевых аспектов разрабатываемой конвенции о правовом статусе Каспийского моря, к которым относятся делимитация акватории Каспийского моря, и разграничение дна в его южной части, вопросы безопасности, недропользования, транзита, сохранения биосферы и другие. Выражено стремление к скорейшему согласованию положений, остающихся пока открытыми, в целях создания условий для принятия названной конвенции, а также улучшения экономической и экологической ситуации, всестороннего развития отношений между прикаспийскими государствами, процветания народов, проживающих в Каспийском регионе.

Важным шагом на пути к завершению определения международно-правового статуса и режима Каспийского моря с учетом интересов всех прикаспийских стран, включая государства – участники СНГ, стал Четвертый Каспийский саммит, прошедший в г. Астрахани 29 сентября 2014 года, в ходе которого за основу при подготовке проекта соответствующего международного договора были взяты компромиссные подходы, связанные с установлением на Каспии суверенитета на прибрежную зону и выделением зон рыболовной юрисдикции.

Статья 14. Обеспечение реализации суверенных прав и юрисдикции государства на его континентальном шельфе и в его исключительной экономической зоне

Обеспечение реализации суверенных прав и юрисдикции государства на его континентальном шельфе и в его исключительной экономической зоне осуществляется пограничными ведомствами (силами) в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами государства, законодательством государства и другими нормативными правовыми актами по вопросам осуществления пограничной деятельности.

Концепция согласованной пограничной политики государств – участников Содружества Независимых Государств (Казань, 26 августа 2005 года) предусматривает, что согласованная пограничная политика осуществляется в пограничных пространствах, охватывающих, в частности, континентальный шельф указанных государств. С учетом этого обстоятельства в комментируемом законе обеспечение суверенных прав и юрисдикции на континентальном шельфе рассматривается как составная и неотъемлемая часть обеспечения пограничной безопасности государства и реализации государственной пограничной политики, являющаяся и видом пограничной деятельности.

В Мировом океане концентрируются различные формы хозяйственной, научно-технической, гуманитарной, военной, политической активности государств, их союзов, международных организаций, транснациональных корпораций, пересекаются интересы субъектов морской деятельности и, как следствие, обостряются существующие между ними противоречия.

Континентальный шельф как таковой – это часть территории Земли, а растущие экономические потребности государств и развивающиеся вследствие этого технологии предопределили необходимость правового регулирования освоения этой части территории (как на международном, так и на внутригосударственном уровне), наделения ее юридическим статусом.

Существуют геолого-морфологическое и юридическое понятия континентального шельфа. С геолого-морфологической точки зрения континентальный шельф – это часть подводной окраины материка, прилегающая к берегам суши и имеющая общее с сушей геологическое строение. То есть относительно ровная подводная часть материка до той линии, по которой материк резко «обрывается» на большие глубины. Средние глубины на всем протяжении этой «полки» варьируются, примерно, от 200 до 550–600 метров. Граница шельфа, как правило, определяется по изобате (линия, соединяющая определенные глубины, точки этих глубин) 200 метров. Далее, с геолого-морфологической точки зрения шельф включает в себя также склон материка и континентальное подножие. Склон – это часть морского дна, где крутизна дна резко увеличивается – по данным исследований – на 4–7 градусов. Нижняя граница склона – это изобаты глубин 2500–3000 метров. Континентальное подножие (иногда можно встретить термин «материковое подножие») образуется в результате оседания рыхлых пород на указанных глубинах. Таким образом, при определении геолого-морфологического понятия континентального шельфа за основу принимаются следующие критерии:

- относительно выровненная часть подводной окраины материка, начинающаяся непосредственно от береговой линии;
- общее с материком геологическое строение этой части.

Юридическое же понятие континентального шельфа, хотя и включает элементы геолого-морфологического, все же существенно отличается от последнего⁹¹.

На основании статьи 77 Конвенции ООН по морскому праву (далее – Конвенция) прибрежное государство осуществляет над континентальным шельфом суверенные права в целях его разведки и разработки его природных ресурсов (пункт 1); права, упомянутые в пункте 1, являются исключительными в том смысле, что, если прибрежное государство не производит разведку континентального шельфа или не разрабатывает его природные ресурсы, никто не может делать этого без определенно выраженного согласия прибрежного государства (пункт 2); права прибрежного государства на континентальный шельф

⁹¹ См.: Котухов С. А., Соболева Ю. В. Комментарий к Федеральному закону от 30 ноября 1995 года № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации». 2010.

не зависят от эффективной или фиктивной оккупации им шельфа или от прямого об этом заявления (пункт 3).

Согласно статье 76 Конвенции континентальный шельф прибрежного государства включает в себя морское дно и недра подводных районов, простирающихся за пределы его территориального моря на всем протяжении естественного продолжения его сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка или на расстояние 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, когда внешняя граница подводной окраины материка не простирается на такое расстояние (пункт 1); подводная окраина материка включает находящееся под водой продолжение континентального массива прибрежного государства и состоит из поверхности и недр шельфа, склона и подъема. Она не включает дна океана на больших глубинах, в том числе его океанические хребты или его недра (пункт 3); прибрежное государство устанавливает внешнюю границу подводной окраины материка во всех случаях, когда эта окраина простирается более чем на 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря с помощью: линии, проведенной путем отсчета от наиболее удаленных фиксированных точек, в каждой из которых толщина осадочных пород составляет по крайней мере один процент кратчайшего расстояния от такой точки до подножия континентального склона; либо линии, проведенной путем отсчета от фиксированных точек, отстоящих не далее 60 морских миль от подножия континентального склона (пункт 4 «а»). Если нет доказательств обратного, подножие континентального склона определяется как точка максимального изменения уклона в его основании (пункт 4 «б»). Согласно пункту 5 Конвенции фиксированные точки, составляющие линию внешних границ континентального шельфа на морском дне, должны находиться не далее 350 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, или не далее 100 морских миль от 2500-метровой изобаты, которая представляет собой линию, соединяющую глубины в 2500 метров. В пункте 6 закреплено, что несмотря на положения пункта 5, на подводных хребтах внешние границы континентального шельфа не выходят за пределы 350 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря. Этот пункт не применяется к подводным возвышенностям, которые являются естественными компонентами материковой окраины, таким, как ее плато, поднятия, вздутия, банки и отроги. Прибрежное государство устанавливает внешние границы своего континентального шельфа в тех случаях, где шельф простирается более чем на 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, прямыми линиями, не превышающими в длину 60 морских миль и соединяющими фиксированные точки, определяемые с помощью координат широты и долготы (пункт 7); данные о границах континентального шельфа за пределами 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, представляются соответствующим прибрежным государством в Комиссию по границам континентального шельфа, создаваемую на основе справедливого географического представительства;

комиссия дает прибрежным государствам рекомендации по вопросам, касающимся установления внешних границ их континентального шельфа; границы шельфа, установленные прибрежным государством на основе указанных рекомендаций, являются окончательными и для всех обязательны (пункт 8). Прибрежное государство сдает на хранение Генеральному секретарю ООН карты и соответствующую информацию, включая геодезические данные, перманентно описывающие внешнюю границу его континентального шельфа; Генеральный секретарь ООН надлежащим образом их публикует (пункт 9). Данная статья не затрагивает вопроса о делимитации континентального шельфа между государствами с противоположными или смежными побережьями (пункт 10).

На основании статьи 78 Конвенции права прибрежного государства на континентальный шельф не затрагивают правового статуса покрывающих вод и воздушного пространства над этими водами (пункт 1); осуществление прав прибрежного государства в отношении континентального шельфа не должно ущемлять осуществление судоходства и других прав и свобод других государств, предусмотренных в Конвенции, или приводить к любым неоправданным помехам их осуществлению (пункт 2).

Как следует из статьи 79 Конвенции, все государства имеют право прокладывать подводные кабели и трубопроводы на континентальном шельфе в соответствии с положениями данной статьи (пункт 1); при условии соблюдения права прибрежного государства принимать разумные меры для разведки континентального шельфа, разработки его природных ресурсов и предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения от трубопроводов это государство не может препятствовать прокладке или поддержанию в исправности таких кабелей или трубопроводов (пункт 2); определение трассы для прокладки таких трубопроводов на континентальном шельфе осуществляется с согласия прибрежного государства (пункт 3); при прокладке подводных кабелей и трубопроводов государства должным образом учитывают уже проложенные кабели и трубопроводы; в частности, не должны ухудшаться возможности ремонта существующих кабелей и трубопроводов (пункт 5).

Согласно статье 81 Конвенции прибрежное государство обладает исключительным правом разрешать и регулировать бурильные работы на континентальном шельфе для любых целей.

Отношения, складывающиеся в рамках использования континентального шельфа, весьма многогранны, они попадают в поле регулирующего воздействия многих отраслей как международного, так и внутригосударственного права. Правовой массив, определяющий статус континентального шельфа и регулирующий отношения по его использованию состоит из множества норм как международного права, так и внутригосударственного законодательства.

Пункт 4 статьи 13 модельного Уголовного кодекса для государств – участников СНГ (принят постановлением МПА СНГ от 17 февраля 1996 года)⁹² предусматривает, что действие уголовного законодательства государства –

⁹² См.: Приложение к Информационному бюллетеню Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. 1997. № 10. С. 85.

участника СНГ распространяется на преступления, совершенные на его континентальном шельфе, в случаях, предусмотренных международными договорами. При этом статья 316 Кодекса предусматривает установление уголовной ответственности за ряд составов преступлений, совершаемых на континентальном шельфе государства – участника СНГ: незаконное возведение сооружений, создание вокруг них зон безопасности, а равно нарушение правил строительства, эксплуатации, охраны и ликвидации возведенных сооружений и средств обеспечения безопасности морского судоходства – преступление небольшой тяжести; исследование, разведка, разработка естественных богатств, проводимые без соответствующего разрешения, – преступление средней тяжести.

Исторически охрана исключительной экономической зоны во взаимоотношениях между государствами – участниками СНГ рассматривается как составная и неотъемлемая часть обеспечения пограничной безопасности государства и реализации государственной пограничной политики, являющейся поэтому видом пограничной деятельности.

Как следует из статьи 55 Конвенции, исключительная экономическая зона представляет собой район, находящийся за пределами территориального моря и прилегающий к нему, который подпадает под особый правовой режим, согласно которому права и юрисдикция прибрежного государства и права и свободы других государств регулируются соответствующими положениями данной Конвенции.

В статье 57 Конвенции закреплено, что ширина исключительной экономической зоны не должна превышать 200 морских миль, отсчитываемых от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря.

Согласно пункту 1 статьи 56 Конвенции прибрежное государство в исключительной экономической зоне имеет: суверенные права в целях разведки, разработки и сохранения природных ресурсов как живых, так и неживых, в водах, покрывающих морское дно, на морском дне и в его недрах, а также в целях управления этими ресурсами, и в отношении других видов деятельности по экономической разведке и разработке указанной зоны, таких как производство энергии путем использования воды, течений и ветра; юрисдикцию, предусмотренную в соответствующих положениях данной Конвенции, в отношении создания и использования искусственных островов, установок и сооружений; морских научных исследований; защиты и сохранения морской среды; другие права и обязанности, предусмотренные в данной Конвенции. Из пункта 2 статьи 56 следует, что прибрежное государство при осуществлении своих прав и выполнении своих обязанностей по данной Конвенции в исключительной экономической зоне должным образом учитывает права и обязанности других государств и действует в порядке, совместимом с положениями Конвенции.

В статье 60 Конвенции установлено, что прибрежное государство в исключительной экономической зоне имеет исключительное право сооружать, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование: искусственных островов; установок и сооружений для других экономических целей; установок и сооружений, которые могут препятствовать осуществлению

прав прибрежного государства в зоне (пункт 1). Прибрежное государство имеет исключительную юрисдикцию над такими искусственными островами, установками и сооружениями, в том числе юрисдикцию в отношении таможенных, фискальных, санитарных и иммиграционных законов и правил, а также законов и правил, касающихся безопасности (пункт 2). Согласно пункту 3 о создании таких искусственных островов, установок или сооружений должно даваться надлежащее оповещение, а постоянные средства предупреждения об их наличии должны содержаться в исправном состоянии. Любые покинутые или более неиспользуемые установки или сооружения должны быть убраны в целях обеспечения безопасности судоходства с учетом любых общепринятых международных стандартов, установленных в этой связи компетентной международной организацией. При удалении таких установок или сооружений должным образом учитываются также интересы рыболовства, защиты морской среды, права и обязанности других государств. О глубине, местонахождении и размерах любых установок или сооружений, которые убраны не полностью, дается надлежащее оповещение (пункт 3). Прибрежное государство может там, где это необходимо, устанавливать вокруг таких искусственных островов, установок и сооружений разумные зоны безопасности, в которых оно может принимать надлежащие меры для обеспечения безопасности как судоходства, так и искусственных островов, установок и сооружений (пункт 4). Ширина зон безопасности определяется прибрежным государством с учетом применимых международных стандартов. Эти зоны устанавливаются таким образом, чтобы они разумно соотносились с характером и функцией искусственных островов, установок или сооружений, и не простирались вокруг них более чем на 500 метров, отмеряемых от каждой точки их внешнего края, за исключением случаев, когда это разрешено общепринятыми международными стандартами или рекомендовано компетентной международной организацией. О протяженности зон безопасности дается надлежащее оповещение (пункт 5). Все суда должны уважать эти зоны безопасности и соблюдать общепринятые международные стандарты в отношении судоходства вблизи искусственных островов, установок, сооружений и зон безопасности (пункт 6). Искусственные острова, установки и сооружения и зоны безопасности вокруг них не могут устанавливаться, если это может создать помехи для использования признанных морских путей, имеющих существенное значение для международного судоходства (пункт 7). Искусственные острова, установки и сооружения не обладают статусом островов. Они не имеют своего территориального моря, и их наличие не влияет на определение границ территориального моря, исключительной экономической зоны или континентального шельфа (пункт 8).

Согласно статье 61 Конвенции прибрежное государство определяет допустимый улов живых ресурсов в своей исключительной экономической зоне (пункт 1). С учетом имеющихся у него наиболее достоверных научных данных, обеспечивает путем надлежащих мер по сохранению и управлению, чтобы состояние живых ресурсов в исключительной экономической зоне не подвергалось опасности в результате чрезмерной эксплуатации. Прибрежное государ-

ство и компетентные международные организации, будь то субрегиональные, региональные или всемирные, в зависимости от обстоятельств, сотрудничают для достижения этой цели (пункт 2).

На основании статьи 58 Конвенции в исключительной экономической зоне все государства как прибрежные, так и не имеющие выхода к морю, пользуются, при условии соблюдения соответствующих положений данной Конвенции, свободами судоходства и полетов, прокладки подводных кабелей и трубопроводов и другими правомерными с точки зрения международного права видами использования моря, относящимися к этим свободам, такими как связанные с эксплуатацией судов, летательных аппаратов и подводных кабелей и трубопроводов, и совместимыми с другими положениями настоящей Конвенции (пункт 1); государства при осуществлении своих прав и выполнении своих обязанностей по данной Конвенции в исключительной экономической зоне должны образом учитывать права и обязанности прибрежного государства и соблюдают законы и правила, принятые прибрежным государством в соответствии с положениями этой Конвенции и другими нормами международного права (пункт 3).

В соответствии со статьей 59 Конвенции в тех случаях, когда данная Конвенция не предоставляет прибрежному государству или другим государствам прав или юрисдикции в пределах исключительной экономической зоны и когда между интересами прибрежного государства и любого другого государства или любых других государств возникает конфликт, этот конфликт следует разрешать на основе справедливости и в свете всех относящихся к делу обстоятельств, с учетом важности затронутых интересов для каждой из сторон, а также для международного сообщества в целом.

Статья 15. Привлечение пограничных сил для обеспечения режима чрезвычайного положения

В исключительных случаях на основании законодательства государства пограничные силы могут привлекаться для обеспечения режима чрезвычайного положения. При этом пограничные силы, осуществляющие охрану и (или) защиту государственной границы, привлекаются для обеспечения режима чрезвычайного положения только в целях обеспечения установленных в пограничном пространстве правовых режимов.

Положения статьи 15 создают единый правовой комплекс с предписаниями модельного закона «О чрезвычайном положении», принятого на пятнадцатом пленарном заседании МПА государств – участников СНГ постановлением от 13 июня 2000 года № 15-15⁹³.

Модельный закон «О чрезвычайном положении» конкретизирует применительно к приграничным районам правовой режим чрезвычайного положения,

⁹³ См.: Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. 2000. № 25. С. 286.

который направлен на обеспечение безопасности граждан в случаях стихийного бедствия, аварий и катастроф, эпидемий и эпизоотий, а также на защиту прав и свобод граждан, конституционного строя при массовых нарушениях правопорядка, которые создают угрозу жизни и здоровью граждан, или при попытке захвата государственной власти или изменения конституционного строя государства – участника СНГ насильственным путем.

Согласно статье 1 указанного закона чрезвычайное положение означает вводимый в соответствии с конституцией государства – участника СНГ и соответствующим законом на всей либо на части территории страны особый правовой режим деятельности органов государственной власти и управления, органов местного и регионального самоуправления, предприятий, организаций и учреждений, допускающий установленные настоящим законом ограничения в осуществлении конституционных прав и свобод граждан, а также прав юридических лиц и возлагающий на них дополнительные обязанности. Чрезвычайное положение является временной мерой и может вводиться только при наличии реальной угрозы безопасности граждан и конституционному строю, устранение которой другими способами невозможно.

Как определено статьей 4 модельного закона «О чрезвычайном положении», основаниями для введения чрезвычайного положения могут быть, в частности, посягательства на территориальную целостность государства, что угрожает изменением его границ, массовый переход государственной границы с территорий сопредельных государств; стихийные бедствия и кризисные экологические ситуации, эпидемии, эпизоотии, крупные аварии и катастрофы, ставящие под угрозу жизнь и здоровье населения и требующие проведения аварийно-спасательных и восстановительных работ. Основанием для введения чрезвычайного положения может быть также реальная угроза стихийного бедствия или техногенной аварии по материалам, представленным правительственными органами.

Согласно статье 2 названного закона целью введения чрезвычайного положения является скорейшая нормализация обстановки, восстановление законности и правопорядка, устранение угрозы безопасности граждан, оказание им необходимой помощи, создание условий для нормального функционирования конституционных органов государственной власти, местного самоуправления, других институтов гражданского общества.

Статья 16. Координация пограничной деятельности, управление применением сил и средств системы обеспечения пограничной безопасности

Пограничное ведомство в области обеспечения пограничной безопасности:
– координирует действия органов исполнительной власти, осуществляющих на государственной границе санитарно-карантинный, ветеринарный, фитосанитарный, автомобильный и иные виды контроля, не вмешиваясь в действия таких органов;

– организует в пограничном пространстве взаимодействие пограничных сил и сил государственных органов, организаций (независимо от форм собственности), общественных объединений, участвующих в обеспечении пограничной безопасности или осуществляющих деятельность, затрагивающую интересы пограничной безопасности;

– осуществляет взаимодействие в обеспечении пограничной безопасности с соответствующими органами иностранных государств в порядке, устанавливаемом международными договорами, в том числе межведомственного характера.

Система обеспечения пограничной безопасности включает в себя в качестве неотъемлемой составной части управляющую подсистему (система управления), выражая элемент дихотомии «субъект – объект». При этом «субъект воздействия применяет нормы права, санкции, правовые идеи, установки и правовые и неправовые средства»⁹⁴. Управляемая подсистема, в свою очередь, определяется как объект управления и представляет собой многогранную и фундаментальную социальную общность, целостность, функционирующую под информационным влиянием и воздействием субъекта⁹⁵. Содержание понятия управляющей подсистемы включает не только такой признак, как ее субъектный состав, но и весь набор свойств и признаков системного объекта. Теория систем управления акцентирует внимание на процессах, происходящих внутри субъектов управления и во взаимосвязях между ними. При этом основным предназначением системы управления является не столько упорядочение внутренних взаимодействий субъектов управления (хотя это имеет существенное значение), сколько обеспечение положительной динамики управляемого объекта.

Определяющей особенностью управления в системе обеспечения пограничной безопасности, касающейся ее внешней и внутренней организации, является то, что управленческие решения принимаются на основе не только информации о состоянии объектов воздействия, но и управляющей информации, содержащейся в законах и иных нормативных правовых актах. В связи с этим возрастает значение таких элементов системы управления, как координация, планирование, прогнозирование, а также их форм, методов и контроля.

В преамбуле Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий (Хельсинки, 17 марта 1992 года) отмечено, в частности, что вредное воздействие промышленных аварий может ощущаться за пределами границ и требует сотрудничества между государствами, усиления и координации действий на всех надлежащих уровнях для обеспечения готовности к авариям и ликвидации их трансграничного воздействия.

Решением Совета глав государств СНГ от 6 июля 1992 года создан Совет командующих Пограничными войсками (далее – СКПВ), который стал головным органом Совета глав государств СНГ по вопросам координации взаимо-

⁹⁴ Рассолов М. М. Проблемы управления и информации в области права. М., 1991. С. 35.

⁹⁵ Рассолов М. М. Указ. соч. С. 36.

действия пограничных ведомств государств – участников СНГ в сфере обеспечения согласованной пограничной политики на внешних границах Содружества СНГ⁹⁶.

В соответствии с Положением о Совете командующих Пограничными войсками, утвержденным межгосударственным Соглашением от 24 сентября 1993 года, его членами по должности являются руководители пограничных ведомств государств – участников Содружества, подписавших указанное решение Совета глав государств СНГ, а также Председатель Координационной службы Совета командующих. Члены Совета командующих обладают равными правами.

Для обеспечения выполнения возложенных на СКПВ функций и на основании Соглашения о постоянном рабочем органе Совета командующих Пограничными войсками от 9 октября 1992 года, принятого Советом глав правительств СНГ, создан его постоянный рабочий орган – Координационная служба (далее также – КС СКПВ).

КС СКПВ – юридическое лицо, местом постоянного пребывания которого является Москва. Согласно статье 2 Соглашения Координационная служба комплектуется военными служащими и гражданским персоналом государств – участников СНГ. Военнослужащие назначаются на штатные должности в Координационную службу по представлению направляющих министерств (ведомств) государств с оставлением в кадрах направляющих министерств (ведомств). Разрешается комплектование должностей военных служащих гражданским персоналом, как правило, из числа граждан государства пребывания.

Цели и задачи пограничной политики государств – участников СНГ учитывают реально складывающуюся обстановку, формируются под влиянием угроз и вызовов пограничной безопасности и направлены, в частности, на координацию разрешения пограничных проблем на внешних границах и взаимодействие в этой сфере. Планами работы СКПВ предусмотрены подготовка и проведение международных научно-практических конференций, совещаний, круглых столов и семинаров по координации усилий и взаимодействию пограничных и иных ведомств в борьбе с противоправной деятельностью на внешних границах государств – участников СНГ.

Соглашением о сотрудничестве Пограничных войск государств – участников Содружества Независимых Государств в вопросах научно-исследовательской деятельности (Москва, 12 апреля 1996 года) для координации научных исследований предусмотрена возможность создавать соответствующие координирующие органы, состоящие из представителей центральных органов управления пограничных ведомств (сил), заинтересованных министерств и ведомств.

В Соглашении о сотрудничестве пограничных войск в сфере пограничного контроля в пунктах пропуска через границы государств – участников Содружества Независимых Государств с государствами, не входящими в Содру-

⁹⁶ См.: Пункт 1.3 Положения о Совете командующих Пограничными войсками, утвержденного Соглашением Совета глав государств СНГ от 24 сентября 1993 года.

жество (Москва, 25 ноября 1998 года), закреплено, что пограничные ведомства государств – участников данного Соглашения могут проводить совместные мероприятия по вопросам координации деятельности ведомств, осуществляющих другие виды контроля в пунктах пропуска через границы (статья 6).

В пункте 2 статьи 3 Соглашения о порядке формирования и применения совместных групп специалистов (экспертов) пограничных ведомств для быстрого реагирования на угрозы пограничной безопасности на внешних границах государств – участников Содружества Независимых Государств (Минск, 10 октября 2014 года) определено, что совместная группа «является временным рабочим органом Совета командующих Пограничными войсками в сфере сотрудничества компетентных органов в обеспечении пограничной безопасности на внешних границах Сторон». При этом согласно статье 5 в целях реализации Соглашения стороны осуществляют сотрудничество через КС СКПВ.

Решением Совета глав государств СНГ о Плане мероприятий по реализации Протокола об утверждении Положения об организации взаимодействия пограничных и иных ведомств государств – участников Содружества Независимых Государств в оказании помощи при возникновении и урегулировании (ликвидации) кризисных ситуаций на внешних границах от 5 октября 2007 года (Ашхабад, 5 декабря 2012 года) на СКПВ возложена координация работ по выполнению мероприятий указанного Плана.

Координация представляет собой деятельность вышестоящего координирующего органа по упорядочению работы субъектов, установлению взаимосвязи между ними, соподчинению, приведению деятельности нижестоящих органов в соответствие с общими задачами системы социального управления. В процессе взаимодействия его участники обладают необходимой автономностью при решении возложенных на них задач, действуют в пределах своей компетенции на основе общего плана. Организация взаимодействия – одно из проявлений координации, так как в целом понятие координации включает в себя также вопросы разделения труда, распределения задач и функциональных обязанностей между структурными подразделениями, обеспечение проведения единой стратегии и линии поведения отдельных участников, установление системы определенных отношений между ними. В организации процессов управления взаимодействие и координация представляют собой важнейшие составные части работы по согласованию деятельности.

Статья 17. Правовая и социальная защита личного состава пограничных ведомств (сил)

1. Лица, входящие в состав пограничных ведомств (сил), являются представителями государственной исполнительной власти и находятся под защитой государства. Их законные требования обязательны для исполнения гражданами и должностными лицами. Никто, кроме лиц, специально уполномоченных на то законом, не вправе вмешиваться в их деятельность.

2. Воспрепятствование исполнению лицами, указанными в части 1 настоящей статьи, обязанностей по обеспечению пограничной безопасности, посягательство на жизнь, здоровье, честь и достоинство, имущество таких лиц или членов их семей в связи с выполнением ими служебных (трудовых) обязанностей влекут за собой уголовную или административную ответственность, предусмотренную законами государства.

3. Противоправные деяния в отношении граждан и членов их семей в связи с оказанием гражданами содействия пограничным ведомствам (силам) в обеспечении пограничной безопасности влекут за собой ответственность, установленную законами государства.

4. Социальная защита лиц (в том числе повышенный размер денежного содержания, налоговые льготы, льготное исчисление выслуги лет и пониженный пенсионный возраст), непосредственно участвующих в обеспечении пограничной безопасности, гарантируется законодательством государства.

5. Лицам, входящим в состав пограничных сил, законодательством государства, решениями правительства государства, органов исполнительной власти (в пределах их полномочий) могут быть установлены и иные, кроме предусмотренных настоящим Законом, гарантии и компенсации.

Граждане, проходящие военную службу, неукоснительно исполняющие воинские обязанности, что предполагает выполнение ими поставленных задач в любых условиях, в том числе сопряженных со значительным риском для жизни и здоровья, осуществляют конституционно значимые функции; этим предопределяется правовой статус военнослужащих, а также содержание и характер обязанностей государства по отношению к ним.

Законодательство государств – участников СНГ по вопросам регулирования ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности основывается, как правило, на конституции соответствующего государства, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах и включает законы, содержащие нормы уголовного, административного, дисциплинарного и гражданского права.

Кроме того, 17 мая 2012 года МПА СНГ приняты Рекомендации по совершенствованию законодательства государств – участников СНГ по вопросам регулирования ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности, согласно пункту 4.2 которых предусматривается уголовная ответственность в соответствии с национальным законодательством за посягательство на жизнь личного состава пограничных ведомств, сотрудников правоохранительного органа, военнослужащих, осуществляющих пограничную деятельность, а равно их близких в целях воспрепятствования деятельности указанных лиц либо из мести за такую деятельность. Помимо этого, предусматривается, в частности, административная ответственность за неповиновение законному распоряжению или требованию уполномоченного лица (представителя органа публичной власти) в связи с исполнением им обязанностей по осуществлению пограничной деятельности.

В указанных рекомендациях закреплено, что возможно привлечение лица (физического либо юридического) за нарушение в сфере пограничной безопасности одновременно к различным видам юридической ответственности, включая обязанность заглаживания причиненного совершенным им правонарушением вреда правоохраняемым интересам.

Вместе с тем важно иметь в виду, что защита Отечества и обеспечение его пограничной безопасности не сводится к обязанности несения военной службы или участию в отражении внешней агрессии, а, будучи также моральным обязательством, проистекающим из любви и уважения к Родине, своему народу, своим близким, является конституционным императивом, который определяет поведение гражданина, в том числе в случае вооруженных посягательств на пограничную безопасность. Из этого следует, что выполнение гражданином соответствующего государства конституционного долга по защите Отечества возможно как посредством несения военной службы, так и в других формах. В связи с этим национальный законодатель имеет право предусмотреть в рамках своих полномочий и исходя из имеющихся возможностей дополнительные меры социальной поддержки граждан, оказывающих (оказывавших) содействие подразделениям пограничных сил и иным правоохранительным органам при проведении мероприятий в рамках пограничной деятельности.

В рамках Содружества государствами-участниками с принятием ряда документов создана совместная система социальных гарантий для граждан – военнослужащих, уволенных с военной службы (в том числе из пограничных ведомств), и членов их семей.

Соглашение между государствами – участниками Содружества Независимых Государств о социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей (Минск, 14 февраля 1992 года);

Протокол к Соглашению между государствами – участниками Содружества Независимых Государств о социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей (Москва, 19 ноября 1996 года);

Соглашение о взаимном признании льгот и гарантий для участников и инвалидов Великой Отечественной войны, участников боевых действий на территории других государств, семей погибших военнослужащих (Москва, 15 апреля 1994 года).

Статья 18. Нормативно-правовое обеспечение деятельности пограничных ведомств (сил)

Нормативно-правовое обеспечение деятельности пограничных ведомств (сил), а также полномочия органов исполнительной власти, осуществляющих государственное регулирование в области обеспечения пограничной безопасности, определяются законами и иными нормативными правовыми актами госу-

дарства и правительства, нормативными правовыми актами специально уполномоченного органа в области пограничной безопасности.

Согласно Рекомендациям по совершенствованию законодательства государств – участников СНГ по вопросам регулирования ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности необходимость совершенствования нормативно-правового обеспечения деятельности пограничных ведомств (сил) обусловлена следующими факторами:

- возрастанием в последние десятилетия трансграничных потоков людей, транспортных средств и товаров в десятки раз и невозможностью осуществления их полного контроля в целях обеспечения безопасности государства;

- переносом приоритетов в охране государственных границ с военно-политического аспекта на правоохранный и социально-экономический;

- возрастанием числа субъектов, участвующих в организации и осуществлении трансграничной и пограничной деятельности;

- произошедшим существенным изменением функций пограничных структур, а также форм и способов пограничной деятельности, что позволяет ставить вопрос о переходе к правоохранный или оперативно-силовому характеру деятельности пограничных органов;

- увеличением масштабов и повышением уровня организованности трансграничной преступности, что требует создания новых правовых механизмов для противодействия ей;

- несогласованностью, а в ряде случаев противоречивостью понятийного аппарата, используемого в национальных нормативных правовых актах и актах международного права, регулирующих правоотношения в сфере пограничной безопасности;

- актуальностью мер по гармонизации и унификации законодательства государств – участников СНГ о пограничной безопасности, о государственных границах и пограничных ведомствах (силах) в соответствии с актами международного права.

Вместе с тем динамично изменяющаяся геополитическая мировая система влияет на развитие обстановки на внешних границах и в пограничных пространствах государств – участников СНГ.

В сложившихся условиях возникла необходимость выработки новых подходов к совершенствованию законодательной базы СНГ в области обеспечения пограничной безопасности.

Так, в 2008–2012 годах в рамках реализации Концепции согласованной пограничной политики государств – участников СНГ от 26 августа 2005 года СКПВ совместно с МПА СНГ принят и рекомендован парламентам государств – участников СНГ к использованию в национальном законодательстве пакет модельных актов по пограничным вопросам, включающий рекомендации по гармонизации и унификации законодательства государств СНГ о государственной границе, о пограничных ведомствах (силах) и по вопросам регулирования

ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности⁹⁷, а также разработанные на их основе новые модельные законы «О государственной границе», «О пограничных ведомствах (силах)» и «О пограничной безопасности»⁹⁸, которые, реализуя правовой потенциал указанных рекомендаций, являются новым этапом сближения национальных законодательств государств – участников СНГ.

Дальнейшую работу по гармонизации национального законодательства государств – участников СНГ в пограничной сфере предполагается осуществлять в соответствии с решениями СКПВ при непосредственном участии Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ.

Статья 19. Информационное и аналитическое обеспечение деятельности пограничных ведомств (сил)

1. Информационное обеспечение деятельности пограничных ведомств (сил) осуществляется в целях контроля, анализа и прогнозирования состояния пограничной безопасности, исследования причин кризисных и чрезвычайных происшествий и инцидентов в пограничном пространстве, информирования населения и участников трансграничной деятельности, а также разработки и оценки эффективности мероприятий по обеспечению пограничной безопасности.

2. Информационное обеспечение деятельности пограничных ведомств (сил) включает сбор, обработку, хранение, анализ информации о кризисных и чрезвычайных происшествиях и инцидентах в пограничном пространстве, других данных, касающихся пограничной безопасности, и доведение их до сведения населения, персонала и других потребителей в соответствии с законодательством государства. Взаимный обмен этой информацией между пограничными ведомствами (силами) и другими субъектами пограничной деятельности координируется государством и осуществляется на безвозмездной основе.

3. В целях своевременного осуществления мер по обеспечению пограничной безопасности, повышения эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и хозяйствующих субъектов в государстве должен быть создан единый информационный банк данных о пассажирах и грузоотправителях (далее – банк данных), участвующих в трансграничной деятельности. Банк данных формируется и поддерживается пограничным ведомством.

4. Доступ к информационным ресурсам в банке данных должен быть ограничен по категориям пользователей, а круг самих пользователей ограничен. На основании информации, содержащейся в банке данных, может формиро-

⁹⁷ См.: Постановление МПА СНГ «О Рекомендациях по гармонизации и унификации законодательства государств – участников СНГ о государственной границе» № 33-16 от 3 декабря 2009 года, Постановление МПА СНГ «О Рекомендациях по гармонизации и унификации законодательства государств – участников СНГ о пограничных ведомствах (силах)» № 33-17 от 3 декабря 2009 года, Постановление МПА СНГ «О Рекомендациях по совершенствованию законодательства государств – участников СНГ по вопросам регулирования ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности» № 37-11 от 17 мая 2012 года.

⁹⁸ См.: Постановление МПА СНГ «О модельном законе "О государственной границе"» № 35-9 от 28 октября 2010 года, постановление МПА СНГ «О модельном законе "О пограничной безопасности"» № 35-10 от 28 октября 2010 года, постановление МПА СНГ «О модельном законе "О пограничных ведомствах (силах)"» № 37-10 от 17 мая 2012 года.

ваться транспортный паспорт пассажира и грузоотправителя, который в определенных случаях может служить основанием для снижения требований к процедуре досмотра в пунктах пропуска через государственную границу.

5. Порядок формирования, использования и защиты информационных ресурсов банка данных устанавливается правительством государства.

Основной приоритетной задачей Совета командующих Пограничными войсками является формирование единого информационного пространства пограничных ведомств с целью обеспечения надежной охраны внешних границ государств – участников СНГ.

Правовой механизм обмена информацией в рамках Совета командующих Пограничными войсками образуют:

Соглашение об обмене информацией по вопросам охраны внешних границ государств – участников Содружества Независимых Государств (Москва, 12 апреля 1996 года)⁹⁹;

Соглашение о правовом режиме информационных ресурсов пограничных войск государств – участников Содружества Независимых Государств (Москва, 25 ноября 1998 года)¹⁰⁰;

Сводный перечень информации для межгосударственного обмена между пограничными ведомствами государств – участников СНГ от 11 июля 2001 года;

Положение о порядке межгосударственного обмена информацией между пограничными ведомствами государств – участников СНГ от 11 июля 2001 года;

Положение об Автоматизированной системе оперативного обмена информацией Совета командующих Пограничными войсками от 7 октября 2011 года.

Кроме того, в интересах расширения информационного обеспечения охраны внешних границ Координационной службой СКПВ подписаны соглашения, протоколы с органами СНГ, ОДКБ, ШОС, ЕС и другими международными структурами.

Созданная нормативно-правовая база в полной мере обеспечивает реализацию осуществляемого через КС СКПВ межгосударственного информационного обмена, нацеленного на всесторонний анализ основных угроз пограничной безопасности, прогноз развития криминогенной ситуации в приграничье для принятия пограничными ведомствами скоординированных адекватных действий и профилактических мер. С 1996 года в пограничные ведомства Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан и взаимодействующие органы СНГ направляются ежемесячные информационные бюллетени об обстановке на внешних границах государств – участников СНГ.

⁹⁹ См.: Бюллетень международных договоров. 1996. № 11.

¹⁰⁰ См.: Бюллетень международных договоров. 2001. № 7.

Для расширения межведомственного сотрудничества (Решение СКПВ от 23 июня 2011 года) еженедельно с 2011 года (в период с марта по ноябрь) в заинтересованные пограничные ведомства направляется информация об обстановке на внешних границах государств – участников СНГ Центрально-Азиатского региона, подготавливаемая Группой СКПВ по мониторингу и анализу ситуации на внешних границах государств – участников СНГ.

В целях формирования механизма обмена информацией по вопросам противодействия терроризму, экстремизму и иной противоправной деятельности на внешних границах государств – участников СНГ в режиме реального времени в 2007–2010 годах приняты решения СКПВ, которые позволили ввести в эксплуатацию автоматизированную систему оперативного обмена информацией Совета командующих Пограничными войсками (АСООИ), абонентские пункты которой развернуты в пограничных ведомствах Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан, в Координационной службе СКПВ и Группе СКПВ по мониторингу и анализу ситуации на внешних границах государств – участников СНГ.

Возможности АСООИ в обеспечении охраны внешних границ раскрыты в учебном пособии «Моделирование деятельности пограничных ведомств государств – участников СНГ», разработанном Пограничной академией ФСБ России совместно с КС СКПВ во исполнение Решения СКПВ от 5 сентября 2012 года.

В оперативно-служебной деятельности пограничных ведомств используются разработанные на основе научных методов Методические рекомендации по анализу и прогнозированию противоправных действий на государственных границах государств – участников СНГ, утвержденные Решением СКПВ от 2 декабря 2010 года. Таким образом, сформирован единый алгоритм действий по определению уязвимых участков границ государств – участников СНГ, на которых необходимо сосредоточить совместные усилия по нейтрализации угроз.

На обновленную версию программно-аппаратных средств переведена интегрированная база данных Совета командующих Пограничными войсками, которая размещена в пограничных ведомствах государств – участников СНГ и в АСООИ СКПВ.

Действенным инструментом информирования широкой общественности о совместной деятельности пограничных ведомств государств – участников СНГ является сайт СКПВ, функционирующий в сети Интернет с июня 2007 года.

Информирование общественности о деятельности СКПВ также осуществляется через межгосударственную телерадиокомпанию «Мир» на основе ежегодно направляемых перечней мероприятий, пресс-релизов об их проведении, выступлений представителей пограничных ведомств и КС СКПВ в рамках программы «Союзники», а также репортажей с границ государств – участников СНГ.

В интересах информационно-аналитического обеспечения деятельности СКПВ в постоянном режиме осуществляется наполнение Информационного портала, размещенного в локальной вычислительной сети КС СКПВ. Благодаря внедрению новых технологий были созданы условия для формирования электронной базы входящих/исходящих несекретных документов, обеспечены надежное хранение информационно-справочных материалов в целях осуществления служебной деятельности и доступ к ним.

Информационное обеспечение деятельности СКПВ и пограничных ведомств государств – участников СНГ осуществляется КС СКПВ в соответствии с Межгосударственным стандартом ГОСТ 7.60-2003 от 22 мая 2003 года.

Таким образом, СКПВ создана система информационного сотрудничества пограничных ведомств государств – участников СНГ, включающая:

- единые нормы и требования к подготовке согласованной и структурированной документальной информации;
- порядок и правила информационного сотрудничества;
- каналы (линии) межгосударственного обмена;
- средства массовой коммуникации для информирования широкой общественности.

Статья 20. Кадровое обеспечение деятельности пограничных ведомств (сил)

1. В целях подготовки кадровых ресурсов пограничных сил пограничное ведомство формирует перечень специальностей, требований к специалистам, необходимым для обеспечения пограничной безопасности, образовательных стандартов по этим специальностям и разрабатывает предложения по обеспечению государственного заказа и стимулированию целевого заказа на подготовку соответствующих специалистов.

2. Подготовка специалистов в сфере пограничной безопасности осуществляется на базе военно-учебных, правоохранительных и иных образовательных учреждений профессионального образования или организаций по программам, согласованным с органами исполнительной власти, уполномоченными в области обеспечения пограничной безопасности и в области внутренних дел.

3. Гражданский персонал пограничных ведомств (сил) проходит обязательную аттестацию и допускается к выполнению функциональных обязанностей при наличии соответствующего сертификата (свидетельства). При трудоустройстве гражданского персонала могут быть введены определенные ограничения.

4. Гражданский персонал пограничных ведомств (сил) проходит обязательные предварительный и периодические медицинские осмотры, предсменные медицинские освидетельствования в соответствии с нормативными правовыми актами, установленными уполномоченным органом в области здравоохранения.

5. Гражданский персонал пограничных ведомств (сил) подлежит обязательному страхованию за счет государства на случай гибели, получения увечья

или иного повреждения здоровья, связанного с исполнением служебных (трудовых) обязанностей.

Необходимость укомплектования подразделений охраны государственных границ государств – участников СНГ квалифицированными специалистами обусловила потребность в унифицированном подходе к подготовке кадровых ресурсов для пограничных ведомств (сил) и значимость сотрудничества пограничных ведомств в подготовке кадров.

Данные правовые подходы основываются на положениях Соглашения о сотрудничестве в области образования (Ташкент, 15 мая 1992 года)¹⁰¹ и Соглашения об обмене информацией в сфере образования государств – участников Содружества Независимых Государств (Минск, 31 мая 2001 года)¹⁰².

Программа сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и противодействию наркомании на 2014–2018 годы, утвержденная решением от 25 октября 2013 года, предусматривает сотрудничество в сфере подготовки кадров, в том числе на базе Международного межведомственного центра подготовки сотрудников оперативных подразделений им. генерал-лейтенанта милиции А. Н. Сергеева, а также проработку и при необходимости внесение предложений о придании ведущим учебным заведениям статуса базовых организаций в рамках СНГ в сфере подготовки, переподготовки кадров и повышения квалификации сотрудников подразделений по борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров для правоохранительных и других компетентных органов государств – участников СНГ.

Создана нормативно-правовая база координации деятельности пограничных ведомств государств – участников СНГ в сфере подготовки кадров и кадровой деятельности.

Советом глав государств СНГ и Советом глав правительств СНГ приняты 24 решения по вопросам сотрудничества пограничных ведомств в подготовке (повышении квалификации) кадров, создания, становления, развития и совершенствования деятельности СКПВ и его постоянного рабочего органа – КС СКПВ, в т. ч. основополагающие документы – Соглашение о сотрудничестве в подготовке и повышении квалификации военных кадров для пограничных войск государств – участников Содружества Независимых Государств от 3 ноября 1995 года и Решение о Программе реализации Соглашения о сотрудничестве в подготовке и повышении квалификации военных кадров для пограничных войск государств – участников Содружества Независимых Государств от 9 октября 1997 года.

В свою очередь, СКПВ принято около 200 решений в сфере кадровой деятельности.

¹⁰¹ См.: Содружество: информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1992. № 5.

¹⁰² См.: Бюллетень международных договоров. 2002. № 3.

Решениями Совета глав государств СНГ создана наградная система Совета командующих Пограничными войсками, поощрено более 2200 граждан государств – участников СНГ.

В целях выработки практических мер по повышению эффективности сотрудничества пограничных ведомств по вопросам подготовки кадров в рамках реализации Концепции согласованной пограничной политики государств – участников СНГ, а также обмена опытом о практике подготовки кадров в военных высших учебных заведениях пограничного профиля регулярно проводятся рабочие встречи представителей органов, отвечающих за подготовку кадров.

За двадцатилетний период в высших учебных заведениях пограничного профиля Республики Казахстан, Российской Федерации и Украины подготовлено более 2500 офицеров для пограничных ведомств Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан и Туркменистана.

Лауреатами стипендии СКПВ с 2002 года стали более 100 слушателей и курсантов образовательных учреждений государств – участников СНГ пограничного профиля.

В соответствии с Решением Совета глав правительств СНГ от 19 мая 2011 года базовой организацией в области подготовки и повышения квалификации кадров руководящего состава в пограничной сфере является Пограничная академия ФСБ России.

Статья 21. Финансовое обеспечение пограничных ведомств (сил)

1. Финансовое обеспечение пограничных ведомств (сил) осуществляется за счет средств государственного бюджета и иных средств, предусмотренных законодательством государства, а также средств, выделяемых из бюджетов всех уровней на разработку и реализацию государственных целевых программ обеспечения пограничной безопасности.

2. Координацию финансирования мероприятий по обеспечению пограничной безопасности осуществляет пограничное ведомство.

Средства, направляемые на обеспечение деятельности пограничных ведомств (сил), имеют специальное назначение, не подлежат изъятию или расходованию на нужды, не связанные с реализацией государственных целевых программ, мероприятий и конкретных работ по обеспечению пограничной безопасности.

В Концепции согласованной пограничной политики государств – участников Содружества Независимых Государств (Казань, 26 августа 2005 года) установлено, что защита интересов государств – участников СНГ в пограничной сфере предусматривает, среди прочего, осуществление комплекса финансовых мер, при этом к обязанностям национального законодателя отнесено определение порядка и условий их обеспечения, в том числе в рамках целевых программ (часть 2 статьи 36 модельного закона «О пограничной безопасности»)

и совместных мероприятий. Так, например, в Кыргызской Республике и Республике Таджикистан утверждены национальные стратегии управления границами, финансируемые за счет средств республиканских и местных бюджетов.

В связи с этим частью 2 комментируемой статьи предусмотрен механизм неприкосновенности и целевого расходования средств, направляемых на обеспечение пограничной безопасности: установлено, что данные средства имеют специальное назначение, не подлежат изъятию или расходованию на нужды, не связанные с реализацией государственных целевых программ, мероприятий и конкретных работ по обеспечению пограничной безопасности.

Статья 22. Материально-техническое обеспечение пограничных ведомств (сил)

1. Материально-техническое обеспечение пограничных ведомств (сил) осуществляется из земельных, материально-технических, жилищных и других фондов государства.

2. Земли для размещения и постоянной деятельности пограничных сил на безвозмездной основе предоставляются им в постоянное или во временное пользование соответствующими государственными органами и органами местного самоуправления в пределах их полномочий.

3. Нормы и порядок материально-технического обеспечения мер пограничной безопасности устанавливаются правительством государства.

4. Нормы обеспечения основными образцами (системами, комплексами) вооружения, военной и специальной техники, нормы расхода моторесурсов и горючего, а также порядок принятия на вооружение, приобретения, учета, хранения, выдачи, ремонта и списания образцов (систем, комплексов) вооружения, военной и специальной техники, порядок подготовки лиц, входящих в состав пограничных сил, к действиям, связанным с применением образцов (систем, комплексов) вооружения, военной и специальной техники, устанавливаются пограничным ведомством.

В целях обеспечения пограничных ведомств государств – участников СНГ вооружением и военной техникой, соответствующими характеру стоящих перед указанными ведомствами задач по обеспечению пограничной безопасности, выработки и реализации единой военно-технической политики, а также согласования взглядов по вопросам, связанным с созданием и совершенствованием технических средств охраны границы, их эксплуатацией и ремонтом, Советом командующих Пограничными войсками проводится работа по созданию благоприятных и взаимовыгодных условий для развития военно-технического сотрудничества. Основой такого сотрудничества является Соглашение о льготных поставках Пограничным войскам государств – участников Содружества специальной техники Пограничных войск и других материальных средств (Москва, 9 сентября 1994 года)¹⁰³.

¹⁰³ См.: Содружество: информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств

На заседаниях СКПВ регулярно обсуждаются вопросы перспектив развития военно-технического сотрудничества, в том числе касающихся льготных поставок пограничным ведомствам специальной техники и других материальных средств; сотрудничества в области научно-исследовательской деятельности и порядка совместного проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ; оказания материально-технической и другой помощи.

Более глубокой конкретизации аспектов военно-технического сотрудничества в рамках СКПВ способствуют проводимые рабочие встречи заместителей руководителей пограничных ведомств государств – участников СНГ по вооружению и тылу. Кроме обмена опытом, в ходе этих встреч определенное внимание уделяется изучению и проработке возможностей прямых поставок продукции с предприятий оборонной промышленности государств – участников СНГ.

19 октября 2006 года принято Решение СКПВ о создании Единого информационного банка данных (ЕИБД) по вооружению и специальной технике для пограничных ведомств государств – участников СНГ, утверждена его структура. Создание ЕИБД было обусловлено необходимостью повышения эффективности сотрудничества в сфере технического оснащения пограничных ведомств, инженерно-технического обустройства государственных границ, а также оказания взаимовыгодного содействия в пополнении информационных ресурсов. Оно позволит поднять на новый качественный уровень информационный обмен в сфере военно-технического сотрудничества. С этой целью уже завершена научно-исследовательская работа по включению ЕИБД в качестве сегмента в АСООИ СКПВ.

В целях ознакомления с передовыми технологиями в области разработки и производства технических средств охраны границы представители пограничных ведомств государств – участников СНГ ежегодно принимают участие в работе международной специализированной выставки «Граница», проводимой в рамках международной выставки средств обеспечения безопасности государства «ИНТЕРПОЛИТЕХ».

Заклучив Соглашение о сотрудничестве в подготовке и повышении квалификации военных кадров для пограничных войск государств – участников Содружества Независимых Государств (Москва, 3 ноября 1995 года), его стороны приняли на себя обязательства содействовать развитию учебной материально-технической базы подготовки военных кадров для пограничных ведомств, включая разработку, производство и взаимные поставки учебного оборудования, технических средств обучения, выпуск учебной и учебно-методической литературы, обмен научно-педагогическим опытом (статья 3)¹⁰⁴.

Соглашение о взаимодействии пограничных войск государств – участников Содружества Независимых Государств при возникновении кризисных ситуаций на внешних границах (Москва, 17 мая 1996 года) предусматривает, что

СНГ. 1994. № 2.

¹⁰⁴ См.: Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество», 1995, № 3.

порядок и размеры финансирования, материально-технического обеспечения действий пограничной группировки в районе кризисной ситуации определяются Советом глав правительств государств – участников СНГ (абзац второй статьи 4).

Статья 23. Международное сотрудничество пограничных ведомств

1. Основанное на принципах партнерства и равноправия международное сотрудничество пограничных ведомств осуществляется в целях:

– координации усилий и взаимодействия с иностранными государствами по обеспечению пограничной безопасности на территории государства и за его пределами;

– формирования стабильной и безопасной системы международных отношений в сфере трансграничной и пограничной деятельности;

– создания благоприятных экономических условий обеспечения пограничной безопасности государства при осуществлении трансграничной деятельности;

– совершенствования международных и внутригосударственных механизмов обеспечения пограничной безопасности, выявления фактов нарушений законодательства государства в данной области и совершивших их лиц;

– гармонизации и унификации законодательства государства в области пограничной безопасности с нормами международного права и общепринятой международной практикой.

2. Международное сотрудничество пограничных ведомств осуществляется посредством:

– участия пограничных ведомств в международных мероприятиях по обеспечению пограничной безопасности;

– проведения переговоров и консультаций с иностранными органами и специальными службами, компетентными в сфере пограничной безопасности;

– организации и обеспечения в пределах практических возможностей и с учетом национальных интересов государства взаимного обмена информацией с иностранными государствами, оказания помощи иностранным государствам в области обеспечения пограничной безопасности, а также реализации совместных программ и иных мероприятий в указанной области на двусторонней и многосторонней основе;

– взаимодействия с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, а также международными организациями по вопросам расследования причин и обстоятельств чрезвычайных происшествий в пограничной сфере, обмена передовым опытом обеспечения пограничной безопасности, подготовки и повышения квалификации кадров в учебных заведениях пограничных ведомств, предупреждения кризисных (чрезвычайных) ситуаций в пограничной сфере, а также ликвидации последствий их возникновения.

3. Представительство интересов государства в пограничной сфере осуществляется пограничным ведомством, а также органами исполнительной власти и организациями, которым в соответствии с законодательством государства предоставлены такие полномочия.

По представлению указанных органов государством могут создаваться региональные органы, осуществляющие сотрудничество государств в пограничной сфере на региональной основе.

В вопросах пограничной безопасности велик удельный вес правовых регуляторов, которые не могут быть отнесены к признаваемым источникам международного права, но непосредственно формируют международно-правовую базу обеспечения национальной безопасности государства в пограничной сфере.

В качестве примера можно назвать принципиальную договоренность относительно сотрудничества Пограничных войск Российской Федерации и Пограничных войск Туркменистана, зафиксированную в Протоколе о результатах переговоров правительственных делегаций Российской Федерации и Туркменистана от 23 июля 1992 года.

СССР международных договоров с иностранными государствами по вопросам пограничной безопасности не заключал. Однако прекращение существования СССР вызвало к жизни ранее неизвестные доктрине международного права форматы сотрудничества, как между государствами, так и между первоначальными и производными субъектами международного права, осложняющиеся в ряде случаев сменой лиц в обязательствах. Так, Соглашением между Правительством Республики Казахстан, Правительством Республики Кыргызстан, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о ведении переговоров с Правительством Китайской Народной Республики по пограничным вопросам (Минск, 8 сентября 1992 года) его стороны для ведения переговоров с Правительством КНР по пограничным вопросам вместо правительственной делегации бывшего Союза ССР создали совместную делегацию Правительства Республики Казахстан, Правительства Республики Кыргызстан, Правительства Российской Федерации и Правительства Республики Таджикистан.

Весьма интересна и правовая ситуация в сфере пограничного сотрудничества России, Армении и Турции в свете положений Договора между Российской Федерацией и Республикой Армения о статусе Пограничных войск Российской Федерации, находящихся на территории Республики Армения, и условиях их функционирования от 30 сентября 1992 года и Конвенции о порядке рассмотрения и разрешения пограничных инцидентов и конфликтов между Союзом Советских Социалистических Республик и Турецкой Республикой от 15 июля 1937 года.

Данные прецеденты неопровержимо свидетельствуют о фактической замене «чистых» международно-правовых отношений правоотношениями административно-правовыми.

Согласно ряду международных договоров Российской Федерации и иных актов международного права, принятых при участии России, под пограничным сотрудничеством следует понимать сотрудничество по пограничным вопросам, осуществляемое между государствами, а также пограничными ведомствами сотрудничающих государств.

Такой подход к этому понятию изложен, в частности, в следующих актах международного права: Договоре о сотрудничестве в охране границ государств – участников Содружества Независимых Государств с государствами, не входящими в Содружество (Минск, 26 мая 1995 года), Соглашении о взаимодействии Пограничных войск государств – участников Содружества Независимых Государств при возникновении кризисных ситуаций на внешних границах (Москва, 17 мая 1996 года), Протоколе об утверждении Положения об организации взаимодействия пограничных и иных ведомств государств – участников Содружества Независимых Государств в оказании помощи при возникновении и урегулировании (ликвидации) кризисных ситуаций на внешних границах (Душанбе, 5 октября 2007 года), Соглашении о порядке формирования и применения совместных групп специалистов (экспертов) пограничных ведомств для быстрого реагирования на угрозы пограничной безопасности на внешних границах государств – участников Содружества Независимых Государств (Минск, 10 октября 2014 года), а также Концепции согласованной пограничной политики государств – участников Содружества Независимых Государств, утвержденной решением Совета глав государств СНГ (Казань, 26 августа 2005 года).

Статья 24. Сотрудничество пограничных ведомств государств – участников Содружества Независимых Государств

1. Сотрудничество пограничных ведомств государств – участников Содружества Независимых Государств в сфере обеспечения пограничной безопасности предусматривает:

– формирование нормативно-правовой базы межгосударственного пограничного сотрудничества;

– формирование системы обеспечения коллективной безопасности на государственных границах государств – участников Содружества Независимых Государств на основе объединения межгосударственных усилий заинтересованных сторон;

– сотрудничество в борьбе с трансграничной организованной преступностью, терроризмом, пиратством, контрабандой, незаконным оборотом оружия и наркотиков, а также в решении экологических и гуманитарных проблем, проблем предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в соблюдении норм и принципов международного права.

2. Пограничные ведомства могут участвовать на договорной основе в обеспечении национальных интересов и коллективной безопасности государств – участников Содружества Независимых Государств посредством совместной

охраны государственных границ или оказания содействия национальным службам в осуществлении пограничного, иммиграционного и других видов контроля.

Практически на каждом широкомасштабном заседании СКПВ согласовываются усилия по повышению эффективности и защите государственных границ государств – участников СНГ и в решениях СКПВ предусматриваются действенные меры на предстоящий период, которые отражаются в планах работы СКПВ.

В настоящее время сотрудничество пограничных ведомств государств – участников СНГ в сфере обеспечения пограничной безопасности направлено прежде всего на:

- развитие информационного сотрудничества пограничных ведомств, разработку и создание Автоматизированной системы оперативного обмена информацией;
- активизацию участия пограничных ведомств государств — участников СНГ в совместных специальных пограничных операциях (далее – ССПО);
- повышение уровня технической оснащенности пограничных ведомств государств – участников СНГ и инженерного обустройства внешних границ;
- развитие взаимодействия с органами СНГ, пограничными структурами сопредельных государств с целью охраны внешних границ.

Осуществляется тесное взаимодействие с СКПВ, пограничные ведомства принимают участие в ССПО и совместных оперативно-профилактических мероприятиях, проводимых в рамках СНГ.

В целях повышения эффективности охраны внешних границ государств – участников СНГ в соответствии с решением СКПВ на территориях стран Содружества ежегодно с 2004 года проводятся ССПО:

- на западном направлении (по противодействию перемещению через границы государств – участников СНГ контрабанды, материальных и наркотических средств и пресечению незаконной миграции);
- на центральноазиатском направлении (по противодействию ввозу через границы государств – участников СНГ с территории Афганистана оружия, боеприпасов, наркотических средств и пресечению незаконной миграции);
- одновременно на нескольких направлениях внешних границ (по пресечению трансграничной преступной деятельности на внешних границах государств – участников СНГ).

Участниками ССПО являются:

- на западном направлении – Государственный пограничный комитет Республики Беларусь, Пограничная служба Федеральной службы безопасности России и Государственная пограничная служба Украины (периодически);
- на центральноазиатском направлении – Пограничная служба Комитета национальной безопасности Республики Казахстан, Государственная пограничная служба Кыргызской Республики, Пограничная служба Федеральной службы безопасности России, Пограничные войска Государственного комитета

национальной безопасности Республики Таджикистан и Пограничные войска Службы национальной безопасности Республики Узбекистан (периодически).

При проведении ССПО одновременно на нескольких направлениях внешних границ, кроме указанных пограничных ведомств, в двух операциях участвовали Пограничные войска Службы национальной безопасности Республики Армения.

Впервые общая координация операции была организована в 2012 году на базе национальных координационных центров при пограничных ведомствах – участниках ССПО «Запад», а также международные координационные центры действовали не только на территории России (Калининград), но и сопредельного государства – Польши (Варшава).

Согласно Положению о порядке межгосударственного обмена информацией между пограничными ведомствами государств – участников СНГ от 11 июля 2001 года (с изменениями, внесенными решением СКПВ от 21 апреля 2011 года) осуществляется ежемесячный обмен информацией об обстановке на внешних границах государств – участников СНГ.

В рамках оказания военно-технической помощи Пограничной службой ФСБ России Пограничным войскам ГКНБ Кыргызской Республики с декабря 2011 года по апрель 2012 года передавались военно-технические и материальные средства.

Учитывая сложность обстановки, складывающейся на таджикско-афганской границе и негативную тенденцию ее развития, по инициативе Совета командующих Пограничными войсками Советом глав государств СНГ в рабочем порядке принято решение об оказании помощи Республике Таджикистан для укрепления пограничной безопасности на таджикско-афганском участке внешних границ государств – участников СНГ, вступившее в силу 28 мая 2014 года.

Координационный научный совет при Совете командующих Пограничными войсками (далее – КНС СКПВ) является временным рабочим органом СКПВ. КНС СКПВ обеспечивает решение организационных вопросов и осуществляет координацию совместной научно-исследовательской деятельности в интересах пограничных ведомств государств – участников СНГ.

Согласно Положению о КНС, утвержденному Решением СКПВ от 4 июня 2009 года, в состав КНС входят по одному представителю от пограничных ведомств Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Украины и Координационной службы СКПВ, по представлению руководителей. К работе КНС при СКПВ могут привлекаться в качестве наблюдателей с правом совещательного голоса по одному представителю от каждого образовательного учреждения пограничного профиля государств – участников СНГ.

Члены КНС при СКПВ принимают участие в координации работы пограничных ведомств государств – участников СНГ в рамках совместной научно-исследовательской деятельности по выполнению научно-исследовательских работ, проведению международных научно-практических конференций и семи-

наров, разработке и внедрению методических рекомендаций и пособий, иной научной продукции.

Глава IV. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 25. Ответственность за нарушение законодательства государства о пограничных ведомствах (силах)

1. Нарушение законодательства государства о пограничных ведомствах (силах) влечет за собой в установленном порядке дисциплинарную, административную, уголовную, гражданскую и иную ответственность.

2. Лица, причинившие вред жизни, здоровью и (или) имуществу сотрудников пограничных ведомств (сил), а также их близких, несут гражданскую, административную, уголовную и иную ответственность в соответствии с законодательством государства.

Вопросы регулирования ответственности за нарушения законодательства государства о пограничных ведомствах (силах) должны основываться на конституции государства, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах государства и выражаться в соответствующих нормах уголовного, административного, дисциплинарного и гражданского права.

17 мая 2012 года МПА СНГ приняты рекомендации по совершенствованию законодательства государств – участников СНГ по вопросам регулирования ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности, которые предполагают установление уголовной и административной ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности с указанием степени их тяжести.

При этом указанными Рекомендациями предусматривается возможность привлечения лица (физического либо юридического) за нарушение в сфере пограничной безопасности одновременно к различным видам юридической ответственности с учетом смягчающих обстоятельств. При нарушении иностранными гражданами правил въезда в государство СНГ либо правил пребывания в нем данные лица подлежат депортации в соответствии с законодательством государства въезда, если иное не предусматривается международными договорами.

Статья 26. Надзор за исполнением законодательства государства о пограничных ведомствах (силах)

Надзор за исполнением законов формированиями, органами, организациями, входящими в систему пограничного ведомства (сил), осуществляют генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры в соответствии с законодательством государства.

По запросу прокурора в связи с поступившими в прокуратуру материалами, информацией и обращениями граждан о нарушении законов в деятельности пограничных ведомств (сил), а также при проверке установленного порядка деятельности пограничных ведомств (сил) и законности принимаемых при этом решений руководители органов, входящих в систему пограничного ведомства (сил), предоставляют прокурору оперативно-служебные документы, послужившие основанием для проведения таких мероприятий.

Сведения о лицах, внедренных в организованные преступные группы, и о штатных негласных сотрудниках органов, входящих в систему пограничного ведомства (сил), а также о лицах, оказывающих или оказавших содействие этим органам на конфиденциальной основе, предоставляются прокурору только с письменного согласия указанных лиц, за исключением случаев, требующих их привлечения к уголовной ответственности.

Контрольно-надзорные сферы деятельности пограничных ведомств (сил) рассматриваются в комментируемом законе (наряду с правовыми, организационными, ресурсными и технологическими) в качестве неотъемлемого элемента системы управления пограничными ведомствами (силами)¹⁰⁵. Эффективное управление немислимо без осуществления контроля (надзора), выступающего элементом управленческой деятельности, поскольку он играет роль барьера, препятствующего правонарушениям и направляющего весь процесс исполнения законов к установленным идеальным требованиям¹⁰⁶.

Комментируемая статья с учетом особенностей деятельности пограничных ведомств (сил) в целом опирается на правовые подходы, воплощенные в модельных законах «Об оперативно-розыскной деятельности» (статья 20)¹⁰⁷ «О государственных секретах» и «О прокуратуре».

Согласно пункту 1 статьи 3 модельного закона «О прокуратуре» прокуратура составляет единую централизованную систему органов и учреждений с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и генеральному прокурору государства. Как следует из пункта 2 статьи 7 указанного закона, по требованию прокуратуры соответствующие органы и полномочные лица обязаны с соблюдением установленных законодательными актами требований к порядку разглашения сведений, составляющих охраняемую законом тайну, предоставить необходимые материалы и сведения. В силу пункта 7 статьи 7 этого же закона неисполнение законных требований прокурора либо неявка по требованию прокурора без уважительных причин влекут ответственность, предусмотренную законом.

Оперативно-розыскная деятельность пограничных ведомств (сил) объективно невозможна без значительной степени секретности. Прежде всего, это касается сведений о лицах, участвующих в ней или способствующих ей. Осу-

¹⁰⁵ Фалмер Р. М. Энциклопедия современного управления. Т. 4: Контроль как функция управления. М., 1992. С. 9–10.

¹⁰⁶ Чиркин В. Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 10–12.

¹⁰⁷ Принят постановлением на десятом пленарном заседании МПА СНГ от 6 декабря 1997 года № 10-12 (Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. 1998. № 16).

ществление негласных оперативно-разыскных мероприятий с соблюдением требований конспирации и засекречивание сведений в области оперативно-разыскной деятельности само по себе не нарушают прав человека и гражданина. При этом орган, осуществляющий оперативно-разыскную деятельность, должен проверить поступающую информацию и в случае, если она является заведомо ложной, применить соответствующие законные меры к участнику оперативно-разыскных действий.

Сведения, полученные в соответствии с предусмотренными законом основаниями для проведения оперативно-разыскных мероприятий, в т. ч. данные о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного преступления, а также о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших, полученные оперативно-разыскным путем в рамках конкретного дела оперативного учета и зафиксированные в оперативно-служебных материалах могут относиться к государственной либо иной охраняемой законом (например, служебной) тайне; напротив, сведения о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина, о фактах нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию.

Принят на сорок шестом
пленарном заседании
Межпарламентской Ассамблеи
государств — участников СНГ
(постановление № 46-24 от 27 марта 2017 года)