

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

РЕКОМЕНДАЦИИ

**по гармонизации и унификации законодательства
государств – участников СНГ о государственной границе**

1. Общие положения

Анализ угроз безопасности государств – участников Содружества Независимых Государств (далее – государства – участники СНГ) в пограничной сфере (область жизнедеятельности личности, общества и государства, определяемая такими факторами, как государственная граница и приграничная территория) свидетельствует о том, что наиболее опасными из них являются:

- региональные вооруженные конфликты вблизи границ государств – участников СНГ;
- территориальные притязания отдельных сопредельных государств;
- проявления политического, национального и религиозного экстремизма, этнического и регионального сепаратизма;
- трансграничная организованная преступность и международный терроризм;
- незаконный оборот наркотиков и психотропных веществ;
- контрабанда оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ, материальных ценностей и товаров;
- нестабильность обстановки на территориях, прилегающих к границам государств – участников СНГ, вследствие снижения жизненного уровня населения;
- увеличение потоков незаконной миграции граждан через территорию государств – участников СНГ и масштабов незаконной экономической деятельности;
- аварии, катастрофы и стихийные бедствия с трансграничным переносом;
- неблагоприятное санитарно-эпидемиологическое воздействие сопредельных стран на государства – участники СНГ, занос на территорию государств – участников СНГ массовых инфекционных заболеваний, опасных для людей, животных и растений.

Рекомендации по гармонизации и унификации законодательства государств – участников Содружества Независимых Государств о государственной

границе (далее – Рекомендации) предназначены для согласования усилий органов государственной власти государств – участников СНГ в их законотворческой деятельности по предотвращению угроз безопасности в пограничной сфере путем выработки общих подходов к правовому регулированию порядка установления и обозначения государственной границы, режима государственной границы, пропуска через государственную границу, установления пограничных зон (пограничных полос) и содержания правил пограничного режима, защиты государственной границы.

В соответствии со статьей 2 Договора о сотрудничестве в охране границ государств – участников Содружества Независимых Государств с государствами, не входящими в Содружество, от 26 мая 1995 года одной из основных целей сотрудничества государств – участников СНГ в охране границ является сближение их законодательств по пограничным вопросам.

Сближение законодательства государств – участников СНГ о государственной границе может осуществляться в форме гармонизации (достижения благоприятного, взаимодополняющего сочетания частей в целом, согласия) и унификации (приведения к единообразию).

Так как в результате унификации законодательства государств – участников СНГ о государственной границе структура, состав и отдельные положения приводятся к одному (общему) виду, представляется, что осуществить унификацию в полном объеме крайне затруднительно в силу различных политических, социально-экономических, географических и прочих причин.

Сложность процесса унификации законодательства государств – участников СНГ о государственной границе обусловлена также необходимостью учета норм международного права, обязательных для всех членов Содружества, правовых традиций и особенностей юридической техники в каждом государстве – участнике СНГ, необходимостью проработки значительного количества смежных законодательных актов, имеющих отношение к государственной границе, различиями в структурно-функциональном построении и компетенции органов государственной власти, спецификой толкования правовых норм.

Несмотря на то что меры по сближению законодательства государств – участников СНГ о государственной границе в форме гармонизации требуют системной проработки общих целей и учета интересов государств – участников СНГ, данное направление сближения законодательств представляется более перспективным.

Под законодательством государства – участника СНГ о государственной границе в Рекомендациях понимаются прежде всего законы о государственной границе соответствующих государств.

В широком смысле к законодательствам о государственной границе относятся нормы конституций (основных законов), международных актов, уголовных кодексов, кодексов об административных правонарушениях, законов о борьбе с терроризмом и других законов государств – участников СНГ и подзаконные акты, принимаемые в развитие законов о государственной границе, которые также требуют гармонизации и унификации.

Существенным вкладом в формирование законодательства государств – участников СНГ о государственной границе стали международные акты, за-

ключенные в рамках Организации Объединенных Наций, а также Содружества Независимых Государств. К их числу относятся:

Конвенция ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 года;

Конвенция против транснациональной организованной преступности, от 15 ноября 2000 года;

Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, от 24 октября 1970 года;

Декларация об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или ее применения в международных отношениях от 18 ноября 1987 года;

Декларация о предотвращении и устранении споров и ситуаций, которые могут угрожать международному миру и безопасности, и о роли ООН в этой области от 5 декабря 1988 года;

Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества по обеспечению стабильного положения на их внешних границах от 9 октября 1992 года;

Декларация о соблюдении суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности границ государств – участников Содружества Независимых Государств от 15 апреля 1994 года;

Концепция охраны границ государств – участников Содружества Независимых Государств с государствами, не входящими в Содружество, от 26 мая 1995 года;

Договор о сотрудничестве в охране границ государств – участников Содружества Независимых Государств с государствами, не входящими в Содружество, от 26 мая 1995 года;

Соглашение об обмене информацией по вопросам охраны внешних границ государств – участников Содружества Независимых Государств от 12 апреля 1996 года;

Соглашение о взаимодействии пограничных войск государств – участников Содружества Независимых Государств при возникновении кризисных ситуаций на внешних границах от 17 мая 1996 года;

Соглашение о сотрудничестве пограничных войск в сфере пограничного контроля в пунктах пропуска через границы государств – участников СНГ с государствами, не входящими в Содружество, от 25 ноября 1998 года;

Соглашение о правовом режиме информационных ресурсов пограничных войск государств – участников Содружества Независимых Государств от 25 ноября 1998 года;

Договор о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом от 4 июня 1999 года;

Положение об общей базе данных о незаконных мигрантах и лицах, въезд которым в государства – участники Соглашения о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией закрыт в соответствии с их действующим национальным законодательством, и порядке обмена информацией о незаконной миграции от 25 января 2000 года;

Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров от 30 ноября 2000 года;

Концепция согласованной пограничной политики государств – участников Содружества Независимых Государств от 26 августа 2005 года и План мероприятий по реализации Концепции согласованной пограничной политики государств – участников Содружества Независимых Государств на 2007–2010 годы от 28 ноября 2006 года;

Протокол об утверждении Положения об организации взаимодействия пограничных и иных ведомств государств – участников Содружества Независимых Государств в оказании помощи при возникновении и урегулировании (ликвидации) кризисных ситуаций на внешних границах от 5 октября 2007 года.

На сегодняшний день все государства – участники СНГ приняли национальные законы о государственной границе. Среди них:

Закон Грузии от 17 июля 1998 года № 1536-вс «О Государственной границе Грузии»;

Закон Республики Казахстан от 13 января 1993 года № 1872-ХІІ «О Государственной границе Республики Казахстан»;

Закон Кыргызской Республики от 19 марта 1999 года № 27 «О Государственной границе»;

Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 года № 4730-І «О Государственной границе Российской Федерации»;

Закон Республики Таджикистан от 1 августа 1997 года № 481 «О Государственной границе Республики Таджикистан»;

Закон Республики Узбекистан от 20 августа 1999 года № 820-І «О Государственной границе Республики Узбекистан»;

Закон Украины от 4 ноября 1991 года № 1777-ХІІ «О Государственной границе Украины» и др.

Сравнительный анализ названных нормативно-правовых актов свидетельствует о том, что значительная часть их норм сходна по содержанию. Вместе с тем выявлены различные подходы к определению правовых основ установления государственной границы и поддержания ее режима, используемых понятий, а также ряда положений.

Основные усилия в работе по гармонизации и унификации законодательства государств – участников СНГ о государственной границе должны быть направлены на закрепление общего определения понятия «государственная граница» и производных от него понятий: «режим государственной границы», «пограничная зона (пограничная полоса)», «пограничный режим», «пункт пропуска через государственную границу», «режим в пункте пропуска через государственную границу» и др.

Применение единого понятийного аппарата имеет определяющее значение в регулировании отношений в сфере государственной границы, правовых основ установления государственной границы и поддержания ее режима. При этом работа по гармонизации и унификации законодательства государств – участников СНГ о государственной границе должна обеспечивать правовое регулирование и других аспектов, касающихся государственной границы.

Кроме того, необходимо организовать взаимодействие специалистов научных организаций государств – участников СНГ с целью выработки общего согласованного методологического подхода к обеспечению безопасности в пограничной сфере каждого из государств и Содружества Независимых Государств в целом.

Успешное решение задачи по гармонизации и унификации законодательства государств – участников СНГ о государственной границе предполагает объединение усилий государств Содружества в создании организационных механизмов, позволяющих ускорить работу по оптимизации законодательств о государственной границе, своевременному выявлению пробелов в их содержании.

Для этих целей необходимо:

- создать научно обоснованную систему требований к содержанию нормативно-правовых актов;
- разработать единый понятийный аппарат, охватывающий все существенные аспекты пограничной сферы и способный быть основой для правотворческой и правоприменительной деятельности;
- усовершенствовать механизмы экспертизы разрабатываемых и оценки эффективности уже действующих законодательных актов.

Таким образом, анализ вышеназванных национальных законов свидетельствует о необходимости выработки единых целей, принципов и направлений гармонизации и унификации законодательства государств – участников СНГ о государственной границе.

2. Цели гармонизации и унификации законодательства государств – участников СНГ о государственной границе

Целями гармонизации и унификации законодательства государств – участников СНГ о государственной границе являются:

- 1) повышение качественного уровня законодательства государств – участников СНГ о государственной границе, обеспечение наиболее полного его соответствия назревшим потребностям развития государств Содружества в пограничной сфере и нейтрализации (устранения) угроз их безопасности;
- 2) устранение противоречий в законодательстве государств – участников СНГ о государственной границе;
- 3) выработка мер, направленных на совершенствование правового регулирования, создание необходимых правовых условий, обеспечивающих выполнение государствами – участниками СНГ своих международных обязательств.
- 4) обеспечение более полной имплементации принципов и норм международного права в законодательстве государств – участников СНГ о государственной границе.

3. Принципы гармонизации и унификации законодательства государств – участников СНГ о государственной границе

Гармонизация и унификация законодательства государств – участников СНГ о государственной границе основывается на следующих принципах:

- согласованность правового регулирования на взаимоприемлемых для государств – участников СНГ условиях;
- синхронность принятия актов по вопросам углубления интеграции;
- последовательность этапов гармонизации в соответствии с юридической значимостью и иерархией законодательных и иных нормативно-правовых актов;
- приоритетность международных договоров, ратифицированных в установленном для государств – участников СНГ порядке, перед актами национального законодательства.

4. Основные направления гармонизации и унификации законодательства государств – участников СНГ о государственной границе

4.1. Согласование правового регулирования порядка установления и обозначения государственной границы

Вырабатываются, согласовываются и нормативно закрепляются общее определение понятия «государственная граница», порядок установления, изменения, а также обозначения государственной границы.

Под государственной границей предлагается понимать линию и проходящую по этой линии вертикальную поверхность, определяющие пределы территории государства – участника СНГ.

Государственной границей государства – участника СНГ является граница, закрепленная действующими международными договорами и законодательными актами.

Государственная граница устанавливается и изменяется международными договорами и актами органов государственной власти государства – участника СНГ.

Государственная граница, если иное не предусмотрено международными договорами, устанавливается:

на суше – по характерным точкам, линиям рельефа или ясно видимым ориентирам;

на море – по внешней границе территориального моря;

на судоходных реках – по середине главного фарватера или по тальвегу реки; на несудоходных реках, ручьях – по их середине или по середине главного рукава реки; на озерах и иных водоемах – по равноотстоящей, срединной, прямой или другой линии, соединяющей выходы государственной границы к берегам озера или иного водоема. Государственная граница, проходящая по реке, ручью, озеру или иному водоему, не перемещается как при изменении очертания их берегов или уровня воды, так и при отклонении русла реки, ручья в ту или иную сторону;

на водохранилищах гидроузлов и иных искусственных водоемах – в соответствии с государственной границей, проходившей на местности до ее затопления;

на мостах, плотинах и других сооружениях, проходящих через реки, ручьи, озера и иные водоемы, – по середине этих сооружений или по их технологической оси независимо от прохождения государственной границы на воде.

Государственная граница на местности обозначается ясно видимыми пограничными знаками.

Описание и порядок установки пограничных знаков определяются международными договорами и актами органов государственной власти государств – участников СНГ.

4.2. Согласование режима государственной границы

Вырабатываются, согласовываются и нормативно закрепляются определение понятия «режим государственной границы», условия ограничения на пересечение государственной границы, порядок разрешения инцидентов, связанных с нарушением режима государственной границы.

Под режимом государственной границы предлагается понимать систему установленных правил, необходимых для охраны и защиты государственной границы.

Режим государственной границы включает правила:

- 1) содержания государственной границы;
- 2) пересечения государственной границы;
- 3) разрешения с иностранными государствами инцидентов, связанных с нарушением правил содержания и пересечения государственной границы;
- 4) ведения хозяйственной, промысловой и иной деятельности на государственной границе.

Правилами содержания государственной границы регулируется порядок установки, сохранения и поддержания в исправном состоянии пограничных знаков, их контрольных осмотров, оборудования и содержания пограничных просек, проведения совместных с сопредельным государством проверок прохождения государственной границы.

Пересечение государственной границы на суше осуществляется на путях международного железнодорожного, автомобильного и иного сообщения, а также в других местах, установленных международными договорами и актами органов государственной власти государств – участников СНГ.

Международными договорами и актами органов государственной власти государств – участников СНГ могут определяться особенности пересечения государственной границы на суше, в том числе время, порядок следования от государственной границы до пунктов пропуска через государственную границу и в обратном направлении.

Пересечение государственной границы судами на море, реках, озерах и иных водоемах осуществляется в соответствии с международными договорами и актами органов государственной власти государств – участников СНГ.

Пересечение государственной границы летательными аппаратами в воздушном пространстве осуществляется по специально выделенным воздушным

коридорам пролета государственной границы с соблюдением правил, устанавливаемых актами органов государственной власти государств – участников СНГ в соответствии с международными договорами государств Содружества.

Пересечение государственной границы летательными аппаратами вне выделенных воздушных коридоров пролета государственной границы запрещается, кроме случаев, предусмотренных международными договорами и актами органов государственной власти государств – участников СНГ.

В целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов человека и гражданина, обеспечения обороноспособности и безопасности государства актами органов государственной власти государств – участников СНГ определяются категории физических лиц, виды транспортных средств и грузов (материальных объектов, транспортируемых через государственную границу любым способом), пересечение государственной границы которыми может быть запрещено или ограничено, а также участки государственной границы, где устанавливаются такие запрещения или ограничения.

Разрешение инцидентов, связанных с нарушением режима государственной границы, осуществляется в порядке, предусмотренном международными договорами и актами органов государственной власти государств – участников СНГ.

В целях разрешения с уполномоченными органами власти иностранных государств инцидентов, связанных с нарушением режима государственной границы, а также разрешения иных вопросов соблюдения указанного режима на определенные участки государственной границы соответствующим органом государственной власти государства – участника СНГ в соответствии с международными договорами из числа должностных лиц органов государственной власти государства – участника СНГ, на которые возложена задача защиты государственной границы, назначаются пограничные представители государства участника СНГ (пограничные комиссары, пограничные уполномоченные и их заместители).

Разрешение инцидентов, связанных с нарушением режима государственной границы в воздушном пространстве и подводной среде, а также инцидентов с участием военных кораблей, других военных объектов осуществляется должностными лицами органов государственной власти государств – участников СНГ, на которые возложена задача охраны и защиты воздушного пространства и подводной среды, при необходимости – с участием пограничных представителей.

Инциденты, связанные с нарушением режима государственной границы и не урегулированные пограничными представителями или должностными лицами органов государственной власти государств – участников СНГ, на которые возложена задача охраны и защиты воздушного пространства и подводной среды, разрешаются по дипломатическим каналам.

4.3. Согласование правового регулирования пропуска через государственную границу

Вырабатываются, согласовываются и нормативно закрепляются определения понятий «пункт пропуска через государственную границу», «режим в пункте пропуска через государственную границу».

Под пунктом пропуска через государственную границу (далее – пункт пропуска) предлагается понимать территорию, акваторию либо иное место, предназначенное для проверки законности пересечения государственной границы.

Пункты пропуска оборудуются, как правило, в пределах железнодорожного, автомобильного вокзала (станции), морского, речного порта, аэропорта, аэродрома, открытых для международных сообщений.

В целях создания условий для организации проверки законности пересечения государственной границы в пунктах пропуска устанавливается соответствующий режим.

Режим в пунктах пропуска включает правила прибытия (убытия), пребывания и передвижения в них.

Конкретное содержание правил режима в пунктах пропуска определяется уполномоченными органами государственной власти государств – участников СНГ.

В целях проверки законности пересечения государственной границы в пунктах пропуска пограничными ведомствами (силами) осуществляется пограничный контроль в формах, устанавливаемых актами органов государственной власти государств – участников СНГ.

Пограничные ведомства (силы) в порядке, установленном актами органов государственной власти государств – участников СНГ, вправе принять решение об осуществлении пограничного контроля не только в пунктах пропуска, но и в иных местах.

При осуществлении пограничного контроля пограничные ведомства (силы) вправе исходить из принципа выборочности и, как правило, ограничиваться проведением только тех мероприятий, которые достаточны для обеспечения соблюдения законодательства государства – участника СНГ о государственной границе.

В случаях, порядке и формах, предусмотренных актами органов государственной власти государств – участников СНГ, в пунктах пропуска проводится таможенный контроль.

Средства пограничного и таможенного контроля и порядок их применения устанавливаются актами органов государственной власти государств – участников СНГ.

Контроль пересечения государственной границы в воздушном пространстве и подводной среде осуществляется соответствующими органами государственной власти государств – участников СНГ в порядке, установленном актами органов государственной власти государств – участников СНГ.

Ветеринарный, санитарно-карантинный, фитосанитарный, транспортный и другие виды контроля, при необходимости их проведения, осуществляются в специально отведенных для этого местах вблизи пунктов пропуска, как прави-

ло, в пределах территорий железнодорожного, автомобильного вокзала (станции), морского, речного порта, аэропорта, аэродрома, открытых для международных сообщений, если иное не установлено международными договорами государств – участников СНГ.

4.4. Согласование правового регулирования установления пограничных зон (пограничных полос) и содержания правил пограничного режима

Вырабатываются, согласовываются и нормативно закрепляются определения понятий «пограничный режим», «пограничная зона (пограничная полоса)».

Под пограничным режимом предлагается понимать совокупность правил, обязательных для выполнения физическими и юридическими лицами при их въезде и пребывании в пограничной зоне (пограничной полосе).

Режим пограничных зон включает правила:

- въезда (прохода), пребывания, передвижения физических лиц и транспортных средств, включая маломерные суда и средства передвижения по льду, их плавания и передвижения по льду, перемещения грузов;
- хозяйственной и иной, связанной с ней, деятельности;
- обозначения на местности пограничных зон.

Конкретное содержание правил режима пограничных зон определяется пограничными ведомствами (силами) государств – участников СНГ.

Содержание правил режима внутренних морских вод и территориального моря определяется международными договорами и актами органов государственной власти государств – участников СНГ.

В целях создания условий для поддержания режима государственной границы вводятся пограничные зоны (пограничные полосы).

Под пограничной зоной (пограничной полосой) предлагается понимать часть территории государства – участника СНГ (шириной не менее пяти километров), прилегающей к государственной границе и включающей, как правило, соответствующие территории вблизи государственной границы, пограничные реки, озера и иные водоемы, внутренние морские воды, территориальное море, расположенные в них острова, пункты пропуска, а также прилегающие к указанным водным объектам и пунктам пропуска территории, в которых устанавливается соответствующий режим.

Пространственные пределы пограничных зон определяются пограничными ведомствами (силами) с учетом обстановки на государственной границе.

4.5. Согласование правового регулирования защиты государственной границы

Вырабатывается, согласовывается и нормативно закрепляется определение понятия «защита государственной границы».

Защита государственной границы – деятельность органов государственной власти государств – участников СНГ, направленная на недопущение противоправного изменения прохождения государственной границы.

Защита государственной границы осуществляется путем принятия политических, организационно-правовых, экономических, разведывательных, контрразведывательных, оборонных, оперативно-розыскных и иных мер.

В целях недопущения противоправного изменения прохождения государственной границы с использованием оружия осуществляется вооруженная защита государственной границы.

Государства – участники СНГ при защите государственной границы руководствуются принципами:

- обеспечения безопасности государства – участника СНГ и международной безопасности;
- уважения суверенитета, территориальной целостности государств и нерушимости их границ;
- всестороннего взаимовыгодного сотрудничества с иностранными государствами;
- мирного разрешения пограничных споров;
- уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Вооруженную защиту государственной границы осуществляют вооруженные силы государств – участников СНГ всеми находящимися в их распоряжении средствами в соответствии со статьей 51 Устава Организации Объединенных Наций в порядке осуществления неотъемлемого права государств – участников СНГ на индивидуальную или коллективную самооборону.

Оружие, боевая, специальная и другая техника могут применяться:

- для отражения вооруженного вторжения на территорию государства – участника СНГ, пресечения вооруженных провокаций на государственной границе, предотвращения попыток угона за границу транспортных средств;
- против нарушителей законодательства государства – участника СНГ о государственной границе в ответ на применение ими силы или когда пресечение нарушения не может быть осуществлено другими средствами;
- для защиты от нападения, угрожающего жизни или здоровью физических лиц;
- для освобождения заложников;
- для пресечения побега с оружием из-под стражи задержанных лиц;
- для отражения нападения на подразделения и объекты органов пограничной службы, вооруженных сил, иных органов государственной власти государства – участника СНГ, принимающих участие в защите государственной границы;
- для производства предупредительных выстрелов, подачи сигнала тревоги или вызова помощи.

Применению оружия, боевой, специальной и другой техники должно предшествовать ясно выраженное предупреждение о намерении их применить.

Без предупреждения оружие, боевая, специальная и другая техника могут применяться при отражении вооруженного вторжения, внезапном или вооруженном нападении, нападении с использованием боевой техники, транспортных средств, вооруженном сопротивлении, побеге с оружием задержанных лиц, для освобождения заложников.

Порядок применения оружия, боевой, специальной и другой техники при защите государственной границы устанавливается актами органов государственной власти государств – участников СНГ.

Запрещается применять оружие, боевую, специальную и другую технику:

- в отношении женщин и несовершеннолетних, за исключением случаев вооруженного нападения с их стороны, или оказания ими вооруженного сопротивления, или угрожающего жизни и здоровью группового нападения;
- по воздушным, морским, речным судам и другим транспортным средствам с пассажирами;
- в отношении физических лиц, незаконно пересекших (пересекающих) государственную границу, если это произошло (происходит) явно случайно или вследствие несчастного случая либо воздействия непреодолимой силы;
- при попытке побега невооруженных лиц, задержанных за нарушение пограничного режима и режима в пунктах пропуска, если нет реальной угрозы нарушения режима государственной границы;
- в отношении транспортных средств, передвигающихся в пограничных зонах и не выполняющих требования органов пограничной службы об остановке, если не имеется реальной угрозы нарушения режима государственной границы.

Физическая сила и специальные средства могут применяться:

- для отражения невооруженного вторжения на территорию государства – участника СНГ, пресечения невооруженных провокаций на государственной границе, предотвращения попыток угона за границу транспортных средств;
- против нарушителей законодательства государства – участника СНГ о государственной границе;
- для защиты от нападения, угрожающего жизни или здоровью физических лиц;
- для освобождения заложников;
- для подачи сигнала тревоги или вызова помощи.

Применению физической силы и специальных средств должно предшествовать ясно выраженное предупреждение о намерении их применить.

Принят на тридцать третьем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ
(постановление № 33-16 от 3 декабря 2009 года)