

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

КОММЕНТАРИЙ

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

Подготовка настоящего Комментария обусловлена пунктом 1.4.5 Программы сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2014–2016 годы, утвержденной решением Совета глав государств СНГ от 25 октября 2013 года.

В поисках перспективных направлений гармонизации национальных правовых систем многие государства и международные организации пришли к выводу о необходимости использования специфичного способа правовой унификации, который ряд исследователей называют способом унификации с помощью международных модельных норм¹.

Следует иметь в виду, что унификация и гармонизация законодательства государств – участников СНГ во всех случаях служат важными механизмами поступательной интеграции этих стран, которые по сути своей не могут нанести ущерб правам и правомерным интересам ни одной из них.

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

Как определено пунктом «г» статьи 4 Конвенции о Межпарламентской Ассамблее государств – участников Содружества Независимых Государств, подписанной государствами – участниками СНГ (Минск, 26 мая 1995 года)², МПА СНГ принимает типовые (модельные) законодательные акты и с соответствующими рекомендациями направляет их парламентам государств – участников Конвенции. При этом ряд государств – участников указанной Конвенции сопроводили свои документы о ее ратификации заявлением о том, что положения модельных законодательных актов могут носить только рекомендательный характер³.

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

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

³ В частности, Россия сделала такую оговорку 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. С. 2966).

В соответствии с пунктом 1 статьи 15 Регламента Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств (Санкт-Петербург, 29 декабря 1992 года)⁴ рекомендательные законодательные акты принимаются МПА СНГ для ориентации согласованной законодательной деятельности парламентов государств – участников Соглашения о Межпарламентской Ассамблее государств – участников Содружества Независимых Государств.

Задача модельных документов состоит в сближении (гармонизации) законодательства разных стран на основе приемлемых моделей, воплощающих в себе лучшее из того, что есть в национальном законодательстве. Модельные законы не являются нормативными правовыми актами, обязательными для исполнения. Они представляют собой научные рекомендации для законодательных (представительных) органов государственной власти.

Разработка комментируемых Рекомендаций велась с учетом принятых Межпарламентской Ассамблеей Рекомендаций по гармонизации и унификации законодательства государств – участников СНГ о государственной границе⁵ и Рекомендаций по гармонизации и унификации законодательства государств – участников СНГ о пограничных ведомствах (силах)⁶, модельных законов «О пограничной безопасности»⁷ и «О государственной границе»⁸.

Основные направления обеспечения пограничной безопасности, определенные в комментируемых Рекомендациях и иных актах международного права, которые регулируют взаимоотношения государств – участников СНГ, еще долго не утратят актуальности.

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.

Современный период развития большинства государств – участников СНГ ознаменовался утверждением в них принципа верховенства права и связанности правом всех элементов государственного механизма⁹. Конституционное право этих государств в содержательном плане приблизилось к международным стандартам, сохранив в определенной степени преемственность, т. е. все ценное, что было создано отечественным

⁴ Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ: сайт. URL: acis.ru/plcad/block/789/regl_ipa.pdf (дата обращения: 26.01.2018).

⁵ Информационный бюллетень МПА СНГ. 2010. № 46. С. 229.

⁶ Информационный бюллетень МПА СНГ. 2010. № 46. С. 245.

⁷ Информационный бюллетень МПА СНГ. 2011. № 49. С. 113.

⁸ Информационный бюллетень МПА СНГ. 2011. № 49. С. 96.

⁹ См. напр.: Правовое пространство и человек: монография / Власова Н. В. [и др.]; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. В. Пуляева, Н. И. Хлуденева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013.

правоведением в предшествующие годы¹⁰. Важное значение приобретает признание такого юридического свойства конституции, как прямое действие ее норм, которое предполагает непосредственное регулирование ими общественных отношений¹¹. Так, например, Конституцией Республики Беларусь закреплено, что в данном государстве устанавливается принцип верховенства права. Государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства (статья 7); Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства (статья 8).

Согласно пункту 2 статьи 2 рекомендательного законодательного акта «О нормативных правовых актах государств – участников СНГ» (принят постановлением МПА СНГ от 13 мая 1995 года)¹² 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); 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, т. е. 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, ее векторные социальные параметры, закрепляет на основе признания абсолютной значимости верховенства права базовые принципы иерархической институционализации государственного управления, его созидательные функции, дифференцированные в пределах предоставленной компетенции, непреложность основных прав и обязанностей граждан, гарантии их государственного обеспечения¹³. Спектр отношений, регулируемых нормами конституционного права, весьма широк, он охватывает все сферы жизнедеятельности государства и общества: политическую, экономическую, социальную, культурную и т. д. Как отмечают исследователи, конституционное право регулирует указанные отношения не во всех проявлениях. Оно затрагивает только их основополагающие слои (пределы)¹⁴.

¹⁰ См. напр.: Михалева Н. А. Становление и развитие отечественной науки конституционного права // История юридических наук в России: сб. статей / под ред. О. Е. Кутафина. М., 2009. С. 160.

¹¹ Государственная власть и права человека: материалы научно-практической конференции, посвященной 85-летию со дня рождения профессора А.И. Кима (14 декабря 2000 г.) / отв. ред. В. Ф. Волович. Томск, 2001. С. 82.

¹² См.: Информационный бюллетень МПА СНГ. 1995. № 8.

¹³ См.: Чернобель Г. Т. Техника закрепления нормативно-правовых модусов // Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н. А. Власенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013.

¹⁴ См.: Сапаргалиев Г. Конституционное право Республики Казахстан: академический курс. 3-е изд., доп. Алматы, 2007. С. 4.

Находясь в динамике, государство и право постоянно испытывают влияние таких факторов, как состояние экономики, социальная система, культурные ориентации общества. Это не может не сказаться и на характере воздействия конституции на общественные отношения. Охватывая широкий круг вопросов жизнедеятельности государства, конституция часто ограничивается принципиальными указаниями по некоторым из них, оставляя детальное их регулирование специальным отраслям права, т. е. оказывает опосредованное воздействие на общественные отношения. Влияние этих факторов на конституционные нормы очевидно. На протяжении всего периода функционирования конституции происходит ее постоянная регенерация в новых общественных отношениях¹⁵.

Из преамбулы Венской конвенции о праве международных договоров¹⁶ следует, что одним из средств развития мирного сотрудничества между нациями являются международные договоры, которые выполняют также функцию источников международного права, закрепляя 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. Согласно статье 27 Конвенции участник международного договора не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора.

Вместе с тем развитие системы международных договоров, имеющих отношение к деятельности пограничных ведомств (сил) и ратифицированных государствами СНГ, породило проблемы иного рода, обусловленные отсутствием четкой иерархии международных норм и так называемым наслоением регулирующего воздействия международных актов различных видов и уровней. Развитие интеграционных процессов привело к расширению практики участия стран в межгосударственных объединениях. В результате одни и те же правоотношения могут регулироваться дву- и многосторонними международными актами. При этом правовые режимы участия в международных организациях существенно различаются: наряду с «мягкими» режимами предусмотрены «жесткие», предполагающие наличие специфических функциональных, институциональных и правовых элементов, а также наднациональных институтов и норм деятельности. То обстоятельство, что на конституционном уровне не учитывается специфика универсальных и региональных структур и таких объединений государств, как сообщества, содружества, союзы, порождает ряд трудностей, в том числе связанных с выполнением обязательств, налагаемых международными договорами на участвующие государства¹⁷. В то же время актуализируется проблема

¹⁵ См.: Арановский К. В. Курс лекций по государственному праву зарубежных стран. Сравнительное государственное право. Владивосток, 1996. С. 106.

¹⁶ Ведомости Верховного Совета СССР. 1986. № 37, ст. 772.

¹⁷ Жигулин В. В. Конституционно-правовые основы участия Российской Федерации и других государств в Евразийском экономическом сообществе: дис. ... канд. юр. наук. М., 2007. С. 7.

соотношения различных видов актов, принимаемых в рамках той или иной международной организации.

Важно иметь в виду, что в комментируемых Рекомендациях речь идет именно о юридической (негативной) ответственности в узком, правовом, а не широком, философском смысле. Юридическая ответственность может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями. Необходимым основанием для всех видов ответственности является наличие состава правонарушения, а его признаки, как и содержание конкретных составов правонарушений, должны согласовываться с конституционными принципами демократического правового государства, включая требование справедливости в его взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами как субъектами ответственности. Общим принципом привлечения к ответственности во всех отраслях права является наличие вины как элемента субъективной стороны состава правонарушения, а всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т. е. предусмотрено непосредственно в законе. Принципы юридической ответственности, включая принципы юридического равенства и правовой определенности, а также принцип *nullum crimen, nulla poena sine lege* (нет преступления, нет наказания без указания на то в законе) также имеют универсальное значение и по своей сути относятся к основам конституционного правопорядка.

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.

Общественные отношения, связанные с обеспечением пограничной безопасности (в том числе по вопросам ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности), регламентируются множеством правовых актов, обладающих различной юридической силой. Вместе с тем целостной отрасли права, нормы которой регулировали бы область обеспечения пограничной безопасности, сегодня в национальном законодательстве государств – участников СНГ нет. В связи с этим при совершенствовании законодательства государств СНГ по вопросам ответственности в сфере пограничной безопасности необходимо руководствоваться нормами разных отраслей правовой системы.

Термин «пограничная безопасность» в правовой доктрине и национальном праве в настоящее время не только не унифицирован, но и даже не гармонизирован. Отсутствует единый подход к его трактованию, хотя определения в большинстве своем сходны по смыслу. 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 признается частью национальной безопасности, представляющей собой состояние защищенности политических, экономических, информационных, гуманитарных и иных интересов личности, общества и государства в пограничном пространстве¹⁹. В России термин «пограничная безопасность» вошел в научный и практический оборот только в конце XX века²⁰, а официальное закрепление получил в Основах пограничной политики Российской Федерации, утвержденных Президентом Российской Федерации 5 октября 1996 года, согласно которым под пограничной безопасностью понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства в пограничном пространстве²¹.

В статье 2 модельного закона «О пограничной безопасности» пограничная безопасность определяется как 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 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.

Термин «пограничная безопасность» представляет собой усовершенствованный и конкретизированный вариант аналогичного понятия «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства в пограничных пространствах», который был закреплен в разделе 1 Основ пограничной политики государств – членов Евразийского экономического сообщества, принятых решением Межгосударственного совета Евразийского экономического сообщества от 13 мая 2002 года № 55²².

Редакция определения данного понятия, приведенная в модельном законе «О пограничной безопасности», во многом стала компромиссом между правовыми подходами парламентов Беларуси, Казахстана и России. Для

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

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

²⁰ См. напр.: Родачин В. М. Понятийно-категориальный аппарат теории пограничной безопасности // Вестник границы России. 1996. № 6. С. 41–42.

²¹ Российская газета. 1996. 6 ноября.

²² Информационный бюллетень ЕврАзЭС. 2003. № 3.

данного этапа развития взаимоотношений этих государств она вполне приемлема, но неизбежно потребует уточнения в будущем.

Можно отметить, что на сегодня 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 на противоречивость и несогласованность ряда их положений, включая понятийный аппарат. В связи с этим возникает объективная потребность в гармонизации и унификации национального законодательства государств – участников СНГ в данной сфере.

В перспективе под пограничной безопасностью, возможно, будет пониматься незыблемость государства вне зависимости от воздействия угроз, возникающих либо проявляющихся в его пограничной сфере. Такой подход предполагает адекватность реагирования на объективно существующие угрозы и полное пренебрежение мнимыми. Вместе с тем данный подход диктует необходимость экономии ресурсов государства в деле противодействия неблагоприятным факторам, объективно не достигающим уровня угроз.

Пограничная безопасность не поглощается ни одним из элементов, входящих в систему национальной безопасности. Так, согласно статье 1 Соглашения о порядке формирования и применения совместных групп специалистов (экспертов) пограничных ведомств для быстрого реагирования на угрозы пограничной безопасности на внешних границах государств – участников Содружества Независимых Государств (Минск, 10 октября 2014 года) пограничная безопасность – это состояние защищенности политических, экономических, информационных, гуманитарных и иных интересов личности, общества и государства на государственной границе, обеспечиваемое путем осуществления охраны государственной границы, функционирования пунктов пропуска через государственную границу, предупреждения и пресечения правонарушений в пределах приграничной территории²³.

Безусловно, приведенное определение отражает не весь спектр административно-правовых проблем, связанных с обеспечением пограничной безопасности, а лишь важнейшие аспекты.

В целях совершенствования целостной системы обеспечения пограничной безопасности на внешних границах государств – участников СНГ Совет глав государств Содружества Независимых Государств периодически утверждает планы мероприятий по реализации Концепции согласованной пограничной политики государств – участников Содружества Независимых Государств на соответствующий период, поручая Совету командующих Пограничными войсками (СКПВ) государств – участников СНГ организовать

²³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 11. С. 1141.

работу по выполнению мероприятий утвержденного плана во взаимодействии с заинтересованными ведомствами стран Содружества и органами СНГ²⁴.

При этом осуществляемые мероприятия направлены на дальнейшее совершенствование механизмов сотрудничества в обеспечении пограничной безопасности государств – участников СНГ; развитие целостной системы охраны внешних границ и экономических зон государств – участников СНГ и обеспечение стабильного положения на них; оптимизацию системы противодействия правонарушениям, создающим угрозу пограничной безопасности государств – участников СНГ.

Достижение указанных целей сопряжено с решением таких основных задач, как: внедрение в практическую деятельность пограничных ведомств новых форм и способов охраны внешних границ, способствующих повышению эффективности реализации согласованной пограничной политики государств – участников СНГ; развитие правовой базы их сотрудничества в пограничной сфере; объединение совместных усилий пограничных и иных ведомств и заинтересованных органов Содружества, направленных на адекватное противодействие новым вызовам и угрозам пограничной безопасности на внешних границах государств СНГ, путем проведения совместных специальных пограничных операций, оперативно-профилактических и иных мероприятий; развитие взаимовыгодного сотрудничества с международными региональными организациями в пограничной сфере.

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.

Различия в нормах национальных правовых систем нередко осложняют сотрудничество субъектов международного права. Устранение указанного препятствия превращается в настоящее время в одну из самых актуальных задач, решению которой способствует применение разнообразных методов унификации права.

Нормы международного и национального права по вопросам регулирования ответственности в сфере пограничной безопасности диалектически взаимодействуют. Следовательно, к такому параметру, как международный характер рассматриваемой совокупности норм и регулируемых ими отношений, следует подходить не с формально-догматических, а с философских, диалектических позиций. Международное и внутригосударственное право имеют «разные задачи, цели и возможности. Но их осуществление настолько взаимосвязано, что право международное и право внутригосударственное не могут, не способны существовать друг без друга. Они противоречивы, но это диалектическое противоречие, основанное на внутреннем единстве противоположных сторон, на их взаимных переходах. Это в известном смысле единство интернационального и национального, общего и

²⁴ См. напр.: Решение о Плана мероприятий по реализации Концепции согласованной пограничной политики государств – участников Содружества Независимых Государств на 2011–2015 годы (Москва, 10 декабря 2010 г.).

особенного, не могущих существовать друг без друга и взаимообогащающих друг друга»²⁵.

Теория имплементации позволяет определить статус и описывать механизм действия международных правовых норм в рамках национальных правовых систем. Имплементация означает «осуществление международно-правовых и внутригосударственных норм во исполнение международно-правовых, а также создание на международном и внутригосударственном уровнях условий для такого осуществления»²⁶.

Реализация международных стандартов в национальном законодательстве требует создания соответствующих международных и внутригосударственных механизмов. Обеспечить полную унификацию норм невозможно в силу различия юридических, социальных, экономических, географических условий стран. Более реально трансформирование международных стандартов в национальное законодательство с учетом особенностей государств.

Степень имплементации международных норм в национальном законодательстве зависит от статуса этих норм. Так, общеобязательные нормы международного права должны быть имплементированы в соответствии со взятыми государством на себя обязательствами, в то время как к нормам рекомендательного характера такие требования не предъявляются, и они имплементируются в национальном законодательстве по усмотрению законодателя.

Международный имплементационный механизм формируется с общего согласия государств – участников международных правовых актов. Внутригосударственный механизм основывается на нормах и правовых традициях каждого государства, которые могут сильно различаться. Вместе с тем для современной эпохи характерна активизация взаимодействия международных и внутригосударственных норм и механизмов, обеспечивающих правопорядок как на межгосударственном, так и на внутригосударственном уровне. Такое взаимодействие опирается на систему норм в виде сложного правового комплекса, регулирующего не только межгосударственные (и иные международные), но и определенные внутригосударственные отношения. Сфера применения международного права расширяется вследствие воздействия на правовые нормы широкого круга объективных факторов, в том числе глобализации международной жизни, интернационализации многих внутригосударственных норм и институтов, сближения международного права и ряда институтов национального права в связи с регулированием однотипных общественных отношений, развитием демократических принципов обеспечения прав человека и основных свобод.

В настоящее время объективным фактором становится осознание человечеством своего единства в решении глобальных проблем. Осуществление международных обязательств за счет использования механизма имплементации предопределяется одним из императивных принципов

²⁵ Баскин Ю. А., Фельдман Д. И. История международного права. М., 1990. С. 178.

²⁶ Гаврилов В. В. Понятие и взаимодействие международной и национальных правовых систем. Владивосток, 2005. С. 156.

международного права – принципом добросовестного выполнения международных обязательств, а в более узком смысле – принципом *pacta sunt servanda* (договоры должны соблюдаться).

Описанный выше подход к вопросам взаимодействия международного и внутригосударственного права является общим юридическим условием внутригосударственной правовой имплементации международных норм. Конкретное воплощение такая имплементация приобретает в нормах национального законодательства, через применение которых осуществляются цели, заложенные в международных договорах. При этом, безусловно, учитываются уровень экономического развития, проводимая страной политика и другие неюридические факторы (интересы), а также исторические, географические, национальные особенности и идеология государства. Таким образом устанавливается связь между обязательствами государства по договору в международно-правовой сфере и средствами их исполнения в рамках внутреннего правопорядка.

Имплементация норм международного права в законодательстве государств – одно из самых важных направлений осуществления этих норм. Процесс имплементации протекает в русле развития современных национальных правовых систем, направленного на обеспечение четкого соответствия норм внутригосударственного права не только общепризнанным принципам и нормам международного права, но и нормам международных договоров, ратифицированных государством.

В современных условиях имплементация выступает оптимальным и наиболее рациональным способом достижения указанных целей посредством включения международных норм во внутригосударственное право и обеспечения его соответствия общепризнанным принципам и нормам международного права.

В имплементации норм международного права непосредственное участие принимают органы законодательной и исполнительной власти, а также задействованы органы судебной власти, правоохранительные органы и прокуратура. При этом органы судебной власти при ведении конкретных дел могут обращаться к нормам международного права, учитывая нормы внутреннего законодательства, требующие согласования или уже согласованные с международными.

На имплементацию международных норм определяющее влияние оказывает идея сближения национальных законодательств. Так, Положением о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств, утвержденным постановлением МПА СНГ от 14 апреля 2005 года № 25-8, установлено, что указанные документы должны отвечать целям сближения (унификации) законодательства государств СНГ. Модельный акт принимается, когда существует потребность в сближении законодательства государств-участников; когда вследствие имплементации принятого модельного акта в национальном законодательстве можно получить значимый результат, решить важные задачи. Модельный акт способствует

реализации существующих международных договоров. Кроме того, к методу модельного законодательства обращаются, когда необходимо восполнить пробелы в правовом регулировании соответствующих отношений.

На современном этапе можно говорить не столько об унификации, сколько о гармонизации законодательства. Унификация и гармонизация рассматриваются как различные стадии сближения правовых систем.

Устойчивая тенденция к унификации правовых норм имеет закономерный характер и определяется объективными предпосылками. Она меняет представление об унификации права только как о процессе создания единообразных норм. Унификацию права можно определить как совокупность различных методов (способов), посредством использования которых создаются нормы-принципы, позволяющие гармонично взаимодействовать различным правовым системам.

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 правоохранный или оперативно-силовому характеру деятельности пограничных органов;*

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

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

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

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.

Согласно пункту 1.4 Положения о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 14 апреля 2005 года рекомендации – это предложения, принятые Межпарламентской Ассамблеей в установленном порядке с целью сближения законодательства государств – участников Содружества по вопросам общих интересов, приведения их законодательства в соответствие с положениями международных договоров, заключенных в рамках Содружества, и содействия синхронизации процедур их ратификации.

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.

Подготовка и представление в СКПВ предложений по укреплению режима пограничной безопасности государств – участников СНГ является одним из важных организационно-практических мероприятий, включенных в национальные планы государств – участников СНГ по реализации межгосударственной программы совместных мер борьбы с преступностью на соответствующий период.

При создании целостной системы пограничной безопасности, прежде всего на государственных границах государств – участников СНГ с другими странами, путем объединения усилий заинтересованных сторон следует определить задачи всех сил и средств этой системы на стратегическом (коалиция государств, государство), оперативно-стратегическом (важное направление, объединяющее несколько приграничных регионов), оперативно-тактическом (приграничный регион) и тактическом (конкретная приграничная территория) уровнях.

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.

Изложенные принципы соответствуют актам универсального характера, закрепляющим принципы международного права.

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

международные 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 «пределы общечеловеческого», которые обуславливают пределы международно-правового регулирования общественных отношений. Это особенно важно в контексте все возрастающего на современном этапе общественного развития самосознания народов, противостоящего негативным глобализационным процессам. Те или иные правовые принципы одних стран не могут быть механически, произвольно имплементированы в других странах с совершенно иными историческими, национальными традициями.

Указанные в комментируемых Рекомендациях принципы действуют не иначе как в своей совокупности и ни при каких обстоятельствах не могут быть противопоставлены один другому (другим). Например, принцип 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 продиктован современными требованиями по совершенствованию правоохранительной и правоприменительной функций пограничной деятельности. Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Поэтому государство гарантирует соблюдение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении пограничной деятельности. Однако в целях обеспечения прав и законных интересов других лиц, обороны страны и пограничной безопасности государства допускается ограничение прав и законных интересов участников трансграничной деятельности. Вместе с тем в условиях развития государств – участников СНГ как правовых государств граждане и их объединения вправе получать разъяснения в случае ограничения прав и свобод, а также требовать возмещения вреда, причиненного действиями органов публичной власти и их должностных лиц при исполнении последними служебных обязанностей в ходе пограничной деятельности.

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 предотвращения 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.

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

Развитие национальных правовых механизмов дополнительно может предусматривать: разработку и своевременное приведение правовой базы в сфере пограничной деятельности в соответствие с реальной обстановкой в стране и мире, а также потребностями защиты экономической безопасности государства и развития его международных связей; совершенствование правовой базы, регламентирующей вопросы защиты и охраны государственной границы; разработку и совершенствование правовых актов, регулирующих вопросы взаимодействия органов публичной власти, осуществляющих полномочия в сфере защиты и охраны государственной границы; исключение дублирования полномочий таких органов, формирование и нормативное закрепление механизма координации их деятельности в указанной сфере; уточнение правовых основ взаимодействия органов публичной власти с пограничными ведомствами (силами) в сфере пограничной деятельности; совершенствование правового регулирования в сфере применения пограничных мер в интересах защиты интеллектуальной собственности; выработку механизмов, стимулирующих деятельность субъектов обеспечения пограничной безопасности, и т. п.

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 преступность, 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.

Рассматриваемый раздел комментируемых Рекомендаций определяет основной понятийно-категориальный аппарат, который предполагается

использовать в целях обеспечения унификации терминологии, единообразного ее толкования и применения. Использование этого понятийно-категориального аппарата при конструировании соответствующих норм национального законодательства, а также в процессе межнационального общения позволит предупредить возможные лексико-семантические неточности, в том числе связанные с проблемами перевода.

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 исполнению 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;

В части 1 статьи 198 модельного Уголовного кодекса для государств – участников СНГ контрабанда определяется как перемещение в крупных размерах через государственную или таможенную границу государства, совершенное помимо или с сокрытием от таможенного контроля либо с обманным использованием документов или средств таможенной идентификации либо сопряженное с недекларированием или с недостоверным декларированием 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 незаконный экспорт технологий, научно-технической информации и услуг, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, вооружения и военной техники. Согласно части 2 данной статьи к контрабанде также относятся действия, описанные в части 1, но совершенные: должностным лицом с использованием служебного положения; лицом, освобожденным от определенных форм таможенного контроля, или лицом, уполномоченным на перемещение через таможенную границу отдельных товаров или транспортных средств, освобожденных от определенных форм таможенного контроля; с применением насилия к лицу, осуществляющему таможенный контроль. Действия, описанные в частях 1 и 2, классифицируются как тяжкие преступления. В части 3 статьи 198 закреплено, что те же действия, совершенные организованной группой, причисляются к категории особо тяжких преступлений.

Из части 1 статьи 278 модельного Уголовного кодекса для государств – участников СНГ следует, что экономическая контрабанда – это перемещение в крупных размерах через таможенную границу государства, совершенное помимо или с сокрытием от таможенного контроля либо с обманным использованием документов или средств таможенной идентификации либо сопряженное с недекларированием или недостоверным декларированием вещей и ценностей, запрещенных или ограниченных к перемещению через таможенную границу государства, а равно других товаров или предметов, в отношении которых установлены специальные правила перемещения через таможенную границу государства, за исключением указанных в статье 198. Экономическая контрабанда отнесена к преступлениям средней тяжести. В части 2 статьи 278 перечисленные действия квалифицируются как тяжкие преступления, если они совершены: а) с использованием служебного положения; б) лицом, освобожденным от определенных форм таможенного контроля, или лицом, уполномоченным на перемещение через таможенную границу отдельных товаров или транспортных средств, освобожденных от определенных форм таможенного контроля; в) с применением насилия к лицу, осуществляющему таможенный контроль. Часть 3 указанной статьи рассматривает экономическую контрабанду, совершенную организованной группой, как особо тяжкое преступление.

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

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

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); упомянутые права 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 «b»). Фиксированные точки, составляющие линию внешних границ континентального шельфа на морском дне, должны находиться не далее 350 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, или не далее 100 морских миль от 2500-метровой изобаты, которая представляет собой линию, соединяющую глубины в 2500 метров (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 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).

Согласно статье 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 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).

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

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

Статьей 55 Конвенции ООН по морскому праву установлено, что 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. Ширина исключительной экономической зоны не должна превышать 200 морских миль, отсчитываемых от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря (статья 57).

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 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 связи с этим 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). Согласно указанной статье Конвенции ширина зон безопасности определяется прибрежным государством с учетом применимых международных стандартов. Эти зоны устанавливаются таким образом, чтобы они разумно соотносились с характером и функцией искусственных островов, установок или сооружений и не простирались вокруг них более чем на 500 метров, отмеряемых от каждой точки их внешнего края, за исключением случаев, когда это разрешено общепринятыми международными стандартами или рекомендовано компетентной международной организацией. О протяженности зон безопасности дается надлежащее оповещение (пункт 5). Все суда должны уважать эти зоны безопасности и соблюдать общепринятые международные стандарты в отношении судоходства вблизи искусственных островов, установок, сооружений и зон безопасности (пункт 6). Искусственные острова, установки и сооружения и зоны безопасности вокруг них не могут устанавливаться, если это может создать помехи для использования признанных морских путей, имеющих существенное значение для международного судоходства (пункт 7). Искусственные острова, установки и сооружения не обладают статусом островов. Они не имеют своего территориального моря, и их наличие не влияет на определение границ территориального моря, исключительной экономической зоны или континентального шельфа (пункт 8).

Согласно статье 61 Конвенции 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 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 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.

В части 4 статьи 13 модельного Уголовного кодекса для государств – участников СНГ закреплено, что действие уголовного законодательства государства – участника СНГ распространяется на преступления, совершенные на его континентальном шельфе и в его исключительной экономической зоне, в случаях, предусмотренных международными договорами. При этом в статье 316 модельного кодекса установлена уголовная ответственность за ряд составов преступлений, совершаемых на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне государства – участника СНГ. Так, 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 отнесены к преступлениям небольшой тяжести, а исследование, разведка, разработка естественных богатств исключительной экономической зоны государства, проводимые без соответствующего разрешения, – к преступлениям средней тяжести.

За три последних противоправных деяния юридические лица привлекаются к административной ответственности.

Привлечение юридических лиц к административной ответственности основывается на международных обязательствах, государствах – участников СНГ, принятых ими в соответствии с Конвенцией ООН против транснациональной организованной преступности (принята резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 г.) и Конвенцией об отмывании,

выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (Страсбург, 8 ноября 1990 г.).

Кроме того, уголовное законодательство государства – участника СНГ должно предусматривать в качестве квалифицирующих признаков преступления, отягчающих ответственность и влекущих в силу этого повышенные правосстановительные 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.

При реализации своих дискреционных полномочий, вытекающих из комментируемых положений, национальный законодатель располагает достаточно широкой свободой усмотрения в установлении за правонарушения в этой сфере эффективных мер публично-правовой ответственности, которые он не только вправе, но и обязан предусмотреть, руководствуясь имеющими универсальное значение и по своей сути относящимися к основам конституционного правопорядка общими принципами юридической ответственности, включая принципы юридического равенства и правовой определенности, а также принцип *nullum crimen, nulla poena sine lege* (нет преступления, нет наказания без указания на то в законе).

Принцип соразмерности и вытекающие из него требования справедливости, адекватности и пропорциональности используемых правовых средств предполагают установление публично-правовой ответственности лишь за виновное деяние, а также ее дифференциацию в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении взыскания. Указанные принципы привлечения к ответственности в равной мере относятся к физическим и юридическим лицам.

Иностранные 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.

На основании статьи 5 Соглашения о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией (Москва, 6 марта 1998 г.)²⁷ незаконные мигранты, выявленные на территории одной из сторон, подлежат депортации в государство выезда в соответствии с законодательством государства въезда, если иное не предусмотрено международными договорами. Если незаконные мигранты прибыли на территорию одной стороны с территории другой стороны, то они, при наличии соответствующих доказательств этого, подлежат передаче последней. При этом передача незаконных мигрантов осуществляется в соответствии с отдельными договоренностями сторон в данной области.

С первых дней существования СНГ противодействие незаконной миграции и осуществление миграционного контроля признано одним из приоритетных направлений расширения международного сотрудничества по вопросам миграции.

В Соглашении о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией закрепляется положение о том, что въезд граждан третьих государств, лиц без гражданства и граждан сторон Соглашения на территорию одной из сторон возможен при условии выполнения ими требований национального законодательства страны-реципиента о правилах въезда, выезда, пребывания и транзитного проезда, а также международных договоров, участницей которых эта страна является. Незаконные мигранты подлежат депортации в государство выезда, если иное не предусмотрено международными договорами. Кроме того, согласно статье 4 Соглашения его стороны осуществляют взаимодействие в области миграционного контроля; учета граждан, незаконно пересекающих границы, незаконно пребывающих на территориях сторон, а также лиц, которым запрещен въезд на территорию одной из сторон; гармонизации национального законодательства сторон в области ответственности для незаконных мигрантов и для всех категорий лиц,

²⁷ Содружество: информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1998. № 1 (34). С. 81–86.

оказывающих содействие незаконной миграции; обмена информацией о незаконной миграции.

Не менее значимым с точки зрения формирования правовых основ взаимодействия стран Содружества в области миграционного контроля, учета иностранных граждан, незаконно пребывающих на их территориях, выработки механизма депортации, гармонизации национального законодательства и обмена информацией о незаконной миграции международным правовым актом является утвержденное в январе 2000 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 миграции²⁸.

16 сентября 2004 года была одобрена Концепция сотрудничества государств – участников СНГ в противодействии незаконной миграции, представляющая собой систему основных принципов и направлений взаимодействия органов государственной власти стран Содружества в обеспечении безопасности государств, общества и личности от угроз незаконной миграции. В указанной Концепции перечислены следующие приоритетные направления сотрудничества государств СНГ по борьбе с нелегальной миграцией:

- совершенствование договорно-правовой базы;
- разработка и реализация совместных программ и планов;
- изучение и обобщение международного опыта;
- осуществление согласованных мер для выполнения положений универсальных международных договоров;
- изучение и оценка эффективности совместных усилий государств – участников СНГ, внедрение положительного опыта в практику их деятельности;
- совершенствование действующего пограничного и миграционного контроля на государственных границах государств – участников СНГ;
- расширение института представительства полномочных органов Содружества в государствах – участниках СНГ;
- приведение процедуры определения правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в соответствие с международными стандартами.

Основными формами сотрудничества в сфере противодействия незаконной миграции в названной Концепции были провозглашены:

- обмен оперативной, статистической, научно-методической и иной информацией о состоянии миграционных процессов, информацией для пополнения общей базы данных о незаконных мигрантах, организованных преступных группировках, осуществляющих их ввоз, вывоз и торговлю людьми;

²⁸ Содружество: информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1998. № 1 (34). С. 127–132.

- проведение совместных профилактических и оперативно-розыскных мероприятий, специальных операций, следственных действий и оказание правовой помощи по гражданским и уголовным делам;
- создание и укрепление специализированных подразделений, оснащение их современными техническими средствами;
- мониторинг незаконной миграции, результатов работы по предупреждению, выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлений, связанных с незаконной миграцией, выработка на его основе соответствующих рекомендаций и предложений по совершенствованию правового регулирования, форм и методов совместной деятельности;
- проведение скоординированной политики во взаимодействии с международными организациями;
- разработка и принятие согласованных мер, препятствующих использованию банковских, коммерческих и других структур для легализации (отмывания) доходов, полученных от незаконной миграции;
- совместное использование новейших научно-технических достижений;
- обмен нормативными правовыми актами;
- проведение консультаций по вопросам практического взаимодействия, согласование общих подходов и принципов при разработке международных договоров и других документов в сфере противодействия незаконной миграции;
- обмен опытом работы полномочных органов государств – участников СНГ по предупреждению, выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлений, связанных с незаконной миграцией, проведение совместных конференций, семинаров, сборов, консультаций и совещаний;
- определение основных форм участия средств массовой информации в вопросах противодействия незаконной миграции;
- проведение взаимных консультаций между государствами – участниками СНГ, осуществляющими порядок безвизового въезда, о намерениях заключить международные договоры с третьими государствами о безвизовых поездках.

Необходимо подчеркнуть, что в числе приоритетных задач сотрудничества государств – участников СНГ данная Концепция называет гармонизацию национального законодательства подписавших ее стран в рассматриваемой сфере.

Принят на сорок седьмом
пленарном заседании
Межпарламентской Ассамблеи
государств — участников СНГ
(постановление № 47-14 от 13 апреля 2018 года)