

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

**КОММЕНТАРИЙ
к модельному закону
«О пограничной безопасности»**

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. Это является одной из базовых составляющих безопасности государства, поскольку соблюдение соответствующих правовых режимов в пограничной сфере не самоцель, а основание для создания системы парирования трансграничных угроз государственной и международной безопасности.

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

Модельный закон для государств – участников Содружества Независимых Государств «О пограничной безопасности»¹ принят на тридцать пятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ² (Постановление № 35-10 от 28 октября 2010 года).

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

Как определено пунктом «д» статьи 4 Конвенции о Межпарламентской Ассамблее государств – участников Содружества Независимых Государств, подписанной государствами – участниками СНГ в г. Минске 26 мая 1995 года³, Межпарламентская Ассамблея 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 заяв-

¹ Далее также – комментируемый Закон.

² Далее также – МПА СНГ.

³ Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество», 1995, № 2. С. 43.

лением о том, что положения указанных модельных законодательных актов могут носить только рекомендательный характер⁴.

В соответствии с пунктом 1 статьи 15 Регламента Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств (Санкт-Петербург, 29 декабря 1992 года)⁵ рекомендательные законодательные акты принимаются МПА СНГ для ориентации согласованной законодательной деятельности парламентов государств – участников Соглашения о Межпарламентской Ассамблее государств – участников Содружества Независимых Государств.

Как было отмечено 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), рекомендательные законодательные акты (модельные) подготавливаются с учетом норм международного права, актов надгосударственных и международных организаций⁶.

Наукой и практикой выработаны правила толкования правовых актов, приемы и способы такого толкования, к числу которых относятся:

– систематический (путем сравнения правовых актов с другими правовыми актами и (или) их структурными единицами, выявления связи между структурными единицами одного и того же правового акта);

– логический (путем использования средств формальной и диалектической логики для установления внутренних связей толкуемых правоположений с другими предписаниями, логической структуры этих правовых предписаний);

– историко-политический (для выяснения смысла толкуемых норм через исторические условия создания правового акта и социально-политические цели, которые преследовал законодатель, принимая его, т. е. через обращение к условиям и истокам принятия правоположений и обращение этого смысла в языковой форме изложения толкуемых статей. В этих целях возможно использование стенограмм заседаний правотворческого органа, мнения авторов-разработчиков правового акта, анализ поступивших по содержанию поправок);

языковой способ толкования (путем грамматического анализа текста).

Одновременно с этим важно иметь в виду, что толкование и применение закона зависят от общего политического порядка, в котором закон функционирует как подсистема⁷.

⁴ В частности, Россия сделала такое заявление в Федеральном законе 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).

⁵ <http://www.iacis.ru>.

⁶ Российская газета. 1992. 27 марта.

⁷ Совпадающее мнение судьи Э. Левитса, прилагаемое к постановлению Европейского Суда по правам человека от 22 марта 2001 г. по делу «Штрелец, Кесслер и Кренц (Streletz, Kessler and Krenz) против Германии» (жалобы №№ 34044/96, 35532/29 и 44801/98) // Сборник «Европейский Суд по правам человека: Избранные постановления 1999-2001 гг. и комментарии». Под ред. Ю. Ю. Берестнева и А. О. Ковтуна. М.: Юрид. лит. 2002.

Достижению целей комментирования в наибольшей степени отвечает исторически принятый в государствах с развитыми правовыми порядками постатейный комментарий.

Настоящий Комментарий, подготовленный специалистами, ранее занимавшимися разработкой комментируемого правового акта, предусматривает научно-практический подход к толкованию и раскрытию его положений. Достижению целей комментирования в наибольшей степени отвечает исторически принятый в государствах с развитыми правовыми порядками постатейный комментарий, снабженный отсылками к актам международного права, действующим во взаимоотношениях между государствами – участниками СНГ.

Необходимость разработки и принятия комментируемого Закона была обусловлена рядом взаимосвязанных факторов, в том числе новыми реалиями, вызывающими необходимость создания эффективной системы обеспечения пограничной безопасности государств – участников СНГ.

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

Принятие комментируемого Закона позволило отграничить (разделить) правовые нормы по регулированию отношений, связанных с организацией и осуществлением деятельности по обеспечению пограничной безопасности, от правовых норм, обеспечивающих организацию функционирования государственной границы (установлением, изменением, обозначением, обустройством, содержанием государственной границы государства, а также установлением и достижением выполнения режимов на ней).

Разработка проекта комментируемого Закона велась во взаимосвязи с подготовкой проекта модельного закона «О государственной границе», а также с учетом разработанных Рекомендаций по гармонизации и унификации законодательств государств – участников СНГ⁸: о государственной границе и о пограничных ведомствах (силах).

Данные законы стали составными частями целостного пакета концептуальных и модельных правовых актов в сфере обеспечения национальной безопасности каждого из государств – участников СНГ.

Принятие комментируемого Закона в связке с модельным законом «О государственной границе»⁹ было призвано способствовать повышению уровня пограничной безопасности каждого из государств – участников СНГ, созданию необходимых условий для международного сотрудничества в целях социально-экономического развития приграничных субъектов государств – участников СНГ, повысить эффективность противодействия трансграничной

⁸ Приняты на 33-м пленарном заседании МПА СНГ (постановления № 33-16 и № 33-17 соответственно от 3 декабря 2009 г.) [Информационный бюллетень МПА СНГ. 2011. № 49].

⁹ Принят на 35-м пленарном заседании МПА СНГ (постановление № 35-10 от 28 октября 2010 г.) [Информационный бюллетень МПА СНГ. 2011. № 49].

организованной преступности и терроризму, создать надежный заслон потокам контрабанды и незаконной миграции.

Рассмотрение окончательного варианта законопроекта перед его итоговым одобрением комиссиями МПА СНГ произошло на очередном заседании Совета командующих Пограничными войсками (далее – СКПВ) 7 октября 2009 года в г. Кишиневе.

II. Постатейный комментарий к модельному закону «О пограничной безопасности»

Преамбула

Настоящий Закон развивает нормы в области пограничной безопасности как составной части безопасности личности, общества и государства, направлен на создание условий перехода государства к устойчивому развитию и определяет соответствующие требования, 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 пограничной безопасности.

Настоящий Закон формирует правовые основы регулирования отношений, связанных с обеспечением пограничной безопасности государства, включая определение органов, осуществляющих функции по обеспечению пограничной безопасности, их полномочий и порядка взаимодействия при осуществлении пограничной деятельности.

Настоящий Закон охватывает правовую, организационную, ресурсную, технологическую и контрольно-надзорную сферы деятельности по обеспечению пограничной безопасности.

В структурном отношении мотивация принятия соответствующего законодательного акта, как правило, содержится в его преамбуле. Главная ценностная значимость преамбул заключается в том, что они отвечают на основополагающий фундаментальный вопрос: для каких целей принят данный правовой акт?

Преамбулярная часть (преамбула) комментируемого Закона сформулирована с учетом практики подготовки аналогичных по значимости модельных законодательных актов для государств – участников СНГ.

За время подготовки проектов модельных законодательных актов для государств – участников СНГ сложилась правовая традиция, в соответствии с которой положения соответствующего акта предваряет преамбула, которая указания на свой статус, как правило, не имеет.

Преамбулой в правотворческой практике принято называть вводную часть важного по своей значимости правового акта, в которой содержатся указания на обстоятельства, детерминирующие принятие этого акта, объясняются его мотивы, цели, задачи.

В структурном отношении мотивация законодательного акта, как правило, содержится в его преамбуле.

Применительно к законотворческому процессу о правовой мотивации можно говорить как о его особой логической стадии, детерминирующей содержание правовых нормативов. Всякая целесообразная воля законодателя как регулирующая сторона его сознания должна быть по возможности оптимально мотивированной. Мотив закона – это его логическое основание, без которого он (закон) нормально, эффективно функционировать не может¹⁰. Только достаточно мотивированный норматив может быть облечен в официальные правовые формы.

Кроме мотивов, объясняющих необходимость принятия того или иного правового акта, помимо целей и задач, в преамбуле могут содержаться определенные положения об условиях применения акта (сфера действия по лицам, времени, пространству и т. д.). Та или иная идеологическая детерминация принятия правового акта текстуально выражается обычно семиотическими приемами, как «настоящий Закон развивает», «настоящий Закон формирует», «настоящий Закон направлен».

Главная ценностная значимость преамбул заключается в том, что они отвечают на основополагающий фундаментальный вопрос: зачем нужен данный правовой акт?

Исходя из общепризнанного принципа (правовой аксиомы) толкования права в сфере публичных отношений а fortiori следует констатировать принципиальную невозможность включения в преамбулу правового акта, не обладающего юридической силой, а тем более модельного законодательного акта положений регулирующего (обязывающего) характера¹¹. Вместе с тем предписания преамбулы имеют важное значение для целей уяснения подлинного смысла соответствующего правового акта¹².

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Правовые основы обеспечения пограничной безопасности

1. Правовыми основами обеспечения пограничной безопасности в государстве являются конституция, закон о пограничной безопасности, законы о статусе, режиме и защите государственной границы и пограничного пространства, другие, устанавливающие требования к обеспечению пограничной безопасности законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые в соответствии с настоящим Законом нормативные правовые акты специально

¹⁰ Частично несовпадающее особое мнение судьи Де Гаэтано по постановлению Европейского Суда по правам человека от 26 мая 2011 г. по делу «R.R. (R.R.) против Польши» (жалоба № 27617/04) (Четвертая Секция) // Избранные постановления ЕС. Специальный выпуск, № 2/2012.

¹¹ А. Н. Талалаев. Право международных договоров. Том 1: Общие вопросы (отв. редактор Л. Н. Шестаков). М.: Издательство «Зерцало». 2011.

¹² Решение Экономического Суда СНГ от 15 января 1998 г. № 01-1/3-97; М. Ю. Савранский. Значение Конвенции УНИДРУА о международном финансовом лизинге и проблемы ее применения в России // МЧП: Сборник статей / Под ред. М. М. Богуславского и А. Г. Светланова. С. 99-100.

уполномоченных государственных органов в области пограничной безопасности и органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в области пограничной безопасности, иные нормативные правовые акты, а также международные договоры государства в области пограничной безопасности.

2. Если международным договором в области пограничной безопасности установлены иные правила, чем предусмотренные настоящим Законом, то применяются правила международного договора.

Исходя из предписаний Рекомендательного законодательного акта «О нормативных правовых актах государств – участников СНГ»¹³, в систему нормативных правовых актов государства, как правило, входят: конституция и законы данного государства, имеющие нормативный характер и общегосударственное значение постановления законодательного органа (или его палат), а также имеющие нормативный характер указы Президента, постановления Правительства, акты министерств и ведомств государства. При этом под нормативным правовым актом понимается письменный официальный документ установленной формы, принятый правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм, то есть общеобязательных предписаний постоянного или временного характера, рассчитанных на многократное применение.

Ценностная парадигма конституции демократического правового государства заключается в том, что она определяет общую стратегию официальной правовой идеологии, закрепляет на основе признания абсолютной значимости верховенства права основополагающие принципы иерархической институционализации государственного управления, его созидательные функции, дифференцированные в пределах предоставленной компетенции, непреложность основных прав и обязанностей граждан, гарантии их государственного обеспечения¹⁴.

Одним из средств мирного сотрудничества между нациями служат международные договоры, которые выполняют также функцию источников международного права (преамбула Венской Конвенции о праве международных договоров¹⁵) и как таковые закрепляют права и обязанности государств-участников в качестве субъектов международного общения.

Нормы международного договора в соответствии с положениями конституций всех государств – участников СНГ имеют приоритет перед нормами национального права, и в соответствии со статьей 27 Венской конвенции о праве международных договоров государство – участник международного договора не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора¹⁶.

¹³ Принят на 6-м пленарном заседании МПА СНГ (постановление от 13 мая 1995 г.) [Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. 1995. № 8].

¹⁴ Г. Т. Чернобель. Техника закрепления нормативно-правовых модулей // В кн. Нормотворческая юридическая техника (под ред. Н. А. Власенко). М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 2013.

¹⁵ Ведомости Верховного Совета СССР. 1986. № 37. С. 772.

¹⁶ Решение Экономического Суда СНГ от 15 января 2002 г. № 01-1/3-2001.

Статья 2. Основные понятия

В настоящем Законе применяются следующие основные понятия:

пограничная безопасность – составная часть национальной безопасности государства, представляющая 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 настоящим 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;

пограничная деятельность – деятельность (система мер), осуществляемая государственными органами, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями и гражданами, направленная на обеспечение безопасности государства в пограничной сфере;

пограничное пространство государства – пространство, включающее государственную границу, приграничную территорию, воздушное пространство, континентальный шельф и исключительную экономическую зону государства;

пограничная сфера государства – сфера жизнедеятельности государства, в которой осуществляется его трансграничное взаимодействие с другими государствами, связанное с пересечением физическими лицами государственной границы, а также перемещением через государственную границу товаров и транспортных средств;

приграничная территория (пограничная зона) – часть территории государства, как правило, совпадающая с границами соответствующего муниципального (административно-территориального) образования, либо иной район шириной до пяти километров, непосредственно прилегающий к государственной границе или пограничному водному объекту, находящемуся под суверенитетом государства;

система обеспечения безопасности государства в пограничной сфере – совокупность государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений и граждан, а также единой централизованной системы управления их действиями по поддержанию и повышению пограничной безопасности;

трансграничная организованная преступность – вид организованной преступности, осуществляемый в пограничных пространствах двух и более государств и сопряженный с систематическим (регулярным) противоправным пересечением государственной границы;

трансграничный поток – значимое количество (объем, масса) пересекающих государственную границу физических лиц и (или) перемещаемых через

нее транспортных средств, товаров, услуг и информации;

негативный трансграничный поток – трансграничный поток, создающий угрозу безопасности государства в пограничной сфере;

угроза безопасности государства в пограничной сфере – опасность (реальная возможность нанесения ущерба) обществу и государству от источников и носителей опасности, находящихся или действующих в пограничной сфере государства.

Правовая регламентация регулирования ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности предполагает использование единой терминологии. Рассматриваемая статья раскрывает содержание понятийного аппарата комментируемого Закона. Следует отметить, что терминология комментируемого Закона применима в целом к законодательствам государств – участников СНГ в области обеспечения пограничной безопасности.

Стабильность и согласованность правовых предписаний, их определенность во многом обусловлены устойчивостью и однозначностью его понятий. Однако из этого не следует вывод о том, что понятия права неизменчивы, неподвижны. Гибкость, изменчивость понятий, является отражением изменчивости и многосторонности материального мира¹⁷. Закономерность развития и совершенствование свойственны и понятиям права, в связи, с чем пересмотр и уточнение терминологии – естественный процесс.

Стержневое для комментируемого Закона понятие «пограничная безопасность» представляет собой усовершенствованное и конкретизированное определение, которое довольно устойчиво вошло в международный лексикон, однако четкой и детальной регламентации на практике еще не получило.

Можно отметить, что на сегодняшний день сложилась определенная система правовых норм, регулирующих правоотношения в области охраны и защиты государственной границы, приграничного сотрудничества, борьбы с трансграничной преступностью. В то же время сравнительно-правовой анализ национального законодательства государств – участников СНГ, регулирующего правоотношения в пограничной сфере, указывает на наличие значительного числа законодательных актов в этой области, а также имеющиеся различия правовых норм, противоречивость и несогласованность их понятийного аппарата и ряда положений.

В связи с этим возникает объективная потребность в скорейшей гармонизации и унификации национального законодательства государств – участников СНГ в пограничной сфере.

К сожалению, термин «пограничная безопасность» не является исключением, и в настоящее время в научном мире, а также в правовой системе на пространстве СНГ он также не унифицирован, отсутствует четкий подход к его единому трактованию, хотя, как правило, сами определения в большинстве своем схожи по своему смыслу.

¹⁷ П. В. Копнин. Философские идеи В. И. Ленина. М., 1969. С. 255.

Так, например, в Республике Беларусь пограничная безопасность является составной частью национальной безопасности, представляющей 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 Законом Республики Беларусь «О Государственной границе Республики Беларусь» и иными актами законодательства, в том числе путем осуществления охраны государственной границы, функционирования пунктов пропуска через государственную границу, предупреждения и пресечения правонарушений на приграничной территории¹⁸.

В Республике Казахстан пограничная безопасность выступает в качестве части национальной безопасности, представляющей собой состояние защищенности политических, экономических, информационных, гуманитарных и иных интересов личности, общества и государства в пограничном пространстве¹⁹.

В Российской Федерации понятие термин «пограничная безопасность» вошел в научный и практический оборот только в конце XX века²⁰, а получил свое официальное закрепление в утвержденных Президентом Российской Федерации Основах пограничной политики Российской Федерации, согласно которым под пограничной безопасностью понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства в пограничном пространстве²¹.

В перспективе под пограничной безопасностью, очевидно, будет пониматься незащищенность государства от воздействия угроз, возникающих либо проявляющихся в его пограничной сфере. Такой подход предполагает адекватность реагирования на объективно существующие угрозы интересам государства, возникающие либо проявляющиеся в его пограничной сфере.

Вместе с тем данный подход диктует необходимость полного пренебрежения мнимыми угрозами (как бы не была заманчива историческая практика подготовки к противодействию именно им) и экономии ресурсов государства в деле противодействия неблагоприятным факторам, объективно не достигающим уровня угроз.

Статья 3. Место и роль системы обеспечения пограничной безопасности в общей системе обеспечения безопасности государства

1. Место и роль системы обеспечения пограничной безопасности в общей системе обеспечения безопасности государства определяются ее предназначением и функциональными задачами, которые установлены законодательными

¹⁸ См.: статья 1 Закона Республики Беларусь от 21 июля 2008 г. № 419-З «О Государственной границе Республики Беларусь».

¹⁹ См.: пункт 27 статьи 2 Закона Республики Казахстан от 16 января 2013 г. № 70-V ЗРК «О Государственной границе Республики Казахстан».

²⁰ В. М. Родачин. Понятийно-категориальный аппарат теории пограничной безопасности // Вестник границы России. 1996. № 7. С. 41-42.

²¹ Основы пограничной политики Российской Федерации [Российская газета. 1996. 6 ноября]; утверждены Президентом Российской Федерации 5 октября 1996 г.

ми и другими нормативными правовыми актами государства.

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

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

Уровень пограничной безопасности как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от возможных и реальных внешних и внутренних угроз в пограничной сфере – важнейший и весьма точный индикатор дееспособности государства. По сути, обеспечение пограничной безопасности – это стержневое, концентрированное выражение пограничной политики государства, формируемой на основе его национальных интересов.

В результате анализа состояния уровня пограничной безопасности на внешних границах государств – участников СНГ следует констатировать, что проблемы ее обеспечения по-прежнему актуальны и требуют скорейшей выработки и реализации принципиально новых подходов, отвечающих современным реалиям и способных эффективно противостоять всему спектру вызовов и угроз безопасности в пограничной сфере. Учитывая, что СНГ представляет собой уникальное геополитическое образование²², в котором доминирует понятие «прозрачные внутренние границы», то именно по этой причине необходимо говорить о надлежащем укреплении внешних границ государств – участников СНГ, которые бы смогли оградить пространство Содружества от вызовов и угроз извне.

Систему обеспечения пограничной безопасности целесообразно выстраивать таким образом, чтобы потенциальные угрозы безопасности в пограничной сфере можно было своевременно прогнозировать и предупреждать еще на самых ранних стадиях их формирования, что позволяло бы в дальнейшем в значительной степени минимизировать их последствия для государств – участников СНГ.

Обеспечение пограничной безопасности государств – участников СНГ предполагает:

- создание и совершенствование правовой базы СНГ по пограничным вопросам;
- повышение на внешних границах уровня всех видов контроля (паспортно-визового, таможенного, иммиграционного, автогрузового, санитарно-карантинного, ветеринарного, фитосанитарного);

²² См., например: Кулаков А. В. О влиянии глобализационных процессов на пограничную безопасность Российской Федерации // Электронное научное издание Альманах Пространство и Время. Т. 3 Вып. 1. 2013. <http://e-almanac.space-time.ru/assets/files/Tom%203%20Vip%201/rubr3-politika-ekonomika-pravo-st1-kulakovav_2013.pdf>.

– прогнозирование обстановки на территориях, прилегающих к внешним границам государств – участников СНГ, выработку и реализацию мер по совершенствованию механизма принятия совместных решений;

– интенсификацию развития и укрепления интеграционных процессов взаимовыгодного сотрудничества между государствами – участниками СНГ в области обеспечения пограничной безопасности, повышения его результативности и способствования организации эффективного противодействия угрозам безопасности в пограничной сфере;

– активное задействование потенциала органов СНГ, в том числе СКПВ – головного органа Совета глав государств СНГ по вопросам координации взаимодействия пограничных ведомств государств – участников СНГ в сфере обеспечения согласованной пограничной политики на внешних границах государств – участников СНГ;

– выработку механизма упреждающего адекватного реагирования на существующие и прогнозируемые угрозы безопасности государств – участников СНГ в пограничной сфере и т. д.

Статья 4. Объекты и субъекты системы обеспечения пограничной безопасности

1. К основным объектам системы обеспечения пограничной безопасности относятся общественные отношения, обеспечивающие жизненно важные интересы личности, общества и государства, реализуемые и защищаемые в пограничном пространстве государства.

2. Основным субъектом системы обеспечения пограничной безопасности является государство, осуществляющее функции в этой области через органы публичной власти.

3. Государство обеспечивает правовую и социальную защиту гражданам, общественным и иным организациям и объединениям, оказывающим содействие в обеспечении безопасности в пограничном пространстве в соответствии с нормативными правовыми актами государства.

4. Граждане, общественные и иные организации и объединения являются субъектами системы обеспечения пограничной безопасности, обладают правами и обязанностями по участию в обеспечении безопасности в соответствии с национальным законодательством.

Правовое регулирование обеспечения пограничной безопасности должно иметь своей целью прежде всего упорядочение системы правоотношений в этой сфере.

Государство осуществляет свою деятельность главным образом в сфере общенациональных интересов и прежде всего занимается проблемами существования и развития общества как единой целостности. Одной из важнейших функций государства является именно защита интересов своих граждан, социальных групп, обеспечение их безопасного существования и жизнедеятельности. По существу, государство обеспечивает свою безопасность через обеспе-

чение безопасности всех элементов (объектов безопасности) общества. Государство, которое не способно этого добиться, обречено на гибель, исчезновение²³.

Лежащий в основе взаимоотношений личности и публичной власти принцип взаимного доверия требует обеспечения государством уверенности граждан в том, что гражданину правового государства не может быть отказано в праве на осуществление в тех или иных установленных законом формах, включая юрисдикционные, контроля над процедурами, связанными с обеспечением пограничной безопасности, а также в возможности правомерного реагирования на выявленные нарушения. В противном случае гражданин оказывался бы в положении не равноправного субъекта, который может защищать свои права всеми не запрещенными законом способами и спорить с государством в лице его органов, а лишь объекта государственной деятельности, что противоречит конституционному требованию уважения и охраны государством достоинства личности во всех сферах, включая политические отношения.

Государство является главным субъектом обеспечения пограничной безопасности исходя из его сущности: государство осуществляет свои функции в области обеспечения безопасности через органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

Законодательная власть от имени государства разрабатывает и вводит в действие систему правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере пограничной безопасности.

Высшие государственные органы определяют основные направления деятельности всех органов государственной власти в этой области, формируют или преобразуют органы обеспечения безопасности и механизм контроля и надзора за их деятельностью, выделяют им соответствующие силы и средства.

В настоящее время особую актуальность приобрел вопрос о действенном контроле над деятельностью органов обеспечения пограничной безопасности. Еще Платон при рассмотрении модели «идеального государства» по поводу предоставления власти писал: «...служение законам – единственное средство спасения... вижу близкую гибель того государства, где закон не имеет силы и находится под чьей-то властью. Там же, где закон – владыка над правителями, а они его рабы ... спасение государства и все блага».²⁴

Единая социальная задача правом и нравственностью решается различными способами. Нравственность действует путем наложения односторонней обязанности, не предоставляя права требовать ее выполнения. Нравственные обязанности не имеют объективных пределов, их осуществление предоставлено исключительно моральным усилиям обязанного. Юридический закон, напротив, устанавливает не только обязанность, но и право требовать ее исполнения (правопритязание). Поэтому все юридические обязанности формулируются в общих, типических чертах и носят всегда строго определенный характер. Определенность обусловлена наличием правопритязания: установление неопреде-

²³ Шаваев А. К. Национальная безопасность как сложная комплексная система, ее сущность и структура // Безопасность, 1999, № 1-2. С. 181.

²⁴ Платон. Сочинения. М., 1984. С. 64.

ленных притязаний привело бы к злоупотреблению со стороны управомоченного²⁵. Те нравственные обязанности, которые в силу своей бесконечной глубины не могут стать типическими (мужество, отвага, самопожертвование), не подлежат превращению в обязанности юридические. Их невозможно во всей нравственной полноте облечь в правовые формулы. Кроме того, нельзя наделять как государство, его институты, гражданское общество, так и граждан притязаниями на повышенную лояльность со стороны других, потому что подобные неограниченные и неопределенные притязания чрезмерно подавляли бы обязанную сторону и развращали бы управомоченных. Это, однако, не означает, что такие нравственные обязанности остаются совершенно чуждыми праву. Не переходя в право целиком и непосредственно, эти моральные обязанности служат источником производных юридических обязанностей соответственного характера. Полное же изъятие основополагающих нравственных установок из правовой сферы ослабляет моральный авторитет как самого права, так и общества²⁶.

Статья 5. Угрозы пограничной безопасности

Основными угрозами пограничной безопасности являются:

- 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 оснащенности пограничных ведомств.*

²⁵ Романец Ю. В. Этические основы права и правоприменения. М.: ИКД «Зерцало-М». 2012.

²⁶ Деннис Ллойд. Идея права. М.: Книгодел. 2004. С. 67-68.

В комментируемой статье приведен достаточно развернутый и исчерпывающий перечень угроз пограничной безопасности. В нем учтены угрозы, изложенные в Концепции согласованной пограничной политики государств – участников Содружества Независимых Государств от 26 августа 2005 года.

В целях консолидации усилий государств – участников СНГ, уставных органов и органов отраслевого сотрудничества для дальнейшей реализации указанной Концепции по формированию на внешней границе единой системы обеспечения пограничной безопасности и противодействия потенциальным и реальным вызовам и угрозам Советом глав государств СНГ периодически утверждаются соответствующие планы либо программы. В этих документах предусматривается по мере необходимости: проведение консультаций по вопросам сотрудничества в сфере обеспечения пограничной безопасности, в том числе по созданию целостной системы обеспечения пограничной безопасности на внешних границах государств – участников СНГ; принятие совместных мер по урегулированию (ликвидации) кризисных ситуаций в пограничных пространствах; оказание совместного противодействия проявлениям международного терроризма, трансграничной преступности, незаконной миграции, торговли людьми и человеческими трансплантатами, незаконному перемещению оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров через внешние границы государств – участников СНГ; адаптация согласованной пограничной политики к современным реалиям и условиям меняющейся обстановки на внешних границах государств – участников СНГ. Кроме того, на СКПВ, Совет руководителей органов безопасности и специальных служб государств – участников СНГ, Антитеррористический центр государств – участников СНГ, Комитет глав правоохранительных подразделений Совета руководителей таможенных служб государств – участников СНГ, Совет министров внутренних дел государств – участников СНГ, Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств – участников СНГ, Совет руководителей миграционных органов государств – участников СНГ, Исполнительный комитет СНГ возлагается обязанность готовить предложения Совету глав государств СНГ по укреплению мер обеспечения пограничной безопасности на внешних границах государств – участников СНГ.

Статья 6. Пограничная политика и пограничная деятельность

1. Пограничную политику государства составляет согласованная, скоординированная или совместная деятельность институтов государственной власти, направленная на обеспечение его пограничной безопасности.

2. Основными целями пограничной политики государства являются:

– обеспечение стабильности, безопасности и нерушимости государственной границы, эффективной борьбы с международным и внутренним терроризмом, любыми проявлениями сепаратизма и экстремизма, наркобизнесом;

– содействие мирному разрешению пограничных инцидентов и террито-

риальных разногласий в пограничном пространстве государства.

3. Пограничная деятельность является инструментом, предназначенным для проведения в жизнь пограничной политики государства.

4. Порядок осуществления пограничной деятельности устанавливается нормативными правовыми актами государства.

Под пограничной политикой государства понимается его деятельность по комплексному осуществлению своих функций в пограничных пространствах. Она направлена на обеспечение суверенитета и территориальной целостности государства, реализацию и защиту его национальных интересов и безопасности.

Пограничная политика государства формируется на основе его конституции, законов и других нормативных правовых актов, международных договоров, участником которых оно является, а также на основе решений органов управления интеграцией в рамках межгосударственных объединений и общепринятых принципов и норм международного права.

Объектом пограничной политики являются пограничные пространства государства, охватывающие его внешние границы в пределах приграничных территорий (пункты пропуска через государственные границы, трансграничные (пограничные) водные объекты, акватории территориальных и внутренних вод) и воздушных пространств.

Субъектами пограничной политики государства являются органы управления интеграцией в рамках межгосударственных объединений, органы государственной власти, органы власти административно-территориальных образований, органы местного самоуправления, общественные объединения, организации и граждане.

Основные задачи пограничной политики государства:

- создание условий для обеспечения пограничной безопасности государства и его союзников;
- содействие межгосударственному сотрудничеству и принятие совместных мер в соответствии с международными договорами по предотвращению военной опасности, кризисов и конфликтов на территориях, прилегающих к государственной границе;
- противодействие негативной экономической, демографической, религиозной экспансии, а также международному терроризму;
- обеспечение экономической безопасности на государственной границе;
- укрепление и обустройство государственной границы.

Международное правовое оформление государственных границ государств – участников СНГ осуществляется на основе принципов международного права, зафиксированных в Уставе ООН, других международно-правовых документах, а также в достигнутых межгосударственных соглашениях по пограничным вопросам.

Государственные границы государств – участников СНГ являются нерушимыми. Указанные государства последовательно придерживаются курса бесконфликтного завершения процесса территориального разграничения и международно-договорного оформления своих границ и отвергают любые территори-

альные притязания по отношению к ним со стороны сопредельных государств, а также попытки изменения существующей государственной границы в одностороннем порядке.

Вместе с тем государства – участники СНГ оставляют за собой право принимать необходимые меры для защиты своих национальных интересов и пограничной безопасности на внешних границах.

Пограничная политика осуществляется в общей системе обеспечения национальной безопасности посредством скоординированной деятельности субъектов пограничной политики государств – участников СНГ в соответствии с национальным законодательством и их полномочиями в этой сфере путем разработки и реализации государственных целевых программ, а также в процессе осуществления внешнеполитической, экономической, финансовой, гуманитарной и иной деятельности государств – участников СНГ.

Главным органом Совета глав государств СНГ по вопросам координации взаимодействия пограничных ведомств государств – участников СНГ в сфере обеспечения согласованной пограничной политики на внешних границах государств – участников СНГ является СКПВ²⁷.

Глава II. ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОГРАНИЧНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Статья 7. Принципы, цели и задачи обеспечения пограничной безопасности

1. Обеспечение пограничной безопасности основывается на следующих принципах:

- соблюдение законности, прав и свобод человека;*
- ответственность государства за обеспечение пограничной безопасности;*
- приоритет жизни и здоровья людей, минимизации ущерба и вреда их жизни и здоровью, имуществу и окружающей среде;*
- сочетание интересов государства, общества и личности, их взаимная ответственность за обеспечение пограничной безопасности;*
- системный подход к обеспечению пограничной безопасности с учетом угроз различного характера;*
- упреждающий характер мер по обеспечению пограничной безопасности;*
- разумное, основанное на балансе частного и публичного интересов вмешательство государства в хозяйственную деятельность при обеспечении пограничной безопасности;*
- гармонизация законодательств государств в сфере обеспечения пограничной безопасности;*

²⁷ Пункт 1.3 Положения о Совете командующих Пограничными войсками, утвержденного Соглашением Совета глав государств СНГ от 24 сентября 1993 года.

– сотрудничество государств в области обеспечения взаимной пограничной безопасности.

2. Целями обеспечения пограничной безопасности 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.

3. Задачами обеспечения 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.

Принцип (лат. *principium* – первоначало, начало) – есть определенная основополагающая идея, исходное идейное положение, установление.

Правовые принципы – это не что иное, как правовая идеология, рожденная правосознанием на верховном уровне его развития, имеющая парадигматическое значение. Принципы – носители и хранители правовой идеологии, дающие необходимую идеологическую ориентацию как в правотворческой, так и в правоприменительной деятельности.

Актуальную методологическую значимость имеет вопрос о родо-видовой характеристике правовых принципов, их функциональной иерархии, семиотической репрезентации.

В системе международного права, как известно, имеется множество актов, специально посвященных принципам, регулирующим ту или иную сферу правовых отношений на международном уровне. Основополагающие междуна-

родные правовые принципы квалифицируются как право высшего порядка, генерирующая регулятивная значимость которого особенно возрастает в контексте современных глобализационных процессов, отличающихся своей сложностью.

Единые международные правовые принципы – главные условия единого мирового пространства, международного правопорядка. Все более расширяется, усиливается взаимодействие международного и внутригосударственного права на равноправной основе, не допускающей какой-либо монополии со стороны тех или иных международных органов. Есть, однако, и пределы международно-правового регулирования общественных отношений. Это особенно важно в контексте все возрастающего на современном этапе общественного развития самосознания народов, противостоящего негативным глобализационным процессам и которым все труднее манипулировать. Те или иные правовые принципы одних государств не могут быть механически, произвольно имплементированы в практику других стран с совершенно иными историческими, национальными традициями.

На внутригосударственном уровне правовые принципы фундаментальной значимости позволяют упорядочить законотворческую деятельность в целостную систему с четко определенными нормативными параметрами, последовательной программной направленностью, процедурным порядком ее осуществления, придают этой деятельности синкретический (нерасчлененный, интегративный) характер. По правовым принципам можно выверить, насколько конкретный правовой акт состоятелен в концептуально-правовом и программно-целевом плане и является должной формой выражения права.

Вся сознательная человеческая деятельность базируется на определенных принципах, создающих определенный порядок в этой деятельности. Задача принципов исключить единичное, случайное, ложное посредством глубинного и объективного обобщения, отразить нечто типичное, всеобщее, закономерное в социальной универсальности и на этой основе осуществлять определенную целевую деятельность в соответствии с теми или иными человеческими потребностями, интересами.

Имея длительную историю развития, правовая мысль, отражая потребности человеческой жизни, сгенерировала множество правовых принципов, которые играют чрезвычайно важную регулятивную роль в системе государственно-правовых отношений.

Сущность принципов объективна. За каждым принципом стоит определенная закономерность. Критерии подбора правовых принципов не являются унифицированными и зависят в конечном счете от предпочтений законодателя. Постулируется, что термин «правовой принцип» эквивалентен термину «норма-принцип», т. е. в понятийном отношении принципы – это те же правовые нормы, семантическая и функциональная особенность которых заключается в том, что это нормы универсальной обобщенности, широкого диапазона действия. Говорится о важной регулятивной роли правовых принципов, формально не закрепленных в действующем законодательстве. Такие принципы наряду и вме-

сте с законодательным материалом применяются в процессах установления правил, принятия юридических решений, совершения правовых действий.

На современном этапе общественного развития усиливается роль неформальных факторов правового регулирования, все принципы способны действовать непосредственно, быть вполне самостоятельным мотивом принятия юридических решений.

В функциональном отношении все правовые принципы, так или иначе, являются организационными (организуют поведение, действие субъекта правовых отношений), методологически значимыми.

Нормальная функциональность правовых принципов в конкретной сфере правовых отношений реально, достаточно эффективно проявляет себя лишь тогда, когда эти принципы соответствующим образом утверждены государственной властью. Правовые принципы, не закрепленные национальным законодательством или актами международного права, лишены юридического характера.

Являясь фундаментальной основой правовой идеологии, правовые принципы играют важную роль в дальнейшем развитии этой идеологии, воздействуя соответствующим образом на общественное правосознание.

Вместе с тем приведенные в комментируемой статье правовые принципы, а также цели и задачи в должной мере корреспондируют 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 вопросах защиты и охраны 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.

Статья 8. Направления обеспечения пограничной безопасности

Система обеспечения пограничной безопасности государства включает следующие группы мер:

- *охранно-контрольные (пограничные, таможенные и другие) меры, направленные на поддержание режима государственной границы;*
- *оперативно-силовые (правоохранительные, военные, разведывательно-поисковые и другие специальные) меры, направленные на противодействие существующим угрозам и нейтрализацию субъектов опасности;*
- *предупредительно-профилактические (социальные, экономические, дипломатические, информационные, правовые, политические и другие) меры, направленные на противодействие формированию и проявлению прогнозируе-*

мых угроз в пограничной сфере;

– юрисдикционные меры, направленные на выявление нарушителей правовых режимов, действующих в сфере пограничной безопасности, и привлечение таких правонарушителей к различным видам юридической ответственности.

Задача построения оптимального соотношения между группами мер, входящими в систему обеспечения пограничной безопасности государства, является частью общей мировой проблемы. Данная задача отнюдь не всегда успешно решалась ведущими странами мира.

Государство не вполне свободно в выборе мер, направленных на поддержание режима государственной границы. Как отмечено, в Постановлении Большой палаты Европейского суда по правам человека от 22 марта 2001 г. по делу «Штрелец, Кеслер 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 качестве положительного опыта адекватного соотношения различных группы мер, входящих в систему обеспечения пограничной безопасности, можно указать на следующие примеры.

Со стороны Республики Беларусь контроль обстановки на белорусско-российском участке государственной границы в настоящее время осуществляется с использованием оперативных подразделений (Отдельная служба активных мероприятий, Полоцкий пограничный отряд и Гомельская пограничная группа) органов пограничной службы Республики Беларусь (далее – ОПС) в сотрудничестве с группировкой российских пограничных органов в составе Пограничного управления Федеральной службы безопасности Российской Федерации по Смоленской области и части сил и средств пограничных управлений Федеральной службы безопасности Российской Федерации по Псковской и Брянской областям, а на уровне Государственного пограничного комитета Республики Беларусь – с Оперативной пограничной группой Федеральной службы безопасности Российской Федерации в Республике Беларусь.

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

В рамках СНГ задача построения оптимального соотношения между группами мер, входящими в систему обеспечения пограничной безопасности,

реализуется через 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.

Статья 9. Оценка угроз пограничной безопасности государства и организация противодействия им

1. Основу организации обеспечения пограничной безопасности государства составляют оценка угроз безопасности государства в пограничной сфере и организация противодействия им.

2. Оценку угроз безопасности государства в пограничной сфере осуществляет и доводит ее до руководства государства специально уполномоченный орган в области пограничной безопасности. В целях качественного научного и информационно-технологического обеспечения оценки угроз безопасности государства в пограничной сфере, а также обоснования вариантов организации противодействия им создаются или определяются головные научные и другие организации.

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 областями 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, военно-технических, 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» и «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».

Предполагается открытие еще ряда совместных научно-исследовательских работ. Среди последних «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.

Статья 10. Организация противодействия трансграничной организованной преступности и негативным трансграничным потокам

Противодействие трансграничной организованной преступности и негативным трансграничным потокам осуществляется в рамках правоохранительной деятельности и деятельности по обеспечению национальной безопасности. 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 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.

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 составной части военной организации соответствующего государства – участника СНГ к элементу системы правоохранительных органов.

В апреле 2011 года на заседании СКПВ в г. Ашхабаде принято решение о создании на временной основе 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. Ош (Кыргызская Республика).

Группа формируется из представителей заинтересованных пограничных ведомств государств – участников СНГ и Координационной службы СКПВ.

Общее руководство деятельностью Группы осуществляет заместитель Председателя СКПВ – Председатель Координационной службы, который назначает руководителя Группы из числа сотрудников Координационной службы СКПВ.

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;

– сбор, обобщение и анализ информации об обстановке на участках внешних границ государств – участников СНГ в Центрально-Азиатском реги-

оне и подготовка докладов Председателю Координационной службы СКПВ о тенденциях ее развития;

– 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;

– осуществление других задач, возлагаемых СКПВ на Группу;

В настоящее время во многом преодолен стереотип узкого понимания правового мониторинга, согласно которому под правовым мониторингом подразумевалось осуществление только функций наблюдения и анализа за правовыми нормами и явлениями, которые предшествовали подготовке заключений на проекты нормативных правовых актов и уже действующие различные нормативные документы²⁸.

В целях пресечения противоправной и трансграничной преступной деятельности через внешние границы с 2004 г. СКПВ на регулярной основе проводятся совместные специальные пограничные операции и 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 – участников СНГ, пограничные структуры государств, не входящих в Содружество, а также заинтересованные органы СНГ и рабочие структуры других международных организаций.

Статья 11. Охрана, защита и оборона государственной границы

1. Охрана, защита и оборона государственной границы являются видами пограничной деятельности, составными частями обеспечения пограничной безопасности государства и реализации государственной пограничной политики.

2. Охрана, защита и оборона государственной границы осуществляются в соответствии с национальными законодательными и другими нормативными правовыми актами.

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)²⁹.

На основании статьи 3 указанного Договора его стороны будут устанав-

²⁸ 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.

²⁹ Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество», 1995. № 2. С. 58.

ливать 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.

Цель обороны границ впервые упоминается еще в XI в. киевским митрополитом Илларионом в «Слове о Законе и Благодати»³⁰. Об обороне границ идет речь и в универсальных актах международного права, к числу которых относятся, в частности, Мирные Договоры с Венгрией, Италией, Румынией и Финляндией (Париж, 10 февраля 1947 года)³¹.

Несмотря на то, что уже в 1993 году возникла необходимость осуществления именно обороны таджикско-афганской границы и стабилизации обстановки на ней³², в правовой базе СНГ некоторое время не было упоминаний об обороне внешних границ, что не вполне согласовывалось с нормами международного права универсального характера.

Ситуация стала меняться с принятием Концепции охраны границ государств – участников Содружества Независимых Государств с государствами, не входящими в Содружество (Минск, 26 мая 1995 года)³³, где определено, что решение об участии в случае необходимости (оказании помощи пограничным войскам) формирований вооруженных сил и других войск в совместных пограничных операциях, охране и защите отдельных участков государственных границ государств – участников СНГ с государствами, не входящими в Содружество, а пограничных войск – в совместных с вооруженными силами операциях по прикрытию и обороне указанных участков границ, принимаются государствами – участниками СНГ в соответствии с их национальным законодательством.

Именно поэтому в комментируемый Закон включено положение об обороне государственной границы.

³⁰ Илларион. Слово о Законе и Благодати // Первые книги Святой Руси. М.: Дарь. 2005. С. 5.

³¹ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами, М., 1956 г., вып. XIII.

³² Решение о сроке пребывания, составе и задачах Коллективных миротворческих сил в Республике Таджикистан (Москва, 15 апреля 1994 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1994. № 1. С. 141.

³³ Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1995. № 2. С. 52.

Статья 12. Охрана и защита пограничных пространств, находящихся в совместном владении ряда государств, а также объектов, где отсутствует соответствующее разграничение суверенитета и (или) юрисдикции различных государств

1. 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 в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, в том числе принципами взаимности, ненападения ущерба существующим правам ни одной из сторон в отношении признания или непризнания ею права, или претензии, или основы для претензии любого другого государства на суверенитет и (или) юрисдикцию.

2. 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.

В комментируемой статье имеются в виду прежде всего, но не исключительно, Азово-Керченская акватория и Каспийское море.

Так, из статьи 1 Договора между Российской Федерацией и Украиной о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива от 24 декабря 2003 года³⁴ и статьи 1 Соглашения между Комитетом Российской Федерации по рыболовству и Государственным комитетом Украины по рыбному хозяйству и рыбной промышленности по вопросам рыболовства в Азовском море от 14 сентября 1993 года следует, что Азовское море и Керченский пролив являются внутренними водами Российской Федерации и Украины, а живые ресурсы указанных вод находятся в совместном пользовании этих государств.

20 апреля 2004 года Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации и Верховный Совет Украины приняли законы «О ратификации Соглашения о формировании Единого экономического пространства», «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Украиной о российско-украинской государственной границе» и «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Украиной о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива».

Как подчеркнуто в Совместном заявлении президентов Российской Федерации и Украины по вопросам делимитации морских пространств в Азовском и Черном морях, а также в Керченском проливе (Ялта, 12 июля 2012 года), Российская Федерация и Украина считают важным осуществить делимитацию морских пространств в Азовском и Черном морях в духе дружбы, добрососед-

³⁴ Бюллетень международных договоров. 2004. № 7.

ства и стратегического партнерства, с учетом законных интересов обоих государств.

В качестве правовой основы, регулирующей деятельность на Каспии, признаются Договор между Российской Социалистической Федеративной Советской Республикой и Персией от 26 февраля 1921 года³⁵ и Договор о торговле и мореплавании между Союзом Советских Социалистических Республик и Ираном от 25 марта 1940 года и приложения к нему³⁶.

Учитывая произошедшие в регионе Каспийского моря изменения и процессы на геополитическом и национальном уровнях, имеющиеся договоренности между пятью прикаспийскими государствами (Азербайджанская Республика, Исламская Республика Иран, Республика Казахстан, Российская Федерация и Туркменистан), назрела необходимость совершенствования 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 указанных прибрежных государств, а потому до усовершенствования правового режима Каспийского моря официально не признается никаких границ на этом море, а сотрудничество на Каспийском море расширяется посредством разработки необходимых правовых механизмов в сфере рыболовства и рыбоводства, судоходства, прибрежной торговли, разработки минеральных ресурсов и охраны окружающей среды.

В Совместном заявлении 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 противолежащими 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 дне³⁷.

Принятая по итогам решений Второго Каспийского саммита 16 октября 2007 года в г. Тегеране Декларация рассматривается в качестве свода следующих политических правил поведения:

³⁵ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных РСФСР с иностранными государствами. Вып. I-II. С. 157-162.

³⁶ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. М., 1955. Вып. X. С. 56.

³⁷ Дипломатический вестник. 2001. № 2.

– 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 проекта конвенции о правовом статусе Каспийского моря являются важнейшей задачей. Данный проект должен регулировать вопросы 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;

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

– 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.

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.

Из положений 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 года³⁸, Соглашения между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой о разграничении сопредельных участков дна Каспийского моря от 23 сентября

³⁸ Бюллетень международных договоров. 2004. № 1.

2002 года³⁹, Соглашения между Российской Федерацией, Азербайджанской Республикой и Республикой Казахстан о точке стыка линий разграничения сопредельных участков дна Каспийского моря от 14 мая 2003 г.⁴⁰, 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 года⁴¹ следует, что в отношении Каспийского моря положения Конвенции ООН по морскому праву⁴², предусматривающие, в частности, право прибрежного государства на внутренние воды, территориальное море, континентальный шельф и исключительную экономическую зону, не действуют.

Как отражено в Совместном заявлении Президента Российской Федерации и Президента Азербайджанской Республики по Каспийскому морю (Баку, 29 июня 2009 года), достигнут прогресс на проходящих пятисторонних переговорах об определении правового статуса Каспийского моря. Отмечено сближение позиций прикаспийских государств и их растущее взаимопонимание по ряду ключевых аспектов разрабатываемого проекта 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 др. Выражено стремление к скорейшему согласованию положений, остающихся пока открытыми, в целях создания условий для принятия проекта конвенции о правовом статусе Каспийского моря, а также улучшения экономической и экологической ситуации, всестороннего развития отношений между прикаспийскими государствами, процветания народов, проживающих в Каспийском регионе.

Данные правовые подходы, в том числе по конкретным положениям проекта конвенции о правовом статусе Каспийского моря, проявились и в ходе Четвертого каспийского саммита, прошедшего в городе Астрахани 29 сентября 2014 года.

Статья 13. Обеспечение и реализация суверенных прав и юрисдикции на континентальном шельфе

1. Обеспечение суверенных прав и юрисдикции на континентальном шельфе является видом пограничной деятельности, составной частью обеспечения пограничной безопасности государства и реализации государственной пограничной политики.

2. Реализация суверенных прав и юрисдикции на континентальном шельфе осуществляется в соответствии с национальными законодательными и другими нормативными правовыми актами.

³⁹ Бюллетень международных договоров. 2004. № 8.

⁴⁰ Бюллетень международных договоров. 2013. № 2.

⁴¹ Бюллетень международных договоров. 2002. № 8.

⁴² Бюллетень международных договоров. 1998. № 1.

Концепция согласованной пограничной политики государств – участников Содружества Независимых Государств (Казань, 26 августа 2005 года) предусматривает, что согласованная пограничная политика государств – участников СНГ осуществляется в пограничных пространствах, охватывающих, в частности, их континентальный шельф. 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 в данном контексте и видом пограничной деятельности.

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.

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 развивающееся вследствие этого технологии предопределили необходимость правового регулирования освоения этой части территории как на международном, так и на внутригосударственном уровне.

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 содержит элементы его природного понятия, все же существенно отличается от последнего⁴³.

На основании статьи 77 Конвенции ООН по морскому праву 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 не зависят от эффективной или фиктивной оккупации им шельфа или от прямого об этом заявления (пункт 3).

Согласно статье 76 Конвенции ООН по морскому праву 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; если нет доказательств об обратном, подножие континентального склона определяется как точка максимального изменения уклона в его основании (пункт 4 «б»); 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 2 500-метровой изобаты, которая представляет собой линию, соединяющую

⁴³ Котухов С. А., Соболева Ю. В. Комментарий к Федеральному закону от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации». Система «Гарант». 2010.

глубины в 2 500 метров (пункт 5); 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. Это не применяется к подводным возвышенностям, которые являются естественными компонентами материковой окраины, таким, как ее плато, поднятия, вздутия, банки и отроги (пункт 6); 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 в соответствии с Приложением II к Конвенции ООН по морскому праву 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 ООН по морскому праву 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 данной Конвенции, или приводить к любым неоправданным помехам их осуществлению (пункт 2).

В силу статьи 79 Конвенции ООН по морскому праву 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).

На основании статьи 81 Конвенции ООН по морскому праву прибрежное государство обладает исключительным правом разрешать и регулировать бурильные работы на континентальном шельфе для любых целей.

Часть 4 статьи 13 Модельного Уголовного кодекса для государств – участников СНГ (принят постановлением МПА СНГ от 17 февраля 1996 года)⁴⁴ предусматривает, что действие уголовного законодательства государства – участника СНГ распространяется на преступления, совершенные на его континентальном шельфе, в случаях, предусмотренных международными договорами. При этом статья 316 того же модельного Кодекса предусматривает установление уголовной ответственности за ряд составов преступлений, совершаемых на континентальном шельфе государства-участника СНГ: незаконное возведение в исключительной экономической зоне 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 исключительной экономической зоны государства, проводимые без соответствующего разрешения, – преступление средней тяжести.

Статья 14. Обеспечение и реализация суверенных прав и юрисдикции в исключительной экономической зоне

1. Обеспечение суверенных прав и юрисдикции в исключительной экономической зоне является видом пограничной деятельности, составной частью обеспечения пограничной безопасности государства и реализации государственной пограничной политики.

2. Реализация суверенных прав и юрисдикции в исключительной экономической зоне осуществляется в соответствии с национальными законодательными и другими нормативными правовыми актами.

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 и поэтому является видом пограничной деятельности.

На основании статьи 55 Конвенции ООН по морскому праву 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.

⁴⁴ Приложение к Информационному бюллетеню МПА СНГ. 1997. № 10.

В силу статьи 57 Конвенции ООН по морскому праву ширина исключительной экономической зоны не должна превышать 200 морских миль, отсчитываемых от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря.

Согласно статье 56 Конвенции ООН по морскому праву 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 (пункт 1); 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 этой Конвенции (пункт 2).

В силу статьи 60 Конвенции ООН по морскому праву 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); 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 междуна-

родных 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 ООН по морскому праву 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 государство 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 ООН по морскому праву 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 должным образом учитывают 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 ООН по морскому праву 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.

Часть 4 статьи 13 модельного Уголовного кодекса для государств – участников СНГ (принят постановлением МПА СНГ 17 февраля 1996 года) предусматривает, что действие уголовного законодательства государства – участника СНГ распространяется на преступления, совершенные в его исключительной экономической зоне, в случаях, предусмотренных международными договорами. При этом статья 316 данного модельного Кодекса предусматривает установление уголовной ответственности за ряд составов преступлений, совершаемых в исключительной экономической зоне государства – участника СНГ: незаконное возведение в исключительной экономической зоне 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 исключительной экономической зоны государства, проводимые без соответствующего разрешения, – преступление средней тяжести.

Статья 15. Государственный контроль трансграничной деятельности

1. Любая намечаемая трансграничная деятельность в установленном нормативными правовыми актами государства порядке подлежит оценке с позиций ее возможного прямого или косвенного воздействия на пограничную безопасность.

2. Намечаемая трансграничная деятельность, не соответствующая требованиям к обеспечению пограничной безопасности, оценивается как опасная и запрещается в порядке, установленном национальным законодательством.

Комментируемая статья предусматривает опровержимую презумпцию потенциальной вредоносности трансграничной деятельности для обеспечения пограничной безопасности.

В преамбуле Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий (Хельсинки, 17 марта 1992 года) отмечено, что вредное воздействие промышленных аварий может ощущаться за пределами границ, поэтому требуется сотрудничество между государствами в целях усиления и координации действий на всех надлежащих уровнях для обеспечения готовности к авариям и ликвидации их трансграничного воздействия. При этом подлежат учету соответствующие положения Декларации Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, и в частности принцип 21, согласно которому государства, в соответствии с Уставом ООН и принципами международного права, имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы исходя из своей политики в области окружающей среды и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в пределах действия их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде

других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции⁴⁵.

Для оценки намечаемой трансграничной деятельности на предмет ее возможного прямого или косвенного воздействия на пограничную безопасность в настоящее время и в обозримом будущем важнейшее значение имеет сотрудничество с программами и организациями системы ООН. К их числу в первую очередь относятся: Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП), Программа развития ООН (ПРООН), Организация ООН по промышленному развитию (ЮНИДО), Организация ООН по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Международное Агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), Форум ООН по лесам (ФЛООН), Экономическая и социальная комиссия ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН).

Приоритетными международными партнерами для сотрудничества также являются Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Совет Европы и Программа Европейского союза ТАСИС, Организация Азиатско-тихоокеанского сотрудничества (АТЭС), координирующие природопользование и экологическую политику органы СНГ и других региональных объединений.

Важнейшее значение имеет развитие сотрудничества с такими международными институтами как Всемирный фонд дикой природы (ВВФ) и Международный союз охраны природы (МСОП), Международный комитет научных исследований (ИКСУ), Международный геологический конгресс и Мировой нефтяной конгресс, Глобальный центр по мониторингу лесных пожаров (Фрайбург, ФРГ), Международный орган по морскому дну и др.

Принципиальное значение имеет взаимодействие по проблематике природопользования и охраны окружающей среды с международными финансовыми организациями: Глобальным экологическим фондом (ГЭФ), Всемирным банком и др.

Действенной формой международного сотрудничества в области природопользования и охраны окружающей среды является участие в соответствующих глобальных и региональных конвенциях.

Кроме того, в Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхус, 25 июня 1998 года) признается, что в вопросах, касающихся окружающей среды, совершенствование доступа к информации и участие общественности в процессе принятия решений повышают качество принимаемых решений и процесса их осуществления, способствуют улучшению информированности общественности об экологических проблемах, предоставляют общественности возможность выразить свою озабоченность и позволяют государственным органам обеспечивать должный учет таких интересов (преамбула). Согласно названной Конвенции в случае, если намечаемая

⁴⁵ Бюллетень международных договоров. 2000. № 6.

хозяйственная или иная деятельность может иметь трансграничное воздействие, проведение исследований и подготовка материалов по оценке такого воздействия на окружающую среду осуществляется с учетом положений Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо, 25 февраля 1991 года).

Глава III. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОГРАНИЧНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ

Статья 16. Обеспечение пограничной безопасности при предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в приграничных районах

1. Обеспечение пограничной безопасности при предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в приграничных районах осуществляется в соответствии с законодательством об экологической безопасности с учетом особенностей, установленных настоящим Законом.

2. В ходе предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в приграничных районах государство может с уведомлением сопредельных и других заинтересованных государств изменять характер и содержание, а также механизм реализации режимов обеспечения пограничной безопасности.

Орган исполнительной власти государства, ведающий вопросами иностранных дел, согласно международным обязательствам государства, вытекающим из Международного пакта о гражданских и политических правах и Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в трехдневный срок уведомляет Генерального секретаря Организации Объединенных Наций и информирует Генерального секретаря Совета Европы о временных ограничениях прав и свобод граждан, составляющих отступления от обязательств по указанным международным договорам, об объеме этих отступлений и о причинах принятия такого решения.

Орган исполнительной власти государства, ведающий вопросами иностранных дел, информирует о прекращении в соответствии с настоящим Законом периода действия указанных отступлений и о возобновлении в полном объеме действия положений Международного пакта о гражданских и политических правах и Конвенции о защите прав человека и основных свобод соответственно Генерального секретаря Организации Объединенных Наций и Генерального секретаря Совета Европы.

3. Международная гуманитарная помощь при предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в приграничных районах осуществляется в соответствии с международными договорами государства в порядке, установленном правительством государства.

Положения комментируемой статьи создают единый правовой комплекс с предписаниями модельного закона «О чрезвычайном положении», принятого на пятнадцатом пленарном заседании МПА СНГ постановлением от 13 июня 2000 года № 15-15⁴⁶. Они конкретизируют применительно к приграничным районам правовой режим чрезвычайного положения, 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.

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 граждан и юридические лица 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 (статья 1 модельного закона «О чрезвычайном положении»).

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 также может быть реальная угроза стихийного бедствия или техногенной аварии по прогнозам, представленным правительственными органами.

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 2 модельного закона «О чрезвычайном положении»).

⁴⁶ Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. 2000. № 25.

Статья 17. Обеспечение пограничной безопасности при ведении хозяйственной приграничной деятельности

1. Обеспечение пограничной безопасности при ведении хозяйственной приграничной деятельности осуществляется в соответствии с правовыми режимами, предусмотренными международными договорами, а также гражданским, административным и другим специальным национальным законодательством.

2. Любая намечаемая хозяйственная приграничная деятельность в установленном нормативными правовыми актами государства порядке подлежит оценке с позиций ее возможного прямого или косвенного воздействия на пограничную безопасность.

3. Намечаемая приграничная деятельность, не соответствующая требованиям к обеспечению пограничной безопасности, оценивается как опасная и запрещается в порядке, установленном национальным законодательством.

Комментируемая статья вводит опровержимую презумпцию потенциальной вредоносности хозяйственной приграничной деятельности для обеспечения пограничной безопасности.

Как известно, государства – участники СНГ приняли на себя ряд международно-правовых обязательств в сфере международно-правовой охраны окружающей среды. Речь идет, в частности, о Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий (Хельсинки, 17 марта 1992 года)⁴⁷, Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Женева, 13 ноября 1979 года)⁴⁸ и Киотском протоколе к Рамочной конвенции ООН об изменении климата от 11 декабря 1997 года.

В подготовленной Секретариатом Совета МПА СНГ на основе данных, поступивших из парламентов государств – участников СНГ, информации об использовании модельных законодательных актов Межпарламентской Ассамблеи в парламентах государств – участников СНГ, (приложение к постановлению МПА СНГ от 15 июня 1998 года № 11-13) отмечено следующее: «Своевременное и последовательное использование результатов совместной законотворческой деятельности является важнейшим условием формирования в СНГ не только общего правового, но и общего экономического, научно-технологического, образовательного и информационного пространства. Особое значение для становления государств Содружества в новых условиях хозяйствования имела разработка гражданского законодательства. Три части Модельного гражданского кодекса для государств – участников СНГ, подготовленные созданной МПА СНГ объединенной рабочей группой и Научно-консультативным центром частного права Содружества, нашли в той или иной мере практическое воплощение в гражданском законодательстве всех государств СНГ».

⁴⁷ Бюллетень международных договоров. 2000. № 6.

⁴⁸ Ведомости Верховного Совета СССР. 1983. № 23. С. 341.

На основании Модельного гражданского кодекса для государств – участников СНГ были принят Гражданский кодекс Республики Узбекистан, подготовлены гражданские кодексы Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Молдова, Украины (несмотря на структурные особенности Гражданского кодекса Украины)⁴⁹.

Часть вторая Модельного гражданского кодекса для государств – участников СНГ (принята постановлением МПА СНГ 13 мая 1995 года) содержит статью 991, которая озаглавлена «Предупреждение причинения вреда». Согласно положениям этой статьи опасность причинения вреда в будущем может явиться основанием к иску о запрещении действий, создающих такую опасность (пункт 1); если причиненный вред является последствием эксплуатации предприятия, сооружения либо иной производственной деятельности, которая продолжает причинять вред или угрожает новым вредом, суд вправе обязать ответчика, помимо возмещения вреда, прекратить соответствующую деятельность (пункт 2); суд может отказать в иске о прекращении соответствующей деятельности, если ее прекращение противоречит общественным интересам. Отказ в прекращении такой деятельности не лишает потерпевших права на возмещение вреда, причиненного этой деятельностью (пункт 3)⁵⁰.

Статья 18. Обеспечение экологической безопасности деятельности хозяйствующих субъектов в приграничных районах

Обеспечение экологической безопасности деятельности хозяйствующих субъектов в приграничных районах осуществляется в соответствии с конституцией, законом об охране окружающей среды, другими устанавливающими требования к обеспечению экологической безопасности законами и иными нормативными правовыми актами, принимаемыми в соответствии с законом об экологической безопасности государственными стандартами и иными нормативными правовыми актами специально уполномоченных государственных органов в области экологической безопасности и органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в области экологической безопасности, иными нормативными правовыми актами, а также международными договорами государства в области экологической безопасности с учетом особенностей, установленных настоящим Законом.

Правопредписания комментируемой статьи подлежат применению в системной взаимосвязи с правоположениями рекомендательного законодательного акта «Об экологической безопасности», принятого постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 2 ноября 1996 года № 8-12⁵¹ и Модельного закона «Об экологической безопасности» (новая редак-

⁴⁹ Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. 1998. № 18.

⁵⁰ Приложение к Информационному бюллетеню Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. 1995. № 8.

⁵¹ Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. 1997. № 12.

ция), принятого постановлением МПА СНГ от 15 ноября 2003 года № 22-18⁵². В национальном правотворческом процессе на данные модельные законодательные акты опирались разработчики аналогичных законов в Республике Беларусь, Республике Казахстан, Республике Молдова и Российской Федерации.

Статья 19. Содействие устойчивому социально-экономическому развитию приграничных регионов

Содействие устойчивому социально-экономическому развитию приграничных регионов осуществляется государством в рамках его обязательств по международному праву и в соответствии с национальным законодательством в форме приграничного сотрудничества территориальных сообществ и властей, а также в иных формах, включающих, в частности:

- постепенное формирование межгосударственного регионального рынка товаров, услуг, капитала, рабочей силы;*
- установление прямых экономических связей между регионами;*
- развитие приграничной торговли;*
- содействие созданию на приграничных территориях особых или специальных экономических зон;*
- осуществление совместных инвестиционных проектов;*
- расширение сотрудничества в области сельского хозяйства, транспорта, информационных технологий и связи;*
- оптимальное экономическое использование приграничных территорий, развитие на этих территориях производственной и социальной инфраструктуры;*
- проведение на приграничных территориях совместных мероприятий по мониторингу и охране окружающей среды, обеспечению санитарной охраны территорий, предотвращению заноса заразных болезней животных;*
- развитие приграничного туризма.*

Обеспечение социально-экономического и гуманитарного развития приграничных территорий государств – участников СНГ осуществляется в интересах реализации их совместной пограничной политики и включает:

- содействие укреплению экономических, социальных, культурных, гуманитарных и иных связей приграничных административно-территориальных образований государств – участников СНГ;*
- сохранение государственного контроля за стратегическими ресурсами приграничных территорий;*
- участие в регулировании миграционных потоков;*
- поддержание и развитие исторически сложившихся традиций и обычаев, сохранение и приумножение культурных и духовных ценностей населения, проживающего на приграничной территории, а также экономических, родственных и дружественных связей;*

⁵² Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. 2004. № 33.

– создание условий для предотвращения чрезвычайных ситуаций на приграничных территориях, а в случае их возникновения совместное проведение необходимых мероприятий по защите населения и ликвидации последствий.

Конвенция о приграничном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств (далее – Конвенция о приграничном сотрудничестве) является основополагающим нормативным правовым актом, определяющим правовое поле приграничного сотрудничества государств – участников СНГ. Ее подписали Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация и Республика Таджикистан. Конвенция о приграничном сотрудничестве вступила в силу для Республики Беларусь, Российской Федерации и Республики Таджикистан 22 июня 2009 года, для Республики Казахстан – 19 марта 2010 года.

Указанная Конвенция определяет основные принципы и направления развития приграничного сотрудничества на пространстве СНГ.

В соответствии с Конвенцией о приграничном сотрудничестве основными механизмами сотрудничества приграничных территорий являются: развитие приграничной торговли, экономических зон, создание органов по управлению приграничным сотрудничеством, заключение межрегиональных соглашений по приграничному сотрудничеству, совершенствование бюджетных и других инструментов региональной политики по развитию приграничного сотрудничества, координация конкретных налоговых, бюджетных, таможенных, пограничных и иных мероприятий, обеспечивающих дифференцированную приоритетность развития приграничных территорий.

Конвенция о приграничном сотрудничестве устанавливает, что важным ресурсом развития приграничного сотрудничества являются вовлечение в решение этих вопросов органов власти государств – участников СНГ всех уровней, а также усиление координации их взаимодействия. В названной Конвенции предусмотрено, что полноценное развитие приграничного сотрудничества базируется на взаимодействии центральных и региональных органов власти, органов местного самоуправления, организаций и граждан, на взаимном информировании государств – участников СНГ о принципах и приоритетах развития приграничного сотрудничества.

В соответствии со статьей 3 указанной Конвенции приграничное сотрудничество осуществляется преимущественно на основе соглашений между компетентными органами. Перечень таких документов приведен в Реестре подписанных международных документов о межрегиональном и приграничном сотрудничестве государств – участников СНГ.

Так, во взаимоотношениях между Республикой Беларусь и Российской Федерацией вопросы сотрудничества в области миграции регулируются соглашениями между Министерством внутренних дел Республики Беларусь и Федеральной миграционной службой России – о сотрудничестве в области миграции и о взаимодействии компетентных органов в сфере миграции приграничных регионов в области борьбы с незаконной миграцией, – подписанными 5 декабря 2008 года.

Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь в рамках своей компетенции взаимодействует с соответствующими структурами государств – участников Конвенции по обеспечению защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на основании ряда многосторонних и двусторонних международных договоров.

Оказание медицинской помощи населению приграничных территорий Республики Беларусь осуществляется в рамках Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о порядке оказания медицинской помощи гражданам Российской Федерации в учреждениях здравоохранения Республики Беларусь и гражданам Республики Беларусь в учреждениях здравоохранения Российской Федерации, подписанным 24 января 2006 года и вступившим в силу с 5 марта 2008 года.

В соответствии со статьей 5 Конвенции о приграничном сотрудничестве государства-участники могут создавать совместные органы по приграничному сотрудничеству в порядке, установленном национальным законодательством.

Статья 7 Конвенции о приграничном сотрудничестве определяет конкретные направления деятельности, способствующие развитию приграничных территорий.

Так, на граничащих с Российской Федерацией территориях в Республике Беларусь создано три свободные экономические зоны (далее – СЭЗ): СЭЗ «Витебск», СЭЗ «Гомель-Ратон» и СЭЗ «Могилев». Все указанные СЭЗ являются комплексными, по видам экономической деятельности преобладает обрабатывающая промышленность.

Задачами СЭЗ являются:

- развитие промышленности, расширение объемов торговли и экспорта, увеличение притока валюты, внедрение передового управленческого опыта и наиболее прогрессивных ресурсосберегающих мало- и безотходных технологий;
- повышение деловой активности, конкурентоспособности и экспортного потенциала отечественной экономики, проведение модернизации действующих предприятий, содействие их реформированию с использованием передовых технологий организации и управления производством;
- развитие экспортно-ориентированных и импортозамещающих производств, основанных на новых и высоких технологиях;
- разработка механизмов создания благоприятного инвестиционного климата, проведения структурной перестройки национальной экономики и ее интеграции в мировые экономические отношения, адаптации к рыночным условиям хозяйствования для последующей трансформации на другие территории республики;
- развитие торгово-экономического сотрудничества с другими государствами, расширение международного торгового обмена через Республику Беларусь;
- вовлечение в производственную деятельность неиспользуемого имущества, развитие и обеспечение эффективного использования имеющейся инженерной и транспортной инфраструктуры;

– увеличение загрузки имеющихся производственных мощностей и занятости населения.

Глава IV. СИСТЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОГРАНИЧНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Статья 20. Предназначение и элементы системы обеспечения пограничной безопасности

1. Система обеспечения пограничной безопасности является составной частью системы обеспечения национальной безопасности, наряду с системами обеспечения внешней и внутренней безопасности государства.

2. Предназначением системы обеспечения пограничной безопасности является обеспечение максимально возможного уровня безопасности государства в пограничной сфере при заданных уровнях его открытости для международного сотрудничества и выделяемых ресурсов на цели обеспечения государственной безопасности.

3. Основными элементами системы обеспечения пограничной безопасности являются государственные органы, органы местного самоуправления, организации, граждане, принимающие участие в пограничной деятельности в соответствии с национальным законодательством.

4. Государство осуществляет финансирование создания и функционирования системы обеспечения пограничной безопасности, формирует (определяет) специально уполномоченный орган, отвечающий за координацию деятельности элементов системы обеспечения пограничной безопасности, определяет полномочия государственных органов и органов местного самоуправления в области обеспечения пограничной безопасности.

5. Компетенция каждого элемента, входящего в состав системы обеспечения пограничной безопасности и ее подсистем, определяется национальным законодательством.

Система обеспечения пограничной безопасности включает в себя в качестве составной неотъемлемой 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»⁵³. Управляемая подсистема, в свою очередь, определяется как объект управления и представляет собой многогранную и фундаментальную социальную общность, целостность, функционирующую под информационным влиянием и воздействием субъекта⁵⁴. Содержание понятия управляющей подсистемы не ограничивается рассмотрением ее субъектного состава, а предполагает рассмотрение всего набора свойств и признаков системного объекта. Теория систем управления акцентирует свое внимание на

⁵³ Рассолов М. М. Проблемы управления и информации в области права. М.: Юрид. лит., 1991. С. 35.

⁵⁴ Рассолов М. М. Указ. соч. С. 36.

процессах, происходящих внутри субъектов управления и во взаимосвязях между ними. Между тем 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 основой для принятия управленческих решений является не только информация, осведомляющая о состоянии объектов воздействия, но и управляющая информация, содержащаяся 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.

Координация представляет собой деятельность вышестоящего координирующего органа по упорядочению, установлению взаимосвязи между субъектами, 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 организаторской работы по согласованию деятельности.

Статья 21. Функции системы обеспечения пограничной безопасности

Основными функциями системы обеспечения пограничной безопасности являются:

– выявление и прогнозирование угроз жизненно важным интересам объектов системы обеспечения пограничной безопасности, осуществление комплекса оперативных и долговременных мер по их предупреждению и нейтрализации,

– создание и поддержание в готовности сил и средств системы обеспечения пограничной безопасности;

– управление силами и средствами системы обеспечения пограничной безопасности в повседневных условиях и при возникновении экстраординарных ситуаций, сопровождающихся введением соответствующих правовых режимов;

– осуществление системы мер по восстановлению нормального функционирования объектов системы обеспечения пограничной безопасности, подвергшихся посягательствам;

- участие в мероприятиях по обеспечению пограничной безопасности за пределами территории государства в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами;
- нормативно-правовое регулирование и осуществление государственных мер по обеспечению пограничной безопасности,
- осуществление государственного контроля, надзора и других функций по обеспечению пограничной безопасности;
- производство необходимой научно-технической продукции в интересах обеспечения пограничной безопасности,
- выполнение работ и оказание государственных услуг в области обеспечения пограничной безопасности,
- учет и анализ чрезвычайных событий и их последствий в пограничной сфере,
- разработка нормативов и регламентов реализации мер по обеспечению пограничной безопасности, осуществление контроля за их исполнением;
- расследование пограничных инцидентов и чрезвычайных происшествий в пограничной сфере, разработка и реализация мероприятий по устранению причин их возникновения;
- планирование, подготовка и реализация мероприятий по обеспечению пограничной безопасности в условиях штатного функционирования, а также в условиях возникновения кризисных (чрезвычайных) ситуаций, разработка и реализация планов готовности;
- координация деятельности органов управления и сил специально уполномоченного органа в области безопасности в ходе урегулирования кризисных и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на приграничных территориях;
- сертификация специальных технических средств системы обеспечения пограничной безопасности;
- всестороннее обеспечение пограничной деятельности (нормативно-правовое, научно-техническое, научно-методическое, информационно-аналитическое и другое).

Системный подход предполагает также анализ не только структуры, но и функций системы обеспечения пограничной безопасности, под которыми в теории права подразумеваются обязанности, круг деятельности, способность выполнять определенную роль в системе общественных отношений, основные направления реализации законодательства⁵⁵.

Представляется возможным квалифицировать в качестве функций те организационно-правовые воздействия субъекта управления, которые обеспечивают объект политической, научной, экономической, методологической ориентацией, финансовыми и иными ресурсами, необходимыми для достижения сто-

⁵⁵ Артамонова Г. К. Человек в системе государственного управления / Под ред. В. П. Сальникова. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт МВД России, 1999. С. 14–15.

ящих перед ними задач. Набор функций, определяемые ими цели и содержание деятельности субъекта управления, естественно, будут отражать специфику объекта управления системы управления в целом.

Таким образом, под функциями системы обеспечения пограничной безопасности следует понимать основные направления практической реализации правовых норм института пограничной безопасности, способствующей достижению соответствующих целей правового регулирования правоотношений по осуществлению пограничной деятельности и выполнению указанной системой своей социальной роли и государственно-правового назначения. Функции являются конкретными направлениями организующего воздействия на специфические государственно-правовые отношения, возникающие в процессе деятельности системы обеспечения пограничной безопасности и составляющих ее элементов.

Правовой смысл комментируемой статьи подлежит уяснению не иначе, как во взаимосвязи с другими статьями той же главы комментируемого Закона.

Важно, в частности, иметь в виду, что система обеспечения пограничной безопасности является частью системы обеспечения национальной безопасности соответствующего государства – участника СНГ.

Пограничная безопасность достигается проведением единой государственной политики в области обеспечения этого вида безопасности, системой мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства, существующим либо проявляющимся в пограничной сфере. В свою очередь, система обеспечения пограничной безопасности предназначена для реализации государственной политики в данной сфере.

В состав системы обеспечения пограничной безопасности могут входить подсистемы (системы), ориентированные на решение локальных задач в данной сфере.

Система обеспечения пограничной безопасности строится на основе разграничения полномочий органов законодательной, исполнительной и судебной власти в данной сфере, а также предметов ведения центральных (федеральных) органов государственной власти, органов государственной власти субъектов соответствующего федеративного государства – участника СНГ, иных его органов публичной власти.

Функции структур, координирующих деятельность органов публичной власти, входящих в состав системы обеспечения пограничной безопасности и ее подсистем, определяются отдельными нормативными правовыми актами соответствующего государства.

Статья 22. Полномочия органов государственной власти в сфере обеспечения пограничной безопасности

1. Глава государства:

– является гарантом обеспечения пограничной безопасности при принятии политических, социально-экономических и иных решений;

- определяет единую государственную политику в области пограничной безопасности и контролирует ее реализацию;
- осуществляет общее руководство деятельностью в области пограничной безопасности органов исполнительной власти;
- заключает международные договоры по обеспечению пограничной безопасности;
- принимает в пределах своей компетенции иные меры по обеспечению пограничной безопасности.

2. Законодательные органы государства:

- принимают законы в сфере обеспечения пограничной безопасности государства;
- ратифицируют международные договоры государства в сфере обеспечения пограничной безопасности;
- определяют приоритеты в области обеспечения пограничной безопасности;
- утверждают бюджетные ассигнования на финансирование реализации государственных программ и мероприятий по обеспечению пограничной безопасности;
- принимают в пределах своей компетенции иные меры по обеспечению пограничной безопасности.

3. Правительство государства:

- обеспечивает проведение в государстве единой государственной политики в области пограничной безопасности;
- координирует деятельность органов исполнительной власти по вопросам обеспечения пограничной безопасности;
- обеспечивает соответствие комплекса нормативных правовых актов органов исполнительной власти законодательству государства в области пограничной безопасности;
- разрабатывает и представляет в законодательные органы предложения по расходам государственного бюджета на обеспечение пограничной безопасности;
- организует разработку и выполнение целевых программ в части обеспечения пограничной безопасности;
- определяет порядок предоставления и использования земель, лесов, вод и других природных ресурсов в целях обеспечения пограничной безопасности;
- обеспечивает соблюдение требований к обеспечению пограничной безопасности;
- предусматривает выделение средств на финансирование реализации государственных программ и мероприятий по обеспечению пограничной безопасности при разработке проектов государственного бюджета;
- отчитывается в установленном порядке за деятельность в области пограничной безопасности перед президентом государства и ежегодно информирует граждан об этой деятельности;
- участвует в установленном международными договорами, ратифицированными государством, порядке в международных мероприятиях по обеспе-

чению пограничной безопасности;

– принимает в пределах своей компетенции иные меры по обеспечению пограничной безопасности.

Комментируемая статья содержит неисчерпывающие (незамкнутые) перечни основных полномочий органов государственной власти в сфере обеспечения пограничной безопасности, представляя собой рамочную модель функционала соответствующего государственного органа. Данная модель основана на принципе разделения властей и сбалансировано учитывает характерную для демократического государства систему сдержек и противовесов. При этом отнюдь не исключается наличие в конституциях и национальном законодательстве так называемых скрытых полномочий высших органов государственной власти по вопросам пограничной безопасности.

Статья 23. Полномочия органов государственной власти административно-территориальных образований в области пограничной безопасности

К полномочиям органов государственной власти административно-территориальных образований в области пограничной безопасности относятся:

– реализация государственной политики в области пограничной безопасности;

– установление приоритетов в области пограничной безопасности и требований к ее обеспечению на соответствующих территориях;

– осуществление правового регулирования отношений в области пограничной безопасности, не противоречащего законодательству государства в этой сфере и предусматривающего учет экологических, демографических, социальных и экономических условий соответствующего субъекта права, и при необходимости установление более жестких требований к обеспечению пограничной безопасности в развитие требований, предусмотренных законодательством государства в области пограничной безопасности;

– осуществление государственного контроля за исполнением законодательства государства в области пограничной безопасности и законодательства административно-территориального уровня в этой сфере;

– формирование, финансирование и реализация программ по обеспечению пограничной безопасности на соответствующих территориях;

– участие в формировании, финансировании и осуществлении государственных и административно-территориальных программ в части обеспечения пограничной безопасности на соответствующих территориях;

– информирование населения об опасных ситуациях, возникающих в пограничной сфере на соответствующих территориях;

– иные полномочия, установленные национальным законодательством в области пограничной безопасности.

Отличительной чертой нового формирующегося миропорядка, который принято с недавних пор называть полицентричным, является возрастание значения регионального уровня глобального управления. Это находит свое выражение в повсеместном укреплении региональной интеграции, в повышении роли региональных и субрегиональных объединений.

В комментируемой статье при формулировании полномочий органов государственной власти административно-территориальных образований в области пограничной безопасности учтен предшествующий опыт модельного законодательства в формате СНГ. В частности, важно отметить, что в статье 53 модельного закона «О прокуратуре», принятого 16 ноября 2006 года на двадцать седьмом пленарном заседании МПА СНГ, региональные органы государственной власти отнесены к числу потребителей информации по вопросам состояния преступности, о мерах борьбы с нею и по совершенствованию правового регулирования⁵⁶.

Статья 24. Права органов местного самоуправления в области пограничной безопасности

Органы местного самоуправления в области пограничной безопасности имеют право:

– устанавливать требования к обеспечению пограничной безопасности, дополняющие требования к обеспечению пограничной безопасности в государстве и требования к обеспечению пограничной безопасности административно-территориальных образований;

– обращаться в установленном порядке к органам исполнительной власти по вопросам проведения проверки организаций на соответствие требованиям к обеспечению пограничной безопасности на соответствующих территориях;

– ограничивать в установленном порядке деятельность организаций, расположенных на соответствующих территориях, и физических лиц в связи с нарушениями ими требований к обеспечению пограничной безопасности вплоть до принятия решения о приостановлении деятельности соответствующих организаций;

– организовывать общественные обсуждения и опросы среди населения, а также осуществлять иные формы участия граждан в принятии решений по вопросам пограничной безопасности на соответствующих территориях.

Отличие комментируемой статьи от предыдущих состоит в том, что в ней сделан акцент не на обязанностях, а на правах в области пограничной безопасности такой особой разновидности органов публичной власти как органы местного самоуправления. Данный подход продиктован необходимостью следования требованиям Европейской хартии местного самоуправления (ETS № 122)⁵⁷,

⁵⁶ Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. 2007. № 39.

⁵⁷ Бюллетень международных договоров. 1998. № 11.

открытой к подписанию 15 октября 1985 года и вступившей в силу 1 сентября 1988 года. Указанная Хартия обязывает договаривающиеся стороны применять базовые принципы, гарантирующие политическую, административную и финансовую независимость органов местного самоуправления. Она предусматривает признание принципа местного самоуправления во внутреннем законодательстве.

Согласно названной Хартии органы местного самоуправления, действуя в рамках закона, должны иметь возможность управлять публичными делами, за которые они отвечают, в интересах местного населения. Публичная власть должна преимущественно осуществляться органами власти, наиболее близкими к гражданину; предоставление полномочий органу более высокого уровня возможно только тогда, когда требования координации и объема поставленной задачи, а также требования эффективности и экономии не позволяют решить ее на более низком уровне.

В соответствии с указанными целями Европейская хартия местного самоуправления определяет принципы, касающиеся защиты территориальной сферы полномочий органов местного самоуправления, наличия административных структур и ресурсов, соответствующих задачам органов местного самоуправления; условий осуществления полномочий на местном уровне, административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, источников финансирования этих органов и правовой защиты местного самоуправления.

Заложенные в указанной Хартии принципы местного самоуправления относятся ко всем видам органов местного самоуправления. Каждая договаривающаяся сторона обязуется соблюдать по меньшей мере двадцать пунктов Части I Хартии, при этом по меньшей мере десять из них должны быть выбраны среди так называемых «сердцевинных пунктов», важнейшими из которых являются, в частности, принципы правовой защиты местного самоуправления и его признание в национальном законодательстве.

Статья 25. Функции, права и обязанности специально уполномоченных государственных органов в области пограничной безопасности

1. Специально уполномоченными государственными органами в области пограничной безопасности являются специально уполномоченный государственный орган в области пограничной безопасности и его территориальные органы.

2. Специально уполномоченный государственный орган в области пограничной безопасности осуществляет следующие функции:

– разработку и реализацию в соответствии со своей компетенцией совместно с органами исполнительной власти, осуществляющими полномочия в области пограничной безопасности, единой государственной политики в области обеспечения пограничной безопасности на территории государства, комплексных и целевых программ в этой области, координацию деятельности по реализации указанных программ и контроль за их выполнением;

– координацию деятельности органов исполнительной власти, осу-

ществляющих полномочия в области пограничной безопасности, по выявлению, прогнозированию процессов и явлений, создающих угрозу возникновения и развития опасных ситуаций, и осуществление этой деятельности;

- организацию, осуществление информационного обеспечения в области пограничной безопасности и координацию деятельности в данной области государственных органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в этой сфере;

- установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности требованиям к обеспечению пограничной безопасности, в том числе посредством проведения в установленном порядке государственной экспертизы;

- государственный контроль совместно с органами исполнительной власти, осуществляющими полномочия в области пограничной безопасности, за соблюдением требований к обеспечению пограничной безопасности государственными органами исполнительной власти, 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 области пограничной безопасности и их согласование;

- иные полномочия, установленные законодательством государства в области пограничной безопасности.

3. Специально уполномоченный государственный орган в области пограничной безопасности обязан:

- своевременно информировать органы прокуратуры о нарушении законодательства государства в области пограничной безопасности;

- выполнять иные требования, установленные законодательством государства в области пограничной безопасности.

4. Специально уполномоченный государственный орган в области пограничной безопасности имеет право:

- взаимодействовать с органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросам обеспечения пограничной безопасности;

- получать в соответствии с законодательством государства безвозмездно от органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций 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;

- подготавливать соответствующие материалы и передавать их правоохранительным и иным органам для решения вопросов о привлечении к ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства государства в области пограничной безопасности;

- организовывать, проводить в установленном порядке международные мероприятия по обеспечению пограничной безопасности и принимать в них участие;

– осуществлять в пределах своей компетенции иные действия в области пограничной безопасности.

5. Нормативные правовые акты специально уполномоченного государственного органа в области пограничной безопасности, устанавливающие требования к обеспечению пограничной безопасности, а также принимаемые в пределах его компетенции решения в области пограничной безопасности обязательны для государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц.

Правовая модель закрепления функций, прав и обязанностей специально уполномоченных государственных органов в области пограничной безопасности приведена в модельном законе «О пограничных ведомствах (силах)» от 17 мая 2012 года, который 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 указанным модельным законом, в том числе устанавливает ограничения и запреты в области деятельности пограничных ведомств (сил).

В силу статьи 2 упомянутого модельного закона под пограничными ведомствами понимаются специально уполномоченные в соответствии с законодательством государства правоохранительные органы, компетентные в вопросах пограничной безопасности государства.

Указанный модельный закон определяет понятие, основные направления и принципы деятельности пограничных ведомств (сил), их место в системе государственных органов, обязанности и 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). Он охватывает правовые, организационные, ресурсные, технологические и контрольно-надзорные сферы деятельности пограничных ведомств (сил).

Согласно названному модельному закону правовыми основами деятельности пограничных ведомств (сил) в государстве являются: конституция, закон о пограничной безопасности, законы о статусе, режиме и защите государственной границы и пограничного пространства; другие устанавливающие требования к обеспечению пограничной безопасности законы и нормативные правовые акты; принимаемые в соответствии с указанным модельным законом нормативные правовые акты специально уполномоченных государственных органов в области пограничной безопасности и органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в области пограничной безопасности; иные нормативные правовые акты, а также международные договоры государства (статья 1).

Место и роль пограничных ведомств (сил) в общей системе обеспечения безопасности государства определяется их предназначением в общей системе

обеспечения безопасности государства и функциональными задачами, которые установлены законодательными и другими нормативными правовыми актами государства (статья 3 модельного закона «О пограничных ведомствах (силах)» от 17 мая 2012 года).

Целями деятельности пограничных ведомств (сил) на основании статьи 5 того же модельного закона являются:

- защита жизни и здоровья граждан от основных угроз пограничной безопасности государства;
- снижение влияния негативных трансграничных потоков на безопасность государства;
- недопущение всеми имеющимися средствами противоправного изменения прохождения государственной границы;
- соблюдение установленных в пограничном пространстве государства правовых режимов.

В соответствии со статьей 6 модельного закона «О пограничных ведомствах (силах)» от 17 мая 2012 года задачами деятельности пограничных ведомств (сил) являются:

- разработка и осуществление во взаимодействии с другими органами исполнительной власти мер по противодействию терроризму, трансграничной организованной преступности, контрабанде, противоправной миграции, незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, оружия, боеприпасов, взрывчатых и отравляющих веществ;
- 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 пограничной 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 того же модельного закона посвящена функциям пограничных ведомств (сил), к числу которых относятся:

- осуществление контроля за соблюдением законодательства государства о государственной границе;
- разработка и реализация в соответствии со своей компетенцией совместно с другими органами исполнительной власти, осуществляющими полно-

мочия 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 осуществления этой 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;

- государственный контроль совместно с органами исполнительной власти, осуществляющими полномочия в сфере пограничной безопасности, за соблюдением требований к обеспечению пограничной безопасности органами исполнительной власти, 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.

Основные права пограничных ведомств (сил) перечислены в статье 8 модельного закона «О пограничных ведомствах (силах)» от 17 мая 2012 года, в которой установлено, что 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;

- 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 в установленном порядке международные мероприятия по обеспечению пограничной безопасности и принимать в них участие;

- осуществлять контроль за въездом на территорию государства иностранных граждан и лиц без гражданства, лиц, ищущих убежища, а также лиц, следующих транзитом через территорию государства в третьи страны;
- участвовать в делимитации, демаркации и редемаркации государственной границы;
- осуществлять в установленном порядке разведывательную, контрразведывательную и оперативно-разыскную деятельность;
- предупреждать, выявлять, пресекать и раскрывать преступления и административные правонарушения, а также осуществлять розыск лиц, подозреваемых в их совершении;
- осуществлять пограничные поиски и операции;
- 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.

Статья 26. Полномочия органов исполнительной власти в области пограничной безопасности

1. Органы исполнительной власти, осуществляющие государственное регулирование и межотраслевую координацию по вопросам иностранных дел, обороны, внутренних дел, таможенного дела, санитарно-эпидемиологического благополучия населения и здравоохранения, охраны атмосферного воздуха и космического пространства, водных объектов, недр, земельных и лесных ресурсов, почв, ландшафтов, растительного и животного мира; по мониторингу окружающей среды и природных ресурсов; по вопросам ядерной и радиационной безопасности, промышленной безопасности, пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий; по конвенциональным проблемам химического и биологического оружия, и иные органы исполнительной власти, осуществляющие в соответ-

ствии с законодательством государственное регулирование и межотраслевую координацию по вопросам пограничной безопасности, а также их территориальные органы в соответствии со своей компетенцией выполняют в области пограничной безопасности следующие функции:

– участие в разработке и реализации единой государственной политики в области пограничной безопасности, государственных комплексных и целевых программ по обеспечению пограничной безопасности и осуществление контроля за их выполнением, а также координация деятельности органов исполнительной власти в области пограничной безопасности и методическое руководство этой деятельностью;

– участие в деятельности по выявлению и прогнозированию процессов и явлений, создающих угрозу возникновения и развития опасных ситуаций в пограничной сфере;

– установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности требованиям к обеспечению пограничной безопасности, участие в информационном обеспечении в области пограничной безопасности;

– иные полномочия, установленные законодательством государства в области пограничной безопасности.

Органы исполнительной власти, осуществляющие полномочия в области пограничной безопасности, и их территориальные органы координируют свою деятельность в области пограничной безопасности со специально уполномоченными государственными органами в области пограничной безопасности.

2. Устанавливающие требования к обеспечению пограничной безопасности нормативные правовые акты органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в области пограничной безопасности, а также принимаемые в пределах их компетенции решения в области пограничной безопасности обязательны для органов исполнительной власти государства, органов местного самоуправления, а также для юридических и физических лиц.

3. Органы исполнительной власти государства, органы местного самоуправления, а также их должностные лица, иные юридические и физические лица обязаны выполнять направленные на обеспечение пограничной безопасности предписания специально уполномоченных государственных органов в области пограничной безопасности, органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в указанной сфере, и их должностных лиц.

Комментируемая статья предусматривает неисчерпывающий (незамкнутый) перечень функций в сфере пограничной безопасности органов исполнительной власти, входящих в систему обеспечения пограничной безопасности соответствующего государства, отличных от тех, чьи прерогативы раскрыты в пункте 3 статьи 22, а также в статьях 23–25 комментируемого Закона.

Рассматриваемая статья основывается на признаваемом всеми государствами – участниками СНГ принципе разделения властей. В то же время она в максимальной степени учитывает установившуюся в государствах – участниках СНГ практику наделения отдельными полномочиями в сфере обеспечения по-

граничной безопасности органов исполнительной власти отраслевого управления.

В комментируемой статье в основном речь идет о тех органах исполнительной власти, которые наряду со специально уполномоченным государственным органом в области пограничной безопасности и его территориальными органами реализуют в пределах своих полномочий политические, организационно-правовые, дипломатические, экономические, оборонные, разведывательные, оперативно-разыскные, таможенные, природоохранные, санитарно-эпидемиологические, экологические и иные меры в интересах обеспечения пограничной безопасности.

Кроме того, учтена компетенция и тех органов исполнительной власти государств – участников СНГ, которые осуществляют в пограничных пространствах этих государств соответствующие виды государственной контрольно-надзорной деятельности, предусмотренной наряду с пограничным контролем либо заменяющей его.

Важным моментом в комментируемой статье является возложение на органы исполнительной власти, осуществляющие полномочия в области пограничной безопасности, и их территориальные органы обязанности координировать свою деятельность в области пограничной безопасности со специально уполномоченными государственными органами в области пограничной безопасности, чьи полномочия подробно раскрыты в статье 25 комментируемого Закона и комментариях к ней.

В пунктах 2 и 3 комментируемой статьи учтена особая роль, которую ведомственное правотворчество неизменно играло практически во всех государствах – участниках СНГ. В связи с этим не случайно в пункте 5 Основных направлений сближения национальных законодательств государств – участников Содружества Независимых Государств (одобрены на заседании МПА СНГ от 15 сентября 1992 года) было специально обращено внимание на важную роль подзаконных актов в правовом регулировании отношений в государствах – участниках СНГ.

Статья 27. Права и обязанности субъектов трансграничной деятельности

1. Субъекты трансграничной деятельности имеют право:

- в установленном национальным законодательством порядке получать информацию по вопросам обеспечения пограничной безопасности;*
- вносить в государственные органы предложения по обеспечению пограничной безопасности.*

2. Субъекты трансграничной деятельности обязаны:

- разрабатывать и осуществлять меры по выполнению правил, регулирующих трансграничную деятельность и обеспечение пограничной безопасности;*
- предоставлять уполномоченным государственным органам информацию и документы, необходимые для выполнения их функций;*

- незамедлительно сообщать уполномоченным государственным органам о возникших угрозах пограничной безопасности;
- принимать меры по установлению причин и обстоятельств возникших на объектах трансграничной инфраструктуры кризисных и чрезвычайных ситуаций;
- иметь необходимые лицензии и сертификаты;
- выполнять предписания, постановления и иные законные требования уполномоченных государственных органов;
- обеспечивать подготовку специалистов и персонала в части обеспечения пограничной безопасности.

3. Субъекты трансграничной деятельности несут ответственность за несоблюдение требований по обеспечению пограничной безопасности в соответствии с национальным законодательством.

В предписаниях основополагающих актов международного права в сфере прав человека провозглашено право каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную (пункт 2 статьи 13 Всеобщей декларации прав человека, пункт 2 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах). Согласно Замечанию общего порядка № 27, направленному Комитетом по правам человека, учрежденным на основании Международного пакта о гражданских и политических правах, государствам – участникам, свобода передвижения, которая в силу пункта 3 статьи 12 упомянутого Пакта не может быть объектом никаких ограничений, кроме предусмотренных законом, необходимых для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимых с другими правами и свободами человека, и является одним из неотъемлемых условий свободного развития личности; разрешенные же ограничения не могут подрывать принцип свободы передвижения, они должны определяться требованием необходимости и быть совместимыми с другими признаваемыми Пактом правами; требования необходимости и соразмерности окажутся нарушенными, в частности если тому или иному лицу будет отказано в выезде из страны лишь на том основании, что он имел доступ к государственной тайне.

Протокол № 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод также предусматривает, что каждый свободен покидать любую страну, включая свою собственную, и что пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности или общественного спокойствия, для поддержания общественного порядка, предотвращения преступлений, охраны здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц (статья 2).

Статья 28. Участие предприятий, учреждений, организаций (независимо от форм собственности), общественных объединений и граждан в обеспечении пограничной безопасности

1. Предприятия, учреждения и организации (независимо от форм собственности), общественные объединения:

– оказывают помощь государственным органам, непосредственно участвующим в обеспечении пограничной безопасности, исполняют их законные предписания, предоставляют необходимую для их деятельности информацию;

– создают условия для участия граждан на добровольных началах в обеспечении пограничной безопасности в пределах приграничной территории.

2. Уставами муниципальных образований, расположенных полностью или частично на приграничной территории, могут быть предусмотрены должностные лица местного самоуправления по пограничным вопросам.

3. Граждане участвуют на добровольных началах в обеспечении пограничной безопасности в пределах приграничной территории в составе общественных объединений, добровольных народных дружин, в качестве внештатных сотрудников пограничных ведомств (сил) и в иных формах.

Порядок привлечения граждан к обеспечению пограничной безопасности в пределах приграничной территории определяется правительством государства.

Согласно пункту 4 статьи 4 комментируемого Закона граждане, общественные и иные организации и объединения являются субъектами системы обеспечения пограничной безопасности, обладают правами и обязанностями по участию в обеспечении безопасности в соответствии с национальным законодательством.

Требования к уставам муниципальных образований, позволяющие реализовать предписания пункта 2 комментируемой статьи, изложены в статье 10 модельного закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» (принят на десятом пленарном заседании МПА СНГ постановлением № 10-17 от 6 декабря 1997 года)⁵⁸.

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», в целях повышения эффективности охраны государственной границы, а также сокращения нагрузки на подразделения границы активно используется в охране государственной границы население приграничья. Исторический опыт 70-х – середины 80-х годов XX века продемонстрировал важную роль добровольных народных дружин и местного населения в обеспечении пограничной безопасности.

⁵⁸ Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. 1998. № 16.

Статья 29. Координация пограничной деятельности, управление применением сил и средств системы обеспечения пограничной безопасности

Специально уполномоченный орган исполнительной власти в области обеспечения пограничной безопасности:

– координирует действия государственных органов, осуществляющих различные виды контроля за поддержанием режимов обеспечения пограничной безопасности, не вмешиваясь в действия таких органов;

– организует в пограничном пространстве взаимодействие своих сил и государственных органов, предприятий, учреждений, 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.

С учетом реально складывающейся под влиянием угроз и вызовов пограничной безопасности обстановки цели и задачи пограничной политики государств – участников СНГ на современном этапе направлены, в частности, на координацию и взаимодействие по разрешению пограничных проблем на внешних границах. 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.

В Соглашении 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.

Соглашением 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) определено, что пограничные ведомства государств-участников могут проводить совместные мероприятия по вопросам координации деятельности ведомств, осуществляющих другие виды контроля в пунктах пропуска через границы (статья 6).

Решением Совета глав государств СНГ от 6 июля 1992 года создан СКПВ.

В соответствии с Положением о Совете командующих Пограничными войсками от 24 сентября 1993 года его членами по должности являются руководители пограничных ведомств государств – участников Содружества, подпи-

савших Решение Совета глав государств СНГ от 6 июля 1992 года, а также Председатель Координационной службы СКПВ с правом совещательного голоса. Члены СКПВ 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 создан его постоянный рабочий орган – Координационная служба СКПВ.

Координационная служба СКПВ является юридическим лицом, с местом постоянного пребывания в городе Москве.

Координационная служба СКПВ комплектуется военнослужащими и гражданским персоналом государств – участников СНГ. Военнослужащие назначаются на штатные должности в Координационную службу СКПВ по представлению направляющих министерств (ведомств) государств с оставлением в кадрах направляющих министерств (ведомств). Разрешается комплектование должностей военнослужащих гражданским персоналом, как правило, из числа граждан государства пребывания.

Статья 30. Правовая и социальная защита лиц, участвующих в обеспечении пограничной безопасности

1. Военнослужащие, непосредственно участвующие в обеспечении пограничной безопасности, наделяются установленным законодательством государства статусом военнослужащих, выполняющих специальные обязанности. Они 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 военнослужащими, указанными в части 1 настоящей статьи, обязанностей по обеспечению пограничной безопасности, посягательство на жизнь, здоровье, честь и достоинство, имущество военнослужащего или членов его семьи в связи с выполнением им этих обязанностей влекут за собой уголовную или административную ответственность, предусмотренную законодательством 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 законодательством государства.

4. Социальная защита военнослужащих и других граждан (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. Военнослужащим и другим гражданам, участвующим в пограничной деятельности, законодательством государства, решениями правительства

государства, органов исполнительной власти (в пределах их полномочий) могут быть установлены и иные, кроме предусмотренных настоящим Законом, гарантии и компенсации.

Военнослужащие, принявшие на себя бремя неукоснительно исполнять обязанности военной службы, что предполагает выполнение ими поставленных задач в любых условиях, в том числе сопряженных со значительным риском для жизни и здоровья, осуществляют конституционно значимые функции, чем и предопределяется правовой статус военнослужащих, а также содержание и характер обязанностей государства по отношению к ним.

Законодательство каждого из 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 государства и включает законы, содержащие нормы 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. Согласно этим Рекомендациям, в соответствии с национальным законодательством предусматривается уголовная ответственность за посягательство на жизнь сотрудников правоохранительных органов, военнослужащих, осуществляющих пограничную деятельность, а равно их близких в целях воспрепятствования деятельности указанных лиц либо из мести за такую деятельность. Указанное деяние признается особо тяжким преступлением.

Кроме того, на основании упомянутых Рекомендаций, в соответствии с национальным законодательством 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.

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.

Специальная система социальных гарантий (мер социальной поддержки), установленная для военнослужащих национальным законодательством с учетом специфики военной службы, включая участие в боевых действиях, предусматривает предоставление тем из них, кто постоянно или временно выполняет задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах, дополнительных социальных гарантий, которые также устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами соответствующего государства.

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. При таких обстоятельствах не исключается правомочие национального законодателя 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.

Глава V. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОГРАНИЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Статья 31. Нормативно-правовое обеспечение пограничной деятельности

Нормативно-правовое обеспечение пограничной деятельности, а также полномочия органов исполнительной власти, осуществляющих государственное регулирование в области обеспечения пограничной безопасности, определяются законами и иными нормативными актами государства и правительства, нормативными актами специально уполномоченного органа в области пограничной безопасности.

Необходимость совершенствования нормативного правового обеспечения пограничной деятельности 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 правоохранительный 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 правоохранительному 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 законодательств государств – участников СНГ о пограничной безопасности, о государственных границах и пограничных ведомствах (силах) в соответствии с актами международного права.

Все вышеизложенное диктует необходимость выработки новых подходов к совершенствованию правовой базы по вопросам пограничной деятельности.

Статья 32. Информационно-аналитическое обеспечение пограничной деятельности

1. Информационно-аналитическое обеспечение пограничной деятельности организуется специально уполномоченными органами в области обеспечения пограничной безопасности, другими органами исполнительной власти, хозяйствующими и другими субъектами в рамках их полномочий и компетенции.

2. Информационно-аналитическое обеспечение проводится 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.

3. Информационно-аналитическое обеспечение 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 населения, персонала и других потребителей в соответствии с законодательством государства. Взаимный обмен этой информацией между субъектами пограничной деятельности координируется государством и осуществляется на безвозмездной основе.

4. 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 специально уполномоченным органом исполнительной власти в области обеспечения пограничной безопасности.

5. Доступ к информационным ресурсам в банке данных должен быть разграничен по категориям пользователей, а круг самих пользователей ограничен. На основании информации, содержащейся в банке данных, может формироваться транспортный паспорт пассажира и грузоотправителя, который в определенных случаях может служить основанием для снижения требований к процедуре досмотра в пунктах пропуска через государственную границу.

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

Одной из приоритетных задач СКПВ является формирование единого информационного пространства пограничных ведомств, направленного на обеспечение надежной охраны внешних границ государств – участников СНГ.

Правовой механизм обмена информацией в рамках СКПВ образуют:

- Соглашение об обмене информацией по вопросам охраны внешних границ государств – участников Содружества Независимых Государств от 12 апреля 1996 года⁵⁹;
- Соглашение о правовом режиме информационных ресурсов пограничных войск государств – участников Содружества Независимых Государств от 25 ноября 1998 года⁶⁰;
- 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;
- Единые структурированные формы Автоматизированной системы оперативного обмена информацией Совета командующих Пограничными войсками от 19 сентября 2008 года;
- Положение об Автоматизированной системе оперативного обмена информацией Совета командующих Пограничными войсками от 7 октября 2011 года (АСООН СКПВ).

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

Созданная нормативная правовая база в полной мере обеспечивает реализацию межгосударственного информационного обмена, осуществляемого через Координационную службу СКПВ, 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.

В рамках наращивания межведомственного сотрудничества в соответствии с Решением СКПВ от 23 июня 2011 года еженедельно в период с 15 апреля по 15 октября в заинтересованные пограничные ведомства направляется информация об обстановке на внешних границах государств – участников СНГ Центрально-Азиатского региона, подготавливаемая Группой СКПВ по монито-

⁵⁹ Бюллетень международных договоров. 1996. № 11.

⁶⁰ Бюллетень международных договоров. 2001. № 7.

рингу и анализу ситуации на внешних границах государств – участников СНГ, местом дислокации которой является Кыргызская Республика.

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 АСОИИ СКПВ, 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.

Дополнительно в АСОИИ СКПВ введена структурированная форма «Информация об обстановке на внешних границах государств – участников СНГ за сутки» для обмена данными по линии дежурных служб.

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. На основании указанных Методических рекомендаций, сформирован единый алгоритм действий, позволяющий определять уязвимые участки границ государств – участников СНГ, на которых необходимо сосредоточить совместные усилия по нейтрализации угроз.

На обновленную версию переведена интегрированная база данных СКПВ, Структура этой базы данных утверждена Решением СКПВ от 3 декабря 1998 года, которая передана в пограничные ведомства государств – участников СНГ и размещена в АСОИИ СКПВ.

Действенным инструментом информирования широкой общественности о совместной деятельности пограничных ведомств государств – участников СНГ является сайт СКПВ, функционирующий в Интернете 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 Координационной службы 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 Координационной службы СКПВ. Внедренные технологии создали условия для формирования электронной базы входящих/исходящих несекретных документов, обеспечивают надежное хранение и доступ к информационно-справочным материалам в целях осуществления служебной деятельности.

Информационное обеспечение деятельности СКПВ и пограничных ведомств государств – участников СНГ осуществляется Координационной службой СКПВ в соответствии с Межгосударственным стандартом ГОСТ 7.60-2003,

принятым Протоколом Межгосударственного совета по стандартизации, метрологии и сертификации от 22 мая 2003 года № 23.

Таким образом, СКПВ с учетом современных требований и реалий создана система информационного сотрудничества пограничных ведомств государств – участников СНГ, включающая:

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

Вместе с тем обстановка, складывающаяся на внешних границах государств – участников СНГ, и интересы обеспечения национальной безопасности требуют надлежащего выполнения их пограничными ведомствами взятых обязательств и принятых решений, касающихся сотрудничества в информационной сфере. Между тем, ввиду отсутствия информации от Азербайджанской Республики, Республики Молдова, Туркменистана, Республики Узбекистан и Украины осуществлять всесторонний анализ угроз безопасности по всему периметру внешних границ СНГ крайне проблематично. Неоднократные предложения СКПВ о присоединении к документам, регламентирующим межгосударственный обмен, не были поддержаны пограничными ведомствами этих государств.

Статья 33. Кадровое обеспечение пограничной безопасности

1. В целях подготовки персонала, обеспечивающего пограничную безопасность, специально уполномоченный орган исполнительной власти должен формировать перечень специальностей, требований к специалистам, необходимым для обеспечения пограничной безопасности, образовательных стандартов по этим специальностям и разрабатывать предложения по обеспечению государственного заказа и стимулирования целевого заказа хозяйствующих субъектов на подготовку соответствующих специалистов.

2. Подготовка специалистов в сфере пограничной безопасности осуществляется на базе военных, правоохранительных и иных специализированных учебных заведений или организаций по программам, согласованным с органами исполнительной власти, уполномоченными в области обеспечения пограничной безопасности и в области внутренних дел.

3. Персонал, деятельность которого связана с обеспечением пограничной безопасности, проходит обязательную аттестацию и допускается к выполнению функциональных обязанностей при наличии соответствующего сертификата (свидетельства). При трудоустройстве могут быть введены определенные ограничения.

4. Персонал, деятельность которого связана с обеспечением пограничной безопасности, проходит обязательные предварительный и периодические медицинские осмотры, предсменные медицинские освидетельствования в соответствии с нормативными правовыми актами, установленными уполномочен-

ным органом в области здравоохранения.

5. Персонал, в профессиональные обязанности которого входит обеспечение пограничной безопасности, подлежит обязательному страхованию за счет государства на случай гибели, получения увечья или иного повреждения здоровья, связанного с исполнением служебных обязанностей.

Необходимость укомплектования подразделений охраны государственных границ государств – участников СНГ квалифицированными специалистами определила значимость сотрудничества пограничных ведомств в подготовке кадров. Создана нормативная 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 сотрудничеству пограничных ведомств в подготовке (повышении квалификации) кадров, созданию, становлению, развитию и совершенствованию деятельности СКПВ и его постоянного рабочего органа – Координационной службы СКПВ, в том числе 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.

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 20-летний период в высших учебных заведениях пограничного профиля Республики Казахстан, Российской Федерации и Украины подготовлено более 2500 офицеров для пограничных ведомств других государств – участников СНГ (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 квалифи-

кации кадров руководящего состава в пограничной сфере является Пограничная академия Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

Статья 34. Финансовое обеспечение пограничной безопасности

1. Финансовое обеспечение пограничной безопасности 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 специально уполномоченный орган в области обеспечения пограничной безопасности.

Средства, направляемые на обеспечение пограничной безопасности, 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.

Концепция согласованной пограничной политики государств – участников Содружества Независимых Государств (Казань, 26 августа 2005 года) установив, что защитой интересов государств – участников СНГ в пограничной сфере предусмотрено среди прочего осуществление комплекса финансовых и иных мер, вменила в обязанности национального правотворца определения порядка и условий их обеспечения, в том числе в рамках целевых программ (пункт 2 статьи 36 комментируемого Закона) 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 пункте 2 комментируемой статьи предусмотрен механизм неприкосновенности и целевого расходования средств, направляемых на обеспечение пограничной безопасности, обусловленный тем, 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 35. Материально-техническое обеспечение пограничной безопасности

1. Материально-техническое обеспечение пограничной безопасности осуществляется из земельных, материально-технических, жилищных и других фондов государства.

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

В целях обеспечения пограничных ведомств государств – участников СНГ вооружением и военной техникой, соответствующими характеру стоящих перед ними 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, СКПВ проводилась 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 от 9 сентября 1994 года⁶¹.

На заседаниях СКПВ регулярно обсуждаются вопросы перспективного развития военно-технического сотрудничества, в том числе: по льготным поставкам пограничным ведомствам специальной техники и других материальных средств; по вопросам сотрудничества в научно-исследовательской деятельности и порядку совместного проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ; по оказанию 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 рабочих встреч определенное внимание уделяется изучению и проработке возможностей прямых поставок продукции с предприятий оборонной промышленности государств – участников Содружества.

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 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 соответствующая научно-исследовательская работа по включению ЕИБД как 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»,

⁶¹ Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1994. № 2.

проводимой в рамках Международного форума средств обеспечения безопасности государства «Интерполитех».

В соответствии с Соглашением 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)⁶².

В Соглашении о взаимодействии пограничных войск государств – участников Содружества Независимых Государств при возникновении кризисных ситуаций на внешних границах (Москва, 17 мая 1996 года) предусмотрено, что порядок и размеры финансирования, материально-технического обеспечения действия пограничной группировки в районе кризисной ситуации определяются Советом глав правительств государств – участников СНГ (абзац второй статьи 4).

Статья 36. Разработка и реализация мер по обеспечению пограничной безопасности

1. Органы исполнительной власти, уполномоченные в области обеспечения пограничной безопасности, хозяйствующие субъекты и другие организации, участвующие в трансграничной деятельности, обязаны планировать и проводить мероприятия по обеспечению пограничной безопасности в пределах своей компетенции.

2. Государственные целевые программы, направленные на обеспечение пограничной безопасности, разрабатываются и реализуются на основе концепций обеспечения национальной и пограничной безопасности органами исполнительной власти, участвующими в пограничной деятельности, и специально уполномоченными органами в области пограничной безопасности.

3. Мероприятия по обеспечению пограничной безопасности и предотвращению кризисных и чрезвычайных ситуаций в пограничном пространстве разрабатываются и реализуются на основании государственных целевых программ обеспечения пограничной безопасности, а также результатов анализа состояния пограничной безопасности, результатов расследования пограничных происшествий и инцидентов.

Целевая программа, направленная на обеспечение пограничной безопасности, представляет собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс социально-экономических, организационно-хозяйственных, научно-исследовательских, опытно-конструкторских, произ-

⁶² Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1995. № 3.

водственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение поставленных задач в области пограничной безопасности.

Указанная целевая программа может включать в себя несколько подпрограмм, направленных на решение конкретных задач в рамках программы. Деление целевой программы на подпрограммы осуществляется исходя из масштабовности и сложности решаемых задач, а также необходимости рациональной организации их выполнения.

Инициаторами постановки вопроса о разработке целевых программ и их заказчиками могут выступать правительства государств – участников СНГ, уполномоченные ими органы исполнительной власти.

Целевые программы разрабатываются на период, необходимый для достижения поставленных в них целей, но, как правило, не более чем на пять лет.

Для целевой программы, как правило, определяется заказчик-координатор, который осуществляет в рамках этой программы координацию деятельности других заказчиков.

Заказчик-координатор целевой программы назначается по согласованию со всеми участниками целевой программы.

Заказчик-координатор и заказчики целевой программы определяются на стадии подготовки концепции целевой программы. Они несут ответственность за своевременную разработку и выполнение целевой программы.

Участниками целевой программы могут быть уполномоченные правительствами государств – участников СНГ органы исполнительной власти, юридические и физические лица, участвующие в финансировании целевой программы.

Участники целевой программы определяются на стадии подготовки ее концепции.

Выполнение в полной мере принятых на себя обязательств в части разработки и обеспечения реализации целевой программы является обязательным для ее участников.

Принципы и порядок распределения собственности, созданной в результате реализации целевой программы, определяются в соответствующем разделе целевой программы и в отдельном соглашении между участниками целевой программы.

В работе с целевыми программами выделяются следующие основные этапы: подготовка инициативного предложения, разработка проекта концепции целевой программы, утверждение концепции целевой программы и принятие решения о разработке целевой программы, разработка и согласование проекта целевой программы, утверждение целевой программы, управление реализацией целевой программы и контроль за ходом ее выполнения, принятие решения о ее завершении.

Отбор проблем для их программной разработки и решения на межгосударственном уровне определяется исходя из значимости проблемы для государств – участников СНГ, целесообразности и эффективности решения проблемы, необходимости координации межотраслевых связей технологически сопряженных отраслей и производств, а также достижений в социально-

гуманитарной сфере, принципиальной новизны и высокой эффективности технических, организационных и иных программных мероприятий, необходимых для широкомасштабного распространения прогрессивных достижений во всех областях знаний и повышения на этой основе эффективности управления и общественного производства.

При обосновании необходимости решения проблем программными методами должны учитываться приоритеты и цели, прогнозы развития общегосударственных потребностей и финансовых ресурсов, результаты анализа экономического, социального и экологического состояния государств, внешнеполитические и внешнеэкономические условия, а также имеющиеся международные обязательства.

Инициативное предложение о разработке целевой программы, как правило, должно содержать:

- предполагаемое наименование целевой программы, определение проблемы и обоснование ее актуальности;
- цели и задачи программы, основные направления их решения;
- предварительную оценку ожидаемой эффективности от реализации целевой программы;
- возможные источники финансирования.

Проект концепции целевой программы должен содержать:

- наименование целевой программы;
- обоснование актуальности проблемы, конкретные цели и задачи целевой программы;
- предварительную оценку социально-экономической эффективности от реализации целевой программы, предлагаемые целевые индикаторы и показатели;
- оценку соответствия программных мероприятий экологическим и иным требованиям;
- перечень основных мероприятий, необходимых для реализации целевой программы, с предложениями по объемам и источникам финансирования;
- состав участников целевой программы;
- сведения о заказчике-координаторе и заказчиках целевой программы;
- сроки разработки проекта целевой программы;
- ориентировочные сроки реализации целевой программы;
- объем финансовых средств для разработки проекта целевой программы с указанием источников, долевого участия каждого участника целевой программы и направлений расходования.

Финансирование расходов основного разработчика на разработку проекта концепции целевой программы осуществляется за счет средств инициатора разработки целевой программы.

Заказчик-координатор (заказчик) целевой программы:

- осуществляет, как правило, на конкурсной основе и в соответствии с национальным законодательством, выбор основного разработчика и разработчиков проекта целевой программы, которые осуществляют его разработку в установленные сроки (но не более четырех месяцев);

- отвечает за своевременную и качественную разработку проекта целевой программы (подпрограммы);
- управляет действиями разработчиков;
- организует при необходимости проведение специализированной экспертизы проекта целевой программы и по результатам экспертизы обеспечивает его доработку;
- обеспечивает целевое и эффективное использование привлекаемых для разработки проекта целевой программы (подпрограммы) средств;
- подготавливает доклад о ходе разработки проекта целевой программы.

Заказчик-координатор осуществляет текущую работу по координации деятельности заказчиков, обеспечивая их согласованные действия по разработке проекта целевой программы.

Заказчик целевой программы своевременно представляет заказчику-координатору материалы, необходимые для выполнения возложенных на него обязанностей.

Проект целевой программы включает в себя следующие разделы:

- содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программными методами;
- основные цели и задачи целевой программы, сроки и этапы их реализации;
- перечень мероприятий по реализации целевой программы;
- целевые индикаторы и показатели реализации целевой программы;
- оценка эффективности социально-экономических, экологических и иных последствий от реализации целевой программы;
- механизм реализации целевой программы;
- механизм финансирования целевой программы;
- ресурсное обеспечение целевой программы с указанием источников, направлений и объемов финансирования с разбивкой по годам и мероприятиям;
- организация управления целевой программой и контроль за ходом ее реализации;
- принципы и порядок распределения собственности, созданной в результате реализации целевой программы;
- паспорт целевой программы.

К проекту целевой программы должны быть приложены:

- пояснительная записка, содержащая социально-экономическое и технико-экономическое обоснования;
- документы, подтверждающие одобрение предложений или проекта программы субъектами, участвующих в реализации целевой программы;
- положительные заключения государственных экологических экспертиз (по целевым программам, при реализации которых может быть оказано воздействие на окружающую среду);
- соглашения (договоры) о намерениях между заказчиком целевой программы, с одной стороны, и участниками целевой программы, с другой стороны, подтверждающие финансирование программы из внебюджетных источников;

– бизнес-план к проекту целевой программы производственного характера.

В проекте целевой программы необходимо обеспечить увязку всех программных мероприятий и очередность их проведения с прогнозируемыми объемами финансовых ресурсов на весь период реализации целевой программы.

Требования к содержанию подпрограмм аналогичны требованиям к содержанию целевой программы в целом.

Источниками финансирования разработки и реализации целевых программ могут быть бюджеты государств – участников СНГ в пределах средств, предусмотренных на эти цели, и внебюджетные средства.

К внебюджетным источникам, привлекаемым для финансирования целевых программ, относятся: взносы участников реализации целевых программ, включая организации государственного и негосударственного секторов экономики; собственные средства организаций, заинтересованных в осуществлении целевых программ; кредиты банков, средства фондов и общественных организаций, инвесторов, заинтересованных в реализации целевых программ (или ее отдельных мероприятий).

Финансирование разработки и реализации целевых программ может осуществляться по одной из нижеприведенных схем или их сочетанию:

- раздельное финансирование;
- финансирование за счет внебюджетных источников из специального фонда (специального счета), который создается под конкретную программу с соответствующим режимом его формирования и исполнения.

Заказчики-координаторы (заказчики) целевых программ с учетом хода их реализации в текущем году, проведения с исполнителями предконтрактной проработки размещения заказов уточняют размеры средств, необходимых для финансирования программ в очередном году, и в сроки, установленные для формирования национальных бюджетов государств – участников СНГ, представляют в заинтересованные экономические и финансовые органы указанных государств соответствующие бюджетные заявки в пределах утвержденной стоимости программы с приложением необходимых обоснований.

Формы и методы организации управления реализацией целевой программы определяются заказчиком-координатором (заказчиком) этой программы.

Реализация целевой программы осуществляется на основе соответствующих контрактов (договоров), заключаемых заказчиками с исполнителями программных мероприятий.

Указанные контракты (договоры) определяют права и обязанности заказчиков и исполнителей мероприятий целевой программы, регулируют их отношения при выполнении контрактов (договоров).

Обоснование продления срока реализации целевой программы должно включать в себя данные о результатах ее реализации за отчетный период, анализ причин, по которым целевая программа не была реализована в установленные сроки, подтверждение актуальности нерешенных проблем, а также сведения об источниках финансирования расходов, предусматриваемых на реализацию целевой программы.

Статистические органы государств – участников СНГ совместно с заказчиком-координатором (заказчиками) целевых программ организуют ведение полугодовой статистической отчетности по реализации утвержденных целевых программ. Требования к представляемой статистической отчетности по реализации утвержденных целевых программ являются обязательными для всех отчитывающихся участников программы.

Заказчик-координатор (заказчик) целевой программы:

- подготавливает и представляет в установленном порядке сводную бюджетную заявку на финансирование программных мероприятий целевой программы на очередной финансовый год;

- обеспечивает целевое и эффективное использование привлекаемых для реализации целевой программы (подпрограммы) средств;

- заключает после утверждения целевой программы с ее участниками контракты на финансирование целевой программы из внебюджетных источников на очередной финансовый год в пределах утвержденной стоимости программы;

- подготавливает ежегодно доклад о ходе реализации целевой программы;

- может привлекать на договорной основе иные организации к выполнению работ, связанных с разработкой и реализацией целевой программы;

- направляет ежегодно в правительство соответствующего государства – участника СНГ отчеты о ходе работ по целевым программам, которые должны содержать:

- а) сведения о результатах реализации целевой программы за отчетный год;

- б) данные о размерах бюджетных средств и средств, привлеченных из внебюджетных источников, которые были направлены на финансирование целевой программы в отчетном периоде, а также об их целевом использовании;

- в) сведения о соответствии целевых индикаторов и показателей реализации целевой программы целевым индикаторам и показателям, установленным при утверждении программы, а также о соответствии фактических расходов утвержденным;

- г) информацию о ходе и полноте выполнения программных мероприятий;

- д) сведения о наличии, объемах и состоянии незавершенного строительства;

- е) сведения о результативности научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок;

- ж) сведения о внедрении и эффективности инновационных проектов;

- з) оценку эффективности результатов реализации целевой программы;

- и) оценку влияния фактических результатов реализации целевой программы на различные сферы экономики государств – участников СНГ, участвующих в реализации целевой программы.

Спорные вопросы, связанные с применением или толкованием положений целевой программы, разрешаются участниками реализации целевой программы путем консультаций и переговоров.

Статья 37. Международное сотрудничество в сфере обеспечения пограничной безопасности

1. Международное сотрудничество в сфере обеспечения пограничной безопасности 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 и обеспечения безопасности деятельности хозяйствующих субъектов государства и 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 государства в пограничной сфере осуществляется посредством:

– участия государства в международных мероприятиях по обеспечению пограничной безопасности;

– проведения переговоров и консультаций с иностранными государствами;

– 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 или многосторонней основе;

– взаимодействия с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, а также с международными организациями по вопросам расследования причин и обстоятельств чрезвычайных происшествий в пограничной сфере, обмена опытом предупреждения кризисных (чрезвычайных) ситуаций в пограничной сфере и ликвидации последствий их возникновения.

3. Представительство интересов государства в пограничной сфере осуществляется специально уполномоченным органом исполнительной власти, а также органами исполнительной власти и организациями, которым в соответствии с законодательством государства предоставлены указанные полномочия.

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

Правовой основой сотрудничества СКПВ с международными организациями являются: Протокольное решение Совета глав государств СНГ от 15 апреля 1994 года «О мероприятиях по обеспечению взаимодействия Содружества Независимых Государств и его уставных органов с международными организациями и форумами» от 15 апреля 1994 года, Соглашение об обмене информацией по вопросам охраны внешних границ государств – участников Содружества Независимых Государств от 12 апреля 1996 года, периодические межгосударственные планы и программы мероприятий по реализации Концепции согласованной пограничной политики государств – участников Содружества Независимых Государств, Положение о Совете командующих Пограничными войсками от 24 сентября 1993 года, Положение о Координационной службе Совета командующих Пограничными войсками от 14 ноября 2008 года, Решение Совета министров иностранных дел СНГ от 9 октября 2008 года «Об информации Исполнительного комитета СНГ о сотрудничестве структур СНГ с другими региональными организациями и интеграционными объединениями» от 9 октября 2008 года и решения СКПВ в этой области.

СКПВ в соответствии с заключенными протоколами и соглашениями осуществляет взаимодействие с уставными органами и органами отраслевого сотрудничества СНГ: Секретариатом Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, Исполнительным комитетом СНГ, Советом министров обороны государств – участников СНГ, Советом руководителей таможенных служб государств – участников СНГ, Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств – участников СНГ, Советом руководителей органов безопасности и специальных служб государств – участников СНГ, Секретариатом Координационного совета генеральных прокуроров государств – участников СНГ, Межгосударственной телерадиокомпанией «Мир», Региональным узлом связи по правоохранительной работе Всемирной таможенной организации по странам СНГ («RILO-Москва»), Комитетом глав правоохранительных подразделений Совета руководителей таможенных служб государств – участников СНГ, Советом руководителей миграционных органов государств – участников СНГ, Антитеррористическим центром государств – участников СНГ.

СКПВ установлены договорные отношения с Международной организацией по миграции (МОМ), Секретариатом Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Региональной антитеррористической структурой Шанхайской организации сотрудничества (РАТС ШОС), Департаментом пограничных вопросов, экономической политики и целевых программ Секретариата Интеграционного комитета Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), Европейским агентством по вопросам управления оперативным сотрудничеством на внешних границах стран – членов Европейского Союза (FRONTEX), Центральноазиатским региональным информационным координационным центром по борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (ЦАРИКЦ) и рядом иных подразделений и (или) органов международных межправительственных организаций, имеющих отношение к вопросам обеспечения пограничной безопасности.

Пограничное сотрудничество государств – участников СНГ с государствами, не входящими в Содружество, основывается на совпадении их интересов и направлено на последовательное углубление взаимодействия и координацию совместных мер по решению пограничных проблем в соответствии с двухсторонними договоренностями.

Необходимость обеспечения надежной охраны внешних границ государств – участников СНГ обуславливает дальнейшее развитие сотрудничества СКПВ с органами международных организаций, в том числе и органами СНГ на качественно новом уровне, сущность которого заключается в доверии, открытости, взаимопонимании и безусловном выполнении взятых на себя обязательств под девизом: «От взаимодействия – к реальному партнерскому взаимовыгодному сотрудничеству!».

Статья 38. Межгосударственное сотрудничество государств – участников Содружества Независимых Государств в сфере обеспечения пограничной безопасности

1. Межгосударственное сотрудничество государств – участников Содружества Независимых Государств в сфере обеспечения пограничной безопасности предусматривает:

- формирование нормативно-правовой базы межгосударственного пограничного сотрудничества;*
- укрепление экономических, социальных, культурных, административных и иных связей с соседними государствами;*
- формирование системы обеспечения коллективной безопасности на 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. Государство может участвовать на договорной основе в обеспечении национальных интересов и коллективной безопасности государств – участников Содружества Независимых Государств посредством совместной охраны границ или оказания содействия национальным службам в осуществлении пограничного, таможенного, иммиграционного, автогрузового, санитарно-карантинного, ветеринарного, фитосанитарного и других видов контроля.

Приоритетными направлениями становятся развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества государств – участников СНГ, дальнейшее укрепление СНГ – основы углубления регионального взаимодействия его участников, имеющих не только общее историческое наследие, но и обширный потенциал интеграции в различных сферах.

Для успешного проведения межведомственных целевых мероприятий и специальных операций в сфере противодействия проникновению международных террористов, средств террора, наркотических веществ и незаконных мигрантов, существенно важно дальнейшее укрепление взаимодействия пограничных ведомств государств – участников СНГ, а также специальных служб и правоохранительных органов этих стран.

За время деятельности СКПВ в основном создана нормативная правовая база сотрудничества пограничных ведомств, направленная на построение целостной системы пограничной безопасности на внешних границах государств – участников СНГ.

На рассмотрение Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ внесено более 50 правовых актов, 47 из которых в настоящее время действуют. Анализ подписания документов свидетельствует об активной позиции в вопросах интеграции сотрудничества в пограничной сфере со стороны Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан.

В рамках СКПВ подготовлено около 900 решений, из которых в настоящее время актуальны более 200. Динамика подписания решений СКПВ практически совпадает с динамикой подписания решений высших органов СНГ.

В среднем под каждым документом стоят подписи представителей шести–девяти государств – участников СНГ, что составляет от 50 до 70% членов СКПВ.

Следует отметить, что СКПВ, учитывая современные реалии, своевременно готовит и вносит изменения в документы, которые по объективным причинам потеряли свою актуальность, а также динамично разрабатывает новые правовые акты и (или) их проекты. Так, в частности, в 2005 году была принята Концепция согласованной пограничной политики государств – участников СНГ, которая выступает основным вектором дальнейшего развития сотрудничества государств – участников СНГ в пограничной сфере.

За прошедший период СКПВ совместно с МПА СНГ проделана работа по совершенствованию модельного законодательства. Приняты и рекомендованы к использованию в национальном законодательстве, наряду с комментируемым Законом, модельные законы «О государственной границе», «О пограничных ведомствах (силах)», Рекомендации по совершенствованию законодательства государств – участников СНГ по вопросам регулирования ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности.

Сотрудники пограничных ведомств и Координационной службы СКПВ входят в состав Объединенной комиссии при МПА СНГ по гармонизации законодательства в сфере безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам.

В ходе совершенствования нормативно-правовой деятельности пограничных ведомств государств – участников СНГ СКПВ:

– выработать реальный механизм реализации принятых решений, последовательного, исчерпывающего и своевременного их выполнения, ключевыми принципами которого должны стать добровольность и обязательность, кон-

троль и отчетность;

- инициировать в государствах – участниках СНГ, которые еще не выразили в соответствии с нормами международного права и своим национальным законодательством согласия на обязательность для себя основополагающих актов СНГ в пограничной сфере (Договор о сотрудничестве в охране границ государств – участников СНГ с государствами, не входящими в Содружество, от 26 мая 1995 года, Соглашение о сотрудничестве пограничных войск государств – участников СНГ в вопросах научно-исследовательской деятельности от 12 апреля 1996 года, Соглашение об обмене информацией по вопросам охраны внешних границ государств – участников СНГ от 12 апреля 1996 года, Концепция согласованной пограничной политики государств – участников СНГ от 26 августа 2005 года, Протокол об утверждении Положения об организации взаимодействия пограничных и иных ведомств государств – участников СНГ в оказании помощи при возникновении и урегулировании (ликвидации) кризисных ситуаций на внешних границах от 5 октября 2007 года и др.) вопрос о присоединении к указанным актам международного права;

- оперативно готовить и принимать решения (документы), направленные на упреждающее противодействие новым вызовам и угрозам с учетом изменения обстановки на внешних границах государств – участников СНГ, что позволит существенно совершенствовать систему охраны и защиты их государственных границ;

- своевременно вносить предложения Совету глав государств и Совету глав правительств СНГ по укреплению мер для обеспечения пограничной безопасности на внешних границах государств – участников СНГ;

- поддерживать в актуальном состоянии нормативную правовую базу СНГ в сфере пограничной безопасности, обеспечивающую соблюдение интересов каждого из государств – участников СНГ на основе норм и принципов международного права;

- разрабатывать межгосударственные планы (программы) сотрудничества государств – участников СНГ по укреплению пограничной безопасности на внешних границах на среднесрочную и долгосрочную перспективы;

- выработать дополнительные меры по сближению и гармонизации нормативной правовой базы в пограничной сфере, максимально задействовать в национальном законодательстве принятые модельные законы и рекомендации, совместно подготовленные СКПВ и МПА СНГ;

- урегулировать споры и коллизии, возникающие при выполнении обязательств по достигнутым договоренностям путем переговоров и совместных консультаций;

- активизировать завершение договорно-правового оформления государственных границ (как внешних, так и внутренних);

- развивать взаимовыгодное сотрудничество по вопросам охраны государственных границ с рабочими органами международных организаций (ОДКБ, ЕАЭС, ЕС, ООН и др.), а также пограничными структурами государств, не входящих в СНГ.

Решение этих задач требует пересмотра взглядов на расширение сфер по-

граничного сотрудничества, применения его новых форм и способов охраны внешних границ государств – участников СНГ с учетом новых реалий.

Одним из важнейших элементов деятельности СКПВ является организация и проведение совместных специальных пограничных операций (ССПО) и совместных оперативно-профилактических мероприятий (СОПМ). Для повышения эффективности и результативности данных мероприятий СКПВ утвержден ряд документов, направленных на качественную подготовку и проведение ССПО и СОПМ:

- Соглашение о сотрудничестве пограничных войск государств – участников Содружества Независимых Государств в оперативно-разыскной деятельности от 29 февраля 1996 года;

- Методика подготовки и проведения совместных специальных пограничных операций и оперативно-профилактических мероприятий от 19 сентября 2008 года;

- Положение о Рабочей группе по выработке совместных мер борьбы с преступностью, незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма, незаконной миграцией от 19 сентября 2008 года;

- Положение о Координационном центре, создаваемом на период проведения совместных специальных пограничных операций или совместных оперативно-профилактических мероприятий от 2 декабря 2010 года.

В настоящее время апробируются на практике разработанные СКПВ Методика организации взаимодействия оперативно-разыскных органов (подразделений) пограничных ведомств государств – участников СНГ при подготовке и проведении совместных специальных пограничных операций или совместных оперативно-профилактических мероприятий и Порядок организации скоординированного оперативного сопровождения железнодорожных поездов международного сообщения по территории государств – участников СНГ.

По результатам научно-исследовательской работы «СКПВ» Пограничной академией Федеральной службы безопасности Российской Федерации разработаны Методические рекомендации по применению форм и способов охраны внешних границ государств – участников СНГ в современных условиях, которые будут внедряться в практическую деятельность пограничных ведомств.

В целях совершенствования системы организации проведения ССПО и СОПМ, оптимизации процедуры согласования их планов и замыслов, с 2011 года на базе Координационной службы СКПВ проводятся рабочие встречи представителей пограничных ведомств и взаимодействующих структур по подведению итогов указанных операций и мероприятий. Здесь же представители пограничных ведомств государств – участников СНГ отработывают проекты планов и замыслов мероприятий, намеченных на следующий год.

В рамках СКПВ ССОП проводятся с 2004 года. Их участниками являются:

- на западном направлении – Государственный пограничный комитет Республики Беларусь, Федеральной службы безопасности Российской Федерации и Государственная пограничная служба Украины (периодически);

– на центрально-азиатском направлении – Пограничная служба Комитета национальной безопасности Республики Казахстан, Государственная пограничная служба Кыргызской Республики, Федеральная служба безопасности Российской Федерации, 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.

Не принимают участие в совместных специальных пограничных операциях Государственная пограничная служба Азербайджанской Республики, Пограничная полиция Министерства внутренних дел Республики Молдова и Государственная пограничная служба Туркменистана.

С целью поддержания благоприятного режима плавания, пресечения браконьерской деятельности и охраны водных биоресурсов в акваториях Черноморско-Азовского бассейна и Каспийского моря также с 2004 года проводятся СОПМ:

– в акваториях Азовского и Черного морей (участники – Федеральная служба безопасности Российской Федерации и Государственная пограничная служба Украины);

– в акватории Каспийского моря (участники – Пограничная служба Комитета национальной безопасности Республики Казахстан, Федеральная служба безопасности Российской Федерации и – на двусторонней основе (периодически) – Государственная пограничная служба Азербайджанской Республики).

Результаты проведения ССПО и СОПМ способствовали существенному снижению уровня угрозы безопасности не только отдельных государств – участников СНГ, но и СНГ в целом.

С учетом складывающейся обстановки на внешних границах и использования опыта совместных действий, эффективность в ходе спецопераций была достигнута:

– внедрением оперативных форм и способов охраны границ;

– расширением (с 2007 года) зон проведения совместных пограничных операций;

– созданием на период активной фазы операций межнациональных координационных центров;

– взаимодействием с правоохрательными ведомствами государств – участников СНГ, специализированными органами Содружества (Антитеррористический центр государств – участников СНГ, Комитет глав правоохрательных подразделений Совета руководителей таможенных служб государств – участников СНГ, Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств – участников СНГ, Совет руководителей миграционных органов государств – участников СНГ) и других международных региональных организаций – ОДКБ, ШОС, ЕАЭС, Европейского союза (Агентство по управлению оперативным со-

трудничеством на внешних границах государств – членов Европейского Союза – FRONTEX), Центральноазиатский региональный информационный координационный центр по борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

– привлечением (с 2009 года) возможностей пограничных структур государств, не входящих в СНГ: Литовской Республики, Латвийской Республики, Республики Польша, Королевства Норвегия, Финляндской Республики и Китайской Народной Республики.

Впервые общая координация операцией была организована в 2012 году на базе национальных координационных центров при пограничных ведомствах – участниках ССПО «Запад». При этом международные координационные центры действовали не только на территории Российской Федерации (город Калининград), но и на территории сопредельного государства – Республики Польша (город Варшава).

В целях оценки способности совместного применения оперативных сил и средств пограничных ведомств и специальных служб государств – участников СНГ практикуется проведение (с 2007 года) учебного совместного специального оперативного мероприятия «контролируемая поставка».

Вопросы выработки общих подходов в организации противодействия трансграничной преступности, обмена опытом работы обсуждаются в ходе рабочих встреч представителей пограничных ведомств государств – участников СНГ.

19 сентября 2008 года для объединения усилий пограничных ведомств государств – участников СНГ и придания более оперативного характера реагированию создан временный орган – Рабочая группа по выработке совместных мер борьбы с преступностью, незаконным оборотом наркотических средств, терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма, незаконной миграцией и торговлей людьми. В данную группу орган входят представители пограничных ведомств Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан и представитель Координационной службы СКПВ. Основная задача Рабочей группы – подготовка СКПВ согласованных предложений по организации борьбы с трансграничной преступностью.

Ежегодно организуется очередной этап работы Группы мониторинга и анализа ситуации на внешних границах государств – участников СНГ, созданной в 2011 году. В ходе деятельности указанной Группы СКПВ с августа 2011 года осуществляется анализ и даются прогнозы развития обстановки, о чем своевременно информируются Председатель СКПВ и руководители пограничных ведомств государств – участников СНГ. Представляемая названной Группой СКПВ информация позволяет принимать упреждающие решения, в первую очередь, по противодействию противоправной деятельности на внешних границах. Информацию о положении на внешней границе представляют в упомянутую Группу СКПВ пограничные ведомства Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан и Республики Узбекистан (на периодической основе).

В рамках Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о сотрудничестве по пограничным вопросам от 2 сентября 2011 года в Республике Таджикистан функционирует Группа пограничного сотрудничества Федеральной службы безопасности Российской Федерации, осуществляющая координацию вопросов сотрудничества между полномочными органами Республики Таджикистан и Российской Федерации в целях и интересах обеспечения охраны государственной границы сторон.

В соответствии с ежегодно подписываемым Совместным комплексным планом взаимодействия и сотрудничества Пограничных войск Государственного комитета национальной безопасности Республики Таджикистан и Пограничной службы Кыргызской Республики проводятся совместные рейды по пресечению каналов контрабандной деятельности и незаконной миграции на границе, мероприятия по реализации данных обстановки, совместные пограничные поиски, а также совместные оперативно-разыскные мероприятия по предупреждению, выявлению и пресечению негативных процессов на государственной границе.

Глава VI. КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОГРАНИЧНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Статья 39. Контроль и надзор процессов обеспечения пограничной безопасности

1. На всех стадиях процессов обеспечения пограничной безопасности со стороны уполномоченных государственных органов осуществляются контроль и надзор за надлежащей реализацией мер по обеспечению пограничной безопасности.

2. Функции органов, координирующих деятельность системы обеспечения пограничной безопасности и ее подсистем, а также осуществляющих контроль и надзор в сфере обеспечения пограничной безопасности, определяются отдельными нормативными правовыми актами государства.

Как отмечено в принятых 17 мая 2012 года Межпарламентской Ассамблеей СНГ Рекомендациях по совершенствованию законодательства государств – участников СНГ по вопросам регулирования ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности, правовые основы регулирования ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности в государствах – участниках СНГ должны включать систему контроля и надзора за реализацией органами публичной власти своих полномочий по привлечению к различным видам юридической ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности.

Вопрос о соотношении контроля и надзора в правовой доктрине на протяжении долгих лет неизменно является предметом дискуссий. Имеются две точки зрения по вопросу соотношения данных понятий. Согласно одной из них надзор как способ обеспечения законности в деятельности органов исполни-

тельной власти отличен от контроля и состоит в постоянном, систематическом наблюдении специальных государственных органов за деятельностью не подчиненных им органов или лиц с целью выявления нарушений законности. При этом оценка деятельности поднадзорного объекта дается только с точки зрения законности, но не целесообразности. Поэтому при надзоре, в отличие от контроля, вмешательство в текущую административно-хозяйственную деятельность поднадзорного исполнительного органа (должностного лица) не допускается.

Согласно другой точке зрения, надзор и контроль – это две взаимосвязанные формы реализации контрольной деятельности государства, осуществляемые разными органами государственной власти и в разных организационно-правовых формах, эффективность осуществления которых во многом обусловлена их взаимосвязью и взаимозависимостью.

В сфере обеспечения пограничной безопасности государств – участников СНГ два указанных понятия зачастую выступают как практически равнозначные, взаимодополняющие, находящиеся в системной взаимосвязи и такой степени единства, что разграничить их практически невозможно.

В пользу такого вывода свидетельствует анализ правовой базы⁶³, а также структуры пограничных ведомств государств – участников СНГ (например, Главное управление надзора и контроля границы Пограничной полиции Министерства внутренних дел Республики Молдова).

Глава VII. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 40. Ответственность за нарушение законодательства государства в области пограничной безопасности

1. Нарушение законодательства государства в области пограничной безопасности влечет за собой в установленном порядке дисциплинарную, административную, уголовную, гражданско-правовую и иную ответственность.

2. Лица, причинившие вред жизни, здоровью и (или) имуществу субъектов пограничной и трансграничной деятельности и иных лиц, несут гражданскую, административную, уголовную и иную ответственность в соответствии с законодательством государства.

3. Субъекты пограничной и трансграничной деятельности, нарушившие законодательство государства в области пограничной безопасности, причинившие убытки и вред участникам пограничной и трансграничной деятельности, несут гражданскую и административную ответственность в порядке, предусмотренном законодательством государства.

4. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные служащие и должностные лица, ответственные за обеспе-

⁶³ Статья 11 Договора о зоне свободной торговли, подписанного в городе Санкт-Петербурге 18 октября 2011 года [Бюллетень международных договоров. 2013. № 1]; статья 2 Соглашения о сотрудничестве в области охраны окружающей среды государств – участников Содружества Независимых Государств (Минск, 31 мая 2013 г.).

чение пограничной безопасности, в случае причинения вреда и нарушения законодательства в области пограничной безопасности несут уголовную, материальную, дисциплинарную, административную и гражданскую ответственность в соответствии с национальным законодательством.

Законодательство каждого из 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 государства 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 названным Рекомендациям, в соответствии с национальным законодательством предлагается установить уголовную ответственность за следующие нарушения в сфере пограничной безопасности:

- посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа, военнослужащего, осуществляющих пограничную деятельность, а равно их близких в целях воспрепятствования деятельности указанных лиц либо из мести за такую деятельность. Указанное деяние признается особо тяжким преступлением;
- неправомерное пересечение государственной границы. Указанное деяние признается преступлением средней тяжести;
- противоправное изменение государственной границы. Указанное деяние признается тяжким или особо тяжким преступлением;
- организация незаконной миграции. Указанное деяние признается преступлением средней тяжести;
- контрабанда. Указанное деяние признается преступлением средней тяжести либо тяжким преступлением;
- экономическая контрабанда. Указанное деяние признается преступлением средней тяжести;
- нарушение законодательства государства о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне. Указанное деяние признается преступлением средней тяжести.

За три последние противоправные деяния юридические лица привлекаются к административной ответственности.

Кроме того, уголовное законодательство государства – участника СНГ должно предусматривать в качестве квалифицирующих признаков преступления, отягчающих ответственность и влекущих в силу этого повышенные право-восстановительные санкции, такие обстоятельства как перемещение потерпевшего через государственную границу или его удержание за границей, а также неправомерное перемещение через государственную границу непосредствен-

ных предметов преступного посягательства, средств или орудий совершения преступления, имущества, добытого в результате совершения преступления.

В соответствии с национальным законодательством предлагается предусмотреть административную ответственность за следующие нарушения в сфере пограничной безопасности:

- незаконное перемещение товаров и (или) транспортных средств через таможенную границу (при отсутствии признаков уголовно-наказуемого деяния);

- нарушение режима государственной границы;

- нарушение пограничного режима (режима пограничных зон);

- нарушение режима в пунктах пропуска через государственную границу;

- нарушение правил, относящихся к мирному проходу через территориальное море государства или к транзитному пролету через его воздушное пространство;

- неповиновение законному распоряжению или требованию уполномоченного лица (представителя органа публичной власти) в связи с исполнением им обязанностей по осуществлению пограничной деятельности.

- нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в государство либо режима пребывания (проживания) в нем;

- незаконный провоз лиц через государственную границу.

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.

Иностранцы граждане, допустившие нарушение правил въезда-выезда через территории государств – участников СНГ, подлежат депортации в соответствии с законодательством государства въезда, если иное не предусматривается международными договорами.

Принят на сорок втором
пленарном заседании
Межпарламентской Ассамблеи
государств – участников СНГ
(постановление № 42-8 от 16 апреля 2015 года)