

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

**РЕКОМЕНДАЦИИ
по гармонизации и унификации законодательства
государств – участников СНГ о пограничных ведомствах (силах)**

1. Общие положения

В настоящее время структура пограничных ведомств (сил) различных государств характеризуется большим разнообразием, и детальное изучение организации их деятельности свидетельствует о том, что пограничные ведомства (силы) как государственный орган в зависимости от геополитических, геостратегических условий и экономических возможностей в каждом государстве имеют свои характерные черты. Они проявляются главным образом в структуре пограничного ведомства (сил), его подчиненности и принципах комплектования, глубине охраняемых пограничных пространств.

Рекомендации по гармонизации и унификации законодательства государств – участников Содружества Независимых Государств о пограничных ведомствах (силах) (далее – Рекомендации) предназначены для согласования усилий органов государственной власти государств Содружества в их законотворческой деятельности по предотвращению угроз безопасности в пограничной сфере путем определения общих правовых подходов к формулированию целей, задач, принципов деятельности и полномочий пограничных ведомств (сил) государств – участников СНГ.

В настоящее время пограничные ведомства (силы) государств – участников СНГ осуществляют свою деятельность по защите и охране государственной границы в условиях значительного возрастания интенсивности трансграничных взаимодействий.

Пограничные ведомства (силы) государств – участников СНГ при решении задач по охране и защите государственной границы сталкиваются с различными проблемами, которые характеризуются:

- нестабильной, сложной пограничной и оперативной обстановкой, вызванной массовыми нарушениями режима государственной границы, высокой активностью международного терроризма и трансграничной преступности;
- наличием ряда неурегулированных территориальных вопросов;
- возрастанием масштабов негативных трансграничных потоков;
- ростом количества кризисных и чрезвычайных ситуаций в приграничных регионах;
- возрастанием уровня существующих и появлением ряда новых угроз, основными из которых являются:
международный терроризм;

незаконный оборот наркотиков и психотропных веществ;
незаконная миграция;
хищение сырья и природных ресурсов;
контрабанда оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ, материальных ценностей и товаров;
территориальные и экономические претензии некоторых государств;
разведывательная деятельность зарубежных спецслужб;
ухудшение экологической обстановки, загрязнение морской среды и сухопутных приграничных территорий.

В ряде случаев повышению эффективности пограничной деятельности, осуществляемой силами различных министерств и ведомств государств – участников СНГ, будут способствовать скоординированные и согласованные действия, направленные на решение задач по охране и защите государственной границы государств – участников СНГ.

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

Под законодательством государства – участника СНГ о пограничных ведомствах (силах) в Рекомендациях понимаются прежде всего нормы законов, определяющих задачи и полномочия пограничных ведомств (сил) соответствующих государств.

В широком смысле к законодательствам государств – участников СНГ о пограничных ведомствах (силах) относятся и подзаконные акты, принимаемые в развитие законов, которые также требуют гармонизации и унификации.

Сближение законодательства государства – участников СНГ о пограничных ведомствах (силах) может осуществляться в форме гармонизации (достижения благоприятного, взаимодополняющего сочетания частей в целом, согласия) и унификации (приведения к единообразию).

Так как в процессе унификации законодательства государств – участников СНГ о пограничных ведомствах (силах) должны быть проведены мероприятия по их изменению, в результате чего структура, состав и отдельные положения приводятся к одному и тому же виду, представляется, что осуществить унификацию в полном объеме крайне затруднительно в силу различных политических, социально-экономических и прочих причин.

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

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

Существенным вкладом в формирование законодательства государств – участников СНГ о пограничных ведомствах (силах) стали международные акты, заключенные в рамках Содружества Независимых Государств. К их числу относятся:

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

Соглашение о сотрудничестве в подготовке и повышении квалификации военных кадров для пограничных войск государств – участников Содружества Независимых Государств от 3 ноября 1995 года;

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

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

Соглашение о сотрудничестве пограничных войск государств – участников Содружества Независимых Государств в вопросах научно-исследовательской деятельности от 12 апреля 1996 года;

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

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

Соглашение об организации санаторно-курортного лечения и организованного отдыха военнослужащих и членов их семей, гражданского персонала пограничных войск государств – участников Содружества Независимых Государств от 18 октября 1996 года;

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

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

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

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

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

Государства – участники СНГ приняли следующие национальные законы о пограничных ведомствах (силах):

Закон Грузии от 27 декабря 2006 года № 4138-вс «О Пограничной полиции Грузии»;

Закон Республики Казахстан от 13 января 1993 года «О Пограничной службе Комитета национальной безопасности Республики Казахстан»;

Закон Кыргызской Республики от 19 марта 1999 года № 28 «О пограничной службе Кыргызской Республики»;

Закон Республики Молдова от 13 июля 2007 года № 162-16 «О Пограничной службе»;

Закон Республики Таджикистан от 1 марта 2005 года № 82 «О Пограничных войсках Республики Таджикистан»;

Закон Украины от 3 апреля 2003 года № 661-4 «О Государственной пограничной службе Украины».

В Российской Федерации задачи и полномочия пограничных органов Федеральной службы безопасности закреплены в Законе Российской Федерации от 1 апреля 1993 года № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» и Федеральном законе от 3 апреля 1995 года № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности».

Сравнительный анализ указанных нормативно-правовых актов свидетельствует о том, что значительная их часть сходна по содержанию. Вместе с тем выявлены разные подходы к определению используемых понятий, задач и полномочий пограничных ведомств (сил), а также ряда других положений.

Основные усилия в работе по гармонизации и унификации законодательства государств – участников СНГ о пограничных ведомствах (силах) должны быть направлены на закрепление общих целей, принципов деятельности, задач и полномочий пограничных ведомств (сил).

Для этого необходимо:

– создать научно обоснованную систему требований к содержанию нормативно-правовых актов;

– разработать единый понятийный аппарат, охватывающий все существенные аспекты пограничной сферы и способный быть основой для правотворческой и правоприменительной деятельности;

– усовершенствовать механизмы экспертизы разрабатываемых и оценки эффективности уже действующих законодательных актов.

Таким образом, анализ вышеназванных законов вызывает необходимость выработки единых целей, принципов и направлений гармонизации и унифика-

ции законодательства государств – участников СНГ о пограничных ведомствах (силах).

2. Цели гармонизации и унификации законодательства государств – участников СНГ о пограничных ведомствах (силах)

Целями гармонизации и унификации законодательства государств – участников СНГ о пограничных ведомствах (силах) являются:

1) сосредоточение (согласование) общих усилий пограничных ведомств (сил) на предотвращении угроз безопасности в пограничной сфере, обеспечении надежной защиты государственной границы;

2) повышение качественного уровня законодательства государств – участников СНГ о пограничных ведомствах (силах), обеспечение наиболее полного его соответствия назревшим потребностям развития и угрозам безопасности государств Содружества в пограничной сфере;

3) устранение противоречий в законодательстве государств – участников СНГ о пограничных ведомствах (силах);

4) выработка мер, направленных на совершенствование правового регулирования, преодоление в нем проблемности и неопределенности, создание необходимых правовых условий, обеспечивающих выполнение государствами – участниками СНГ своих международных обязательств;

5) обеспечение более полной имплементации принципов и норм международного права в законодательстве государств – участников СНГ о пограничных ведомствах (силах).

3. Принципы гармонизации и унификации законодательства государств – участников СНГ о пограничных ведомствах (силах)

Гармонизация и унификация законодательства государств – участников СНГ о пограничных ведомствах (силах) основывается на следующих принципах:

– согласованность правового регулирования на взаимоприемлемых для государств – участников СНГ условиях;

– синхронность принятия актов по вопросам углубления интеграции;

– последовательность этапов гармонизации в соответствии с юридической значимостью и иерархией законодательных и иных нормативно-правовых актов;

– приоритетность международных договоров, ратифицированных в установленном для государств – участников СНГ порядке, перед актами национального законодательства.

4. Основные направления гармонизации и унификации законодательства государств – участников СНГ о пограничных ведомствах (силах)

4.1. Согласование целей, задач и принципов деятельности пограничных ведомств (сил)

Вырабатываются, согласовываются и нормативно закрепляются общее определение понятия «пограничное ведомство (силы)», цели, задачи и принципы его деятельности.

Под пограничным ведомством (силами) предлагается понимать государственный орган государства – участника СНГ, на который возлагаются задачи по недопущению противоправного изменения прохождения государственной границы, обеспечению соблюдения физическими и юридическими лицами режима государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу, а также по осуществлению деятельности по нейтрализации и ликвидации угроз в пограничной сфере.

Пограничное ведомство (силы) составляет основу системы обеспечения безопасности государства – участника СНГ в пограничной сфере.

Целями деятельности пограничных ведомств (сил) государств – участников СНГ являются противодействие внешним и внутренним угрозам, обеспечение интересов и безопасности государств Содружества, недопущение противоправного изменения прохождения государственной границы, обеспечение соблюдения физическими и юридическими лицами режима государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу, а также обеспечение свободы в законном пересечении государственной границы лицами, грузами, товарами и животными с минимальными временными затратами на осуществление необходимых контрольных функций.

Основными задачами пограничных ведомств (сил) государств – участников СНГ являются:

- охрана и защита государственной границы;
- содействие в борьбе с организованной преступностью, выявление и пресечение перемещения контрабанды, незаконной миграции, незаконного оборота оружия, боеприпасов, взрывчатых и радиоактивных веществ, наркотических средств и психотропных веществ на государственной границе;
- содействие в борьбе с террористической деятельностью посредством предупреждения, выявления и пресечения попыток пересечения террористами государственной границы, а также незаконного перемещения через государственную границу оружия, взрывчатых, отравляющих, радиоактивных веществ и иных предметов, которые могут быть использованы в качестве средств совершения преступлений террористического характера;
- защита экономических и иных законных интересов государств – участников СНГ.

Пограничные ведомства (силы) государств – участников СНГ осуществляют выполнение иных задач, возложенных на них законами государств – участников СНГ, а также задач в рамках соответствующих международных договоров.

Принципами деятельности пограничных ведомств (сил) государств – участников СНГ являются:

- соблюдение законности;
- уважение и соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- уважение суверенитета, территориальной целостности государств и нерушимости их границ;
- мирное разрешение пограничных споров;
- взаимовыгодное всестороннее сотрудничество с органами иностранных государств, выполняющими аналогичные задачи;

- сочетание гласных и негласных форм и методов деятельности;
- единоначалие и централизация управления.

4.2. Согласование полномочий пограничных ведомств (сил)

Вырабатываются, согласовываются и нормативно закрепляются общие полномочия (права и обязанности), ответственность сотрудников пограничных ведомств (сил) государств – участников СНГ, а также контроль за их деятельностью.

Предлагается для достижения целей и решения задач, возлагаемых на пограничные ведомства (силы) государств – участников СНГ, наделить их следующими полномочиями:

- недопущение всеми имеющимися средствами противоправного изменения прохождения государственной границы;
- соблюдение режима государственной границы на суше, море, реках, озерах и иных водоемах;
- осуществление контроля за соблюдением законодательства о государственной границе;
- разработка и осуществление во взаимодействии с другими государственными органами государств – участников СНГ мер по борьбе с терроризмом, организованной преступностью, контрабандой, незаконной миграцией, незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых и отравляющих веществ, наркотических средств и психотропных веществ, а также противодействие деятельности незаконных вооруженных формирований в пределах пограничных зон;
- контроль за въездом на территорию государств – участников СНГ иностранных граждан и лиц без гражданства, ищущих убежища, а также следующих транзитом через территорию государств – участников СНГ в третьи страны;
- осуществление установленным порядком войсковой, разведывательной, контрразведывательной, оперативно-розыскной и иной деятельности;
- участие в делимитации, демаркации, редемаркации государственной границы;
- предупреждение, выявление, пресечение и раскрытие преступлений и административных правонарушений, а также осуществление розыска лиц, подозреваемых в их совершении;
- проведение пограничных поисков и операций;
- обустройство и содержание инженерно-технических сооружений и заграждений, пограничных знаков на суше, пограничных просек, коммуникаций и других объектов на земельных полосах или участках, отведенных в постоянное (бессрочное) пользование пограничным органам;
- производство документирования, видео- и аудиозаписи, кино- и фотосъемки фактов и событий;
- временное ограничение или запрещение въезда и выезда (прохода), пребывания, передвижения физических лиц, транспортных средств и грузов, ведения хозяйственной и иной деятельности при проведении пограничных поисков и операций;

- производство в документах на право пересечения государственной границы соответствующих отметок и при необходимости временное изъятие таких документов, а также изъятие недействительных документов;
- привлечение на добровольных началах физических лиц к решению возложенных на пограничные ведомства (силы) задач;
- применение оружия, боевой техники, специальных средств, физической силы;
- сотрудничество с соответствующими органами иностранных государств, международными организациями в интересах защиты государственной границы и поддержания ее режима;
- осуществление иных мер по защите государственной границы и поддержанию ее режима.

За нарушение законодательства о пограничных ведомствах (силах) государств – участников СНГ устанавливается уголовная, административная либо иная ответственность в соответствии с законами государств – участников СНГ.

Контроль деятельности пограничных ведомств (сил) осуществляется прокуратурой, судебными и иными органами государств – участников СНГ в пределах их полномочий.

Приняты на тридцать третьем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ
(постановление № 33-17 от 3 декабря 2009 года)