

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

РЕКОМЕНДАЦИИ

**по совершенствованию законодательства государств – участников СНГ
по вопросам регулирования ответственности за нарушения
в сфере пограничной безопасности**

1. Общие положения

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

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.

Необходимость разработки Рекомендаций по совершенствованию законодательства государств – участников СНГ по вопросам регулирования ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности обусловлена следующими факторами:

- возрастанием в последние десятилетия трансграничных потоков людей, транспортных средств и товаров в десятки раз и невозможностью осуществления их полного контроля в целях обеспечения безопасности государства;
- переносом приоритетов в охране государственных границ с военно-политического аспекта на правоохранный и социально-экономический;
- возрастанием числа субъектов, участвующих в организации и осуществлении трансграничной и пограничной деятельности;
- произошедшим существенным изменением функций пограничных структур, а также форм и способов пограничной деятельности, что позволяет

ставить вопрос о переходе к 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 законодательства государств – участников СНГ о пограничной безопасности, о государственных границах и пограничных ведомствах (силах) в соответствии с актами международного права.

Все вышеизложенное вызывает необходимость выработки новых подходов к совершенствованию законодательной базы по вопросам регулирования ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности, реализуемых на основе формирования отвечающей современным требованиям системы обеспечения пограничной безопасности государства как одной из ключевых составляющих системы обеспечения национальной безопасности государства и ее правового оформления.

Рекомендации по совершенствованию законодательства государств – участников СНГ по вопросам регулирования ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности направлены на совершенствование правового регулирования системы мер по противодействию:

- а) противоправным посягательствам на нерушимость государственных границ, экономические и иные правомерные интересы государства в его пограничной сфере;

- б) трансграничной организованной преступности и негативным трансграничным потокам, в том числе противоправному перемещению через государственные границы государств наркотических средств, психотропных, сильнодействующих, ядовитых, отравляющих, радиоактивных или взрывных веществ, вооружения, военной техники, взрывных устройств, огнестрельного оружия или боеприпасов, ядерного, химического, биологического и других видов оружия массового поражения, материалов и оборудования, которые могут быть использованы для создания оружия массового поражения, а равно средств его доставки, вооружения и военной техники.

Законодательство государств – участников СНГ по вопросам регулирования ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности является недостаточно унифицированным, слабо учитывает высокий уровень существующих в пограничной сфере угроз, недостаточно гармонизировано с нормами международного права.

Внедрение на национальном и международном уровнях согласованных и адекватных современным угрозам мер по укреплению режима пограничной безопасности будет объективно способствовать предотвращению и парированию угроз этой безопасности.

В этих целях необходимо решение комплекса следующих взаимосвязанных задач:

- создание целостной системы пограничной безопасности, прежде всего на государственных границах государств – участников СНГ с другими странами, путем объединения усилий заинтересованных сторон;

- осуществление международно-правового обеспечения охраны внешних границ государств – участников СНГ на принципах взаимного уважения суверенитета и территориальной целостности, мирного разрешения пограничных вопросов;

- координация мер противодействия терроризму и иным проявлениям экстремизма, трансграничной организованной преступности, контрабанде, противоправному трансграничному перемещению ядерных и радиоактивных материалов, обороту наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров и отравляющих веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и иным современным вызовам и угрозам безопасности в пограничных пространствах государств – участников СНГ;

- создание условий для предотвращения чрезвычайных (кризисных) ситуаций, а в случае их возникновения – обеспечение необходимых мер для их урегулирования (ликвидации) на внешних границах государств – участников СНГ;

- совершенствование форм и методов организации и проведения совместных мероприятий, специальных пограничных операций по охране внешних границ государств – участников СНГ.

Рекомендации разработаны с учетом положений актов международного права, действующих во взаимоотношениях между государствами – участниками СНГ, в числе которых: Соглашение об охране государственных границ и морских экономических зон государств – участников Содружества Независимых Государств (Киев, 20 марта 1992 г.), Договор о сотрудничестве в охране границ государств-участников Содружества Независимых Государств с государствами, не входящими в Содружество (Минск, 26 мая 1995 г.), Концепция охраны границ государств – участников Содружества Независимых Государств с государствами, не входящими в Содружество (Минск, 26 мая 1995 г.), Соглашение об обмене информацией по вопросам охраны внешних границ государств – участников Содружества Независимых Государств (Москва, 12 апреля 1996 г.), Соглашение о взаимодействии пограничных войск государств – участников Содружества Независимых Государств при возникновении кризисных ситуаций на внешних границах (Москва, 17 мая 1996 г.), Соглашение о порядке выезда граждан государств – участников Содружества Независимых Государств в государства, не входящие в Содружество Независимых Государств, и въезда из них (Москва, 17 января 1997 г.), Соглашение о сотрудничестве пограничных войск в сфере пограничного контроля в пунктах пропуска через границы государств – участников Содружества Независимых Государств с государствами, не входящими в Содружество (Москва, 25 ноября 1998 г.), Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступностью (Москва, 25 ноября 1998 г.), Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в

борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров (Минск, 30 ноября 2000 г.), Концепция согласованной пограничной политики государств – участников Содружества Независимых Государств, утвержденная решением Совета глав государств СНГ от 26 августа 2005 г., Концепция дальнейшего развития Содружества Независимых Государств (одобрена решением Совета глав государств СНГ от 5 октября 2007 г.), 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 (Душанбе, 5 октября 2007 г.), модельный Уголовный кодекс для государств – участников СНГ (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 17 февраля 1996 г.), а также действующих национальных правовых актов государств Содружества в сфере пограничной безопасности.

2. Принципы совершенствования законодательства государств – участников СНГ по вопросам регулирования ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности

Совершенствование законодательства государств – участников СНГ по вопросам регулирования ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности основывается на следующих принципах:

- приоритетности прав и законных интересов участников трансграничной деятельности, касающихся обеспечения безопасности;
- соблюдения норм международного права и выполнения международных обязательств в сфере обеспечения пограничной безопасности;
- обеспечения должного баланса контактной и барьерной функций государственных границ;
- допустимости и правомерности ограничения прав и законных интересов участников трансграничной деятельности в целях обеспечения прав и законных интересов других лиц, обороны страны и пограничной безопасности государства.

3. Цели совершенствования законодательства государств – участников СНГ по вопросам регулирования ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности

Целями совершенствования законодательства государств – участников СНГ по вопросам регулирования ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности являются:

- а) развитие эффективных универсальных режимов обеспечения пограничной безопасности в государствах – участниках СНГ и приведение нормативных правовых актов этих государств в соответствие с положениями международных договоров в данной сфере;
- б) обеспечение многостороннего механизма эффективного предотвраще-

ния угроз в пограничной сфере государств – участников СНГ;

в) развитие национальных правовых механизмов:

– совершенствования общегосударственной системы мер по обеспечению пограничной безопасности;

– координации деятельности компетентных органов государств – участников СНГ по предотвращению угроз в пограничной сфере государств–участников;

– минимизации возможных неблагоприятных последствий, связанных с негативными трансграничными потоками;

– использования единого подхода к установлению мер ответственности, в том числе уголовной, соответствующей тяжести преступлений, связанных с посягательствами на пограничную безопасность.

4. Приоритетные направления совершенствования законодательства государств – участников СНГ по вопросам регулирования ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности

4.1. Согласование терминологии и понятийного аппарата, используемого при правовой регламентации регулирования ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности

Правовая регламентация регулирования ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности предполагает использование единой терминологии. С учетом этого предлагается использовать следующие основные термины и определения:

режим государственной границы – порядок содержания государственной границы, пересечения государственной границы и пропуска через государственную границу физических лиц, транспортных средств и товаров, взлета и посадки воздушных судов при выполнении международных полетов, захода и пребывания судов в принадлежащей государству части пограничных водных объектов, разрешения пограничных инцидентов, а также порядок ведения на государственной границе хозяйственной и иной деятельности;

режим пограничной зоны – правила прибытия физических лиц и (или) транспортных средств в пограничную зону, их временного пребывания в ней и передвижения физических лиц и (или) транспортных средств, перемещения товаров в пограничной зоне;

режим в пунктах пропуска через государственную границу – порядок въезда (входа) в пункты пропуска, передвижения в пределах пунктов пропуска и выезда (выхода) из них физических лиц и (или) транспортных средств, перемещения товаров, а также порядок осуществления хозяйственной и иной деятельности в пунктах пропуска;

неправомерное пересечение (нарушение) государственной границы – любое несанкционированное (преднамеренное или случайное) в нарушение установленных правил пересечение государственной границы физическими лицами и (или) транспортными средствами;

нарушение режима пограничной зоны – правонарушение, представляющее собой нарушение установленных правил прибытия в пограничную зону, временного пребывания в ней, передвижения физических лиц и (или) транспортных средств в пограничной зоне;

нарушение режима в пунктах пропуска через государственную границу – правонарушение, представляющее собой нарушение установленных правил прибытия в пункты пропуска, пребывания в них и убытия из них физических лиц и (или) транспортных средств, помещения в пункты пропуска, нахождения и вывоза из пунктов пропуска товаров и (или) транспортных средств;

пограничная безопасность – составная часть национальной безопасности государства, представляющая собой состояние защищенности конституционных политических, экономических, информационных, гуманитарных и иных интересов личности, общества и государства на государственной границе и в пограничном пространстве, обеспечиваемое в соответствии с актами законодательства 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 его пограничной сфере;

пограничное пространство государства – линия государственной границы государства и полоса местности от линии государственной границы государства до внешних пределов пограничной зоны, а где она не установлена – до внешних пределов административно-территориальной единицы, территории пунктов пропуска через государственную границу государства, а также территориальные воды (море), внутренние воды, континентальный шельф государства и исключительная экономическая зона 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, транспортных средств, услуг и информации;

приграничная территория – 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 – организованная пре-

ступность, осуществляемая в пограничных пространствах двух и более государств и сопряженная 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.

4.2. Обоснование правовых основ регулирования ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности

Правовые основы регулирования ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности в государствах – участниках СНГ должны включать:

- законодательное определение полномочий органов публичной власти по привлечению к различным видам юридической ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности;

- систему контроля и надзора за реализацией органами публичной власти своих полномочий по привлечению к различным видам юридической ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности.

В соответствии с национальными законами предусматривается уголовная ответственность за следующие нарушения в сфере пограничной безопасности:

- посягательство на жизнь личного состава пограничных ведомств (сил), сотрудников правоохранительных органов, военнослужащих, участвующих в обеспечении пограничной безопасности, а равно их близких в целях воспрепятствования исполнения своих служебных обязанностей указанными лицами либо из мести за такую деятельность. Указанное деяние признается особо тяжким преступлением;

- неправомерное пересечение государственной границы. Указанное деяние признается преступлением небольшой тяжести;

- противоправное изменение государственной границы. Указанное деяние признается преступлением небольшой тяжести;

- организация незаконной миграции. Указанное деяние признается преступлением небольшой тяжести;

- контрабанда. Указанное деяние признается особо тяжким преступлением;

- нарушение законодательства государства о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне. Указанное деяние признается преступлением средней тяжести.

За три последних противоправных 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 государства или его удержание за границей, а также неправомерное перемещение через государственную границу непосредственных предметов преступного посягательства, средств или орудий совершения преступления, имущества, добытого в результате совершения преступления.

В соответствии с национальным законодательством предусматривается, в частности, административная 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, совершенное юридическим лицом;
- 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 компенсации причиненного совершенным им правонарушением вреда правоохраняемым интересам.

Иностранцы граждане, допустившие нарушение правил въезда либо режима пребывания (проживания) в государстве – участнике СНГ, подлежат депортации в соответствии с законодательством государства въезда, если иное не предусматривается международными договорами.

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