

ПОГРАНИЧНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Монография

МОСКВА
2024

Рецензенты:

доктор экономических наук, профессор Е.В. Балацкий
доктор физ.-мат. наук, профессор А.А. Васин
доктор технических наук, профессор Ф.И. Ерешко
доктор юридических наук, доцент В.В. Кудинов
доктор исторических наук, доцент Е.Н. Лещёв
доктор военных наук, профессор В.П. Медведев
доктор политических наук, профессор А.В. Фененко

Пограничная безопасность: монография / Е.С. Гирник, А.В. Дорошев, Р.А. Емельянов, В.В. Клементьев, И.П. Кочнев, Н.Н. Кудинов, И.В. Кузин, П.И. Лемперт, В.Е. Лепский, К.В. Макаренко, Е.А. Макаров, К.Т. Малицкий, А.Ю. Митин, Ф.С. Мусин, А.А. Некрасов, В.М. Родачин, Ю.С. Ромашев, П.Д. Сениченков, В.М. Сержанин, Д.С. Стёпин, Е.Г. Стрежнев, В.И. Харламов, А.А. Шинкаренко, В.В. Шумов, Л.С. Элькин; под общ. ред. В. В. Шумова и с предисловием Н.И. Турко. – М. : КЖИ «Граница», 2024. – 540 с. : ил.

С позиций философского, системного, деятельностного и исторического подходов в монографии изложены теоретические основы научной дисциплины «Пограничная безопасность», имеющей в качестве системообразующего элемента деятельность пограничных ведомств (сил) государств.

Монография предназначена для специалистов в области обеспечения национальной, государственной и пограничной безопасности, научных работников, адъюнктов и аспирантов, слушателей и курсантов пограничных и военных вузов, факультетов государственной службы и управления России, стран СНГ и других государств.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	5
Введение	8
Глава 1. Зарождение и развитие научных взглядов на пограничную безопасность.	24
1.1. Основания пограничной безопасности	26
1.2. Погранология, лимнология и исследования границ	45
1.3. Пограничная безопасность как научная дисциплина	54
Глава 2. Пограничная история	69
2.1. История пограничной охраны	71
2.2. История береговой охраны.	100
2.3. История пограничного контроля	126
2.4. История защиты и охраны границы воинскими формированиями.	149
Глава 3. Философия безопасности: становление современного учения	164
3.1. Понятия «опасность» и «безопасность» в истории философии	165
3.2. Философия безопасности как отрасль современной философии	174
3.3. Философско-методологические основания анализа и прогнозирования безопасности	207
Глава 4. Правовые основы обеспечения пограничной безопасности	235
4.1. Роль правовых мер в обеспечении пограничной безопасности	235
4.2. Территориальные пределы правового обеспечения пограничной безопасности	250
4.3. Основные направления правового регулирования деятельности государств по обеспечению пограничной безопасности	273
Глава 5. Система пограничных мер	312
5.1. Система мер по направлению пограничной охраны.	312
5.2. Система мер по направлению береговой охраны	341
5.3. Система мер по направлению пограничного контроля	355
5.4. Материально-техническое обеспечение деятельности	366

Глава 6. Базовые модели пограничной безопасности	378
6.1. Классификация моделей пограничной безопасности и пограничной деятельности	378
6.2. Модель национальной безопасности и ее приложения	389
6.3. Базовые модели управления защитно-боевыми мерами	418
6.4. Модели обоснования плотностей, обеспечивающих надежную охрану государственной границы.	447
Глава 7. Управление образованием в пограничных вузах	463
7.1. Концепции развития высшего образования	463
7.2. Требования к учебному процессу в пограничных вузах	479
7.3. Управление образовательной деятельностью в пограничных вузах	499
Заключение	508
Перечень сокращений	511
Литература	514

ПРЕДИСЛОВИЕ

В современных реалиях актуальным становится осмысление многополярной геополитической архитектуры, обоснование эффективных механизмов обеспечения подлинного суверенитета государств, прежде всего путем формирования систем обеспечения национальной безопасности и укрепления обороны, адекватных существующим и ожидаемым угрозам.

Как и любая социальная система, государство развивается в глобальном геополитическом пространстве и в условиях мирового рынка. Эффективность современного рынка напрямую зависит от обладания дешевыми природными и людскими ресурсами. Именно экономический интерес западных стран трансформируется в агрессивную геополитическую экспансию, направленную против стран, стремящихся проводить суверенную политику и не подчиняющихся навязываемым так называемым «правилам». Эта экспансия заключается в постоянном расширении зоны действий блока НАТО, развязывании войн и организации военных переворотов, вмешательстве во внутренние дела суверенных государств, применении экономических санкций как политического инструмента агрессии.

Учение о безопасности, как и военная наука, является интегрированной, синтетической дисциплиной, применяющей для получения научных результатов методы гуманитарных, социальных, естественных и технических дисциплин, а также математические методы и философские подходы. Получение новых знаний возможно, когда есть системообразующий элемент – общество и его институты, в узком смысле – военная организация государства, вооруженные и пограничные силы.

Авторами предложено два определения пограничной безопасности: широкое (системообразующий элемент – органы государственной власти и управления) и узкое (в качестве системообразующего элемента выступают

пограничные силы). В узком смысле учение о пограничной безопасности есть раздел: 1) погранологии, 2) учения о национальной безопасности и 3) военной науки. Учению в узком смысле и посвящена настоящая работа.

Объект и предмет исследования в представленной Вашему вниманию монографии обеспечили широкий и всесторонний охват практически всей объективной действительности в области погранологии и пограничной безопасности.

Разработанная авторами система пограничных мер позволяет учесть все факторы, влияющие на результаты служебных и служебно-боевых действий. Широкому кругу читателей известно, что с появлением ядерного оружия во второй половине XX века появилась концепция ядерного сдерживания, а в конце XX – начале XXI века – концепция военного (военно-политического) сдерживания. Вместе с тем, при решении задач охраны границы и в борьбе с контрабандой предупредительные и сдерживающие меры активно использовались пограничниками, начиная со второй половины XIX века.

В условиях беспрецедентных экономических санкций и современных вызовов безопасности России, стран СНГ и других государств в качестве магистрального пути развития и совершенствования системы обеспечения пограничной безопасности в монографии рассматривается совершенствование научно-образовательной деятельности в партнерстве с лидирующими российскими университетами, в том числе в сфере подготовки специалистов пограничного профиля в рамках образовательного процесса на базе пограничных вузов.

Все главы монографии представляют собой единое целое, отражая широту взглядов на крупнейшую научную и практическую проблему. Вместе с тем можно отметить прорывные научные результаты. Их как минимум три: во-первых, это концепция системы пограничных мер, во-вторых, математические модели служебных и боевых действий, и, в-третьих, правовые основы обеспечения пограничной безопасности.

Особо следует отметить патриотическую позицию авторов монографии, уважение к родной стране, государствам – членам СНГ и другим странам. Наличие гражданской и нравственной позиции очень важно для работ такого типа.

Первый вице-президент Академии военных наук
Заслуженный деятель науки РФ,
доктор военных наук, профессор Н.И. Турко

ВВЕДЕНИЕ

Безопасность («отсутствие опасности; сохранность, надежность» [Даль, 1863–1866]) является базовой потребностью индивидов и общества, ценностью и общественным благом. Уставом ООН признаются рядоположенными и важнейшими такие ценности, как «международный мир», «безопасность» и «справедливость»: «Все Члены Организации Объединенных Наций разрешают свои международные споры мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность и справедливость» [Устав, 1945]. Одним из важнейших принципов коллективной безопасности является принцип ее неделимости¹.

Наряду с безопасностью социологи выделяют *онтологическую безопасность* (ontological security), означающую присущее людям чувство безопасности, упорядоченности и правильности их жизни. Наиболее отчетливо это чувство ощущается в случае устойчивой личной идентичности, не изменяющейся с течением времени [Аберкромби, Хилл, Тернер, 2004].

В Российской империи под безопасностью понималась главным образом личная и имущественная безопасность, которая считалась главным залогом человеческого развития. Отсутствие безопасности личности и собственности равносильно отсутствию всякой связи между человеческими усилиями и достижением целей, для которых они делаются. Это означает: неизвестность того, пожнет ли сеющий, достанутся ли продукты производящему, будет ли человек завтра пользоваться тем, что берегает сегодня: это значит, что труд и бережливость не ведут к приобретению, а ведут

¹ В 1975 году государства – участники Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе приняли Хельсинкский Заключительный акт, в котором признали «неделимость безопасности в Европе». В 1999 году в Стамбуле государства – участники СБСЕ приняли Хартию европейской безопасности, в которой провозгласили «создание в Европе общего и неделимого пространства безопасности».

к нему насилие. Необходимость в личной и имущественной безопасности вызывает к жизни государство, в этой необходимости государство находит главнейшее разъяснение своего существования, она же указывает государству основную его цель и назначение [Энциклопедический, 1890–1907]. В Положении о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия от 14 августа 1881 г. термин «государственная безопасность» трактовался как однопорядковый с термином «общественная безопасность» [Общая теория, 2005].

В советское время использовался термин «государственная безопасность – охрана государственной безопасности», под которым понималась совокупность мер по защите существующего государственного и общественного строя, территориальной неприкосновенности и независимости государства от подрывной деятельности разведывательных и иных специальных служб враждебных государств, а также от противников существующего строя внутри страны. Охрана государственной безопасности социалистических стран включала совокупность мер политического, экономического, военного и правового характера, направленных на выявление, предупреждение и пресечение деятельности антисоциалистических сил, империалистических разведок, стремящихся подорвать и ослабить социалистический государственный и общественный строй, нарушить территориальную неприкосновенность соответствующей страны [БСЭ, т. 3, 1970].

В современной России безопасность рассматривается максимально широко. Законом «О безопасности» от 5 марта 1992 г. дано определение безопасности как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз». Под жизненно важными интересами понималась «совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства».

Рядом исследователей стал рассматриваться дуализм¹ ценностей развития и безопасности: развитие и безопасность – две стороны процесса жизни общества; первичным является развитие, безопасность – вторична и призвана обеспечить развитие, защитить его от различного вида угроз [Общая, 2005].

В последующем вместо термина «безопасность» стали использоваться понятия «безопасность жизнедеятельности», «национальная безопасность». Под *национальной безопасностью* в настоящее время понимается состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз², при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие страны. Обеспечение национальной безопасности определено как реализация органами публичной власти во взаимодействии с институтами гражданского общества и организациями политических, правовых, военных, социально-экономических, информационных, организационных и иных мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности [Стратегия, 2021].

¹ Дуализм (от лат. dualis – двойственный) – философская теория, допускающая в любой данной области два независимых и несводимых друг к другу начала. В более широком смысле дуализм – это сосуществование двух различных, не тождественных друг другу принципов, образов мыслей, мировоззрений, жизнеустремлений и т.п. [Философия, 2006].

² В Толковом словаре русского языка под ред. Д.В. Дмитриева дается следующее определение угрозы [Толковый, 2003]:

1. Угрозой называют чьё-либо выраженное словами обещание причинить какое-либо зло, неприятность другим людям. Постоянная, открытая, явная угроза. | Угроза со стороны кого-либо. | Не обращать внимания на угрозы. | Сказать что-либо с угрозой.

2. Угрозой называется возможность возникновения, высокая вероятность какой-либо опасной ситуации, от которой кто-либо или что-либо может пострадать. Угроза наводнения, разоблачения, банкротства. | Угроза ухудшения экологической ситуации. | Угроза войны.

3. Если вы говорите, что, к примеру, чья-то жизнь находится под угрозой, то это означает, что этот человек находится в опасности, которая ещё не выразилась в какой-либо явной, определённой, открытой форме.

4. Если вы говорите, что какое-то дело находится под угрозой срыва, то это означает, что существует высокая степень вероятности, что оно не получится, не состоится.

В настоящей работе термин «угроза» используется во 2–4 значениях.

Одна из возможных классификаций национальной безопасности по сферам и видам представлена в модельном законе «О национальной безопасности»¹.

В.Е. Лепский предложил и обосновал следующие определения [Лепский, 2009: 293]:

Обеспечение² безопасности социальных субъектов – это обеспечение их способности к социальному воспроизводству и развитию в условиях динамично изменяющейся среды, а также защищенности их проектов жизнедеятельности и развития.

Обеспечение национальной безопасности – это обеспечение способности граждан, общества и государства к совместному социальному воспроизводству и развитию в условиях динамично изменяющейся среды, а также защищенность стратегических и обеспечивающих национальных проектов.

Рассуждая о правовом обеспечении, А.Н. Арзамаскин включает в его состав правовое регулирование и правовое воздействие [Арзамаскин, 2016]. Но целенаправленное воздействие есть не что иное, как *управление* [Новиков, 2011]. В учебном пособии под ред. Ю.Н. Туганова дается следующее определение: «*Управление национальной безопасностью* – организационная, исполнительная и распорядительная деятельность органов власти, представляющая собой целенаправленное управленческое воздействие на силы и средства обеспечения национальной безопасности в интересах успешного и эффективного решения поставленных перед ними задач

¹ Приложение к Постановлению МПА СНГ от 28.10.2022 № 54-5.

² Термин «обеспечение» означает [Толковый, 2003]:

«1. Обеспечением кого-либо, чего-либо чем-либо является то, что человек, организация, государство и т. д. предоставляет в достаточном количестве или гарантирует. Обеспечение армии продовольствием. | Были приняты меры по обеспечению безопасности. | Основная цель деятельности ЦБ — обеспечение стабильности национальной денежной единицы».

политическими, дипломатическими, военными и иными методами и средствами» [Правовое, 2023].

Д.Е. Евстафьев и А.М. Ильницкий сформулировали принципы планирования действий в области национальной безопасности (системность, сочетание стратегического, среднесрочного и операционного планирования, надведомственность, комплексность, оперативность реакции) и отметили: «сфера обороны и безопасности ... может стать драйвером развития страны в целом и существенного повышения качества государственного управления» [Евстафьев, Ильницкий, 2021: 20].

Таким образом, безопасность тесно связана с суверенным развитием (ее атрибут) общества и страны. В.Т. Третьяков справедливо отметил: «Россия в принципе не может существовать как не независимое государство. Это ее экзистенциальная сущность, цивилизационный код, историческая судьба. Это доказывается хотя бы тем, что вот уже более 500 лет Россия не проигрывала ни одной войны, если эта война затрагивала её территорию (кратковременные военно-политические локальные поражения – это не более, чем допустимые исторические казусы)» [Социализм, 2020: 166]. На совещании с членами правительства Президент России В.В. Путин заявил: «Нам нужно, безусловно, добиться в ближайшее время абсолютно, добиться вопросов, связанных с суверенным, независимым развитием, вопреки любому внешнему давлению и угрозам»¹.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации отмечается, что обеспечение и защита национальных интересов осуществляется за счет реализации стратегических национальных приоритетов, включая [Стратегия, 2021] (курсив наш):

- 1) сбережение народа России и *развитие* человеческого потенциала;
- 2) оборону страны;
- 3) государственную и общественную безопасность;

¹ РИА Новости, 11.01.2023.

- 4) информационную безопасность;
- 5) экономическую безопасность;
- 6) научно-технологическое *развитие* и др.

Исходя из рассмотренных определений и утверждений, представляется обоснованным:

во-первых, трактовать безопасность не как элемент дуализма «развитие – безопасность», а определять безопасность через дуализм ценностей суверенного развития и защищенности (сохранения): ***национальная безопасность есть защищенное суверенное развитие и социальное воспроизводство.***

во-вторых, перейти к новой парадигме в области исследований безопасности – изучать подходы, принципы, методы не только обеспечения безопасности, но и управления ею.

В зависимости от места (территории) возникновения и проявления опасностей и угроз можно выделить следующие типы (разновидности) национальной безопасности [Общая, 2005; Трусов, 2016]:

- внешняя или международная безопасность;
- внутренняя безопасность;
- национальная безопасность в пограничном пространстве.

Последний тип безопасности можно классифицировать по субъектам обеспечения национальной безопасности:

- военная безопасность;
- пограничная безопасность;
- таможенная безопасность (обеспечение таможенными органами экономической безопасности в сфере внешнеэкономической деятельности)¹;

¹ В отечественных научных и учебных работах вместо термина «Таможенная безопасность» используется понятие «Обеспечение таможенными органами экономической безопасности в сфере внешнеэкономической деятельности» [Вагин, 2019] и ведутся научные дискуссии по данному термину (см. [Елфимова, 2016; Лукина, Швец, Швец, 2022], таможенная безопасность как составная часть экономической безопасности). Всемирной таможенной организацией разработаны Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли (см., например, [Дробот, 2017]). Второе значение термина «Таможенная безопасность» (Customs security) – реализация мер безопасности для цепочек

- экономическая безопасность и развитие;
- санитарная безопасность и др.

Далее рассмотрим понятие пограничной безопасности. В «Основах пограничной политики Российской Федерации»¹ под *пограничной безопасностью* понималось состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства в пограничном пространстве Российской Федерации. К основным направлениям пограничной политики отнесена задача формирования и развития системы научных знаний в этой области: «методологические проблемы; вопросы влияния геополитической ситуации на характер реализации и защиты национальных интересов в пограничном пространстве; механизмы мирного разрешения пограничных проблем; социально-экономические, военные и собственно пограничные аспекты; влияние миграционного фактора на процессы и явления в пограничном пространстве; национальный вопрос в пограничной политике России; проблемы пограничной безопасности; история российской границы и другие аспекты *погранологии*».

В «Основах государственной пограничной политики Российской Федерации»² нет явного определения пограничной безопасности, но утверждается, что созданная система защиты и охраны государственной границы в целом обеспечивает поддержание административно-правовых режимов, установленных на государственной границе и приграничной территории, а также решение других задач, связанных с защитой национальных интересов и обеспечением национальной безопасности в пограничном пространстве.

С.В. Голунов, ориентируясь на деятельностный подход и учитывая субъективно-психологические факторы, определяет пограничную безопасность как «приемлемое для правящей элиты и общественного мнения

международных поставок товаров и грузов, включая требование предоставления расширенных данных о грузе, оценку рисков безопасности и программу отраслевого партнерства, так называемого уполномоченного экономического оператора.

¹ Утверждены Президентом Российской Федерации от 5 октября 1996 г. № Пр-1937.

² Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 25 апреля 2018 г. № 174.

соответствующей страны состояние защищенности пределов ее территории от опасных трансграничных потоков и условий, как правило подразумевающих серьезное нарушение территориальной целостности государства и установленного пограничного режима. Такое состояние достигается путем мероприятий, проводимых специальными силами, ответственными за охрану границы и контроль над трансграничными потоками» [Голунов, 2007: 28–29].

Совет командующих Пограничными войсками государств – участников СНГ¹ проводит значительную работу по гармонизации законодательства в области пограничной безопасности, готова и согласовывая проекты модельных законов. Так, в принятом Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ модельном законе «О пограничной безопасности» определено: «пограничная безопасность – составная часть национальной безопасности государства, представляющая собой состояние защищенности политических, экономических, информационных, гуманитарных и иных интересов личности, общества и государства на государственной границе и в пограничном пространстве, обеспечиваемое в соответствии с настоящим Законом и нормативными правовыми актами государства, в том числе путем осуществления охраны государственной границы, функционирования пунктов пропуска через государственную границу, предупреждения и пресечения правонарушений на приграничной территории».

¹ Цели Совета командующих:

– согласование усилий по реализации решений Совета глав государств, Совета глав правительств Содружества Независимых Государств и собственных решений, а также положений Устава Содружества Независимых Государств, касающихся пограничных вопросов;

– координация усилий Пограничных войск в области охраны внешних границ и экономических зон, а также по обеспечению стабильного положения на них;

– развитие дружественных связей между Пограничными войсками государств – участников Содружества;

– содействие развитию и укреплению Пограничных войск государств-участников Содружества путем сближения национального законодательства по вопросам границ и их охраны, взаимного обмена информацией, сотрудничества в области военно-технической политики и подготовки кадров.

Исходя из данного определения, пограничную безопасность можно понимать в широком (результат деятельности органов власти, ведомств и общественных организаций в пограничном пространстве) и узком (результат деятельности пограничного ведомства во взаимодействии с другими ведомствами и организациями) смысле.

На официальном сайте Министерства внутренней безопасности США дается следующее определение: пограничная безопасность (Border Security) есть защита границ от незаконного перемещения людей, оружия, наркотиков, контрабанды, имеющая важное значение для национальной безопасности государства, экономического процветания и национального суверенитета¹.

Как видно из перечисленных и других определений пограничной безопасности, во-первых, в каждой стране (союзе, содружестве) существуют исторически сложившиеся взгляды на пограничную безопасность (и пограничные действия), отражающие особенности обстановки в пограничном пространстве; во-вторых, в разных странах обеспечением пограничной безопасности занимаются различные ведомства; и, в-третьих, имеются общие закономерности, характерные для многих стран, в действиях по охране государственной границы, в деятельности по обеспечению административно-правовых режимов в пограничном пространстве.

Пограничная безопасность может пониматься тройко.

Во-первых, пограничная безопасность – это процесс и результат деятельности органов власти, государственных и общественных организаций, отдельных граждан, оказывающих влияние на уровень национальной безопасности на государственной границе и в пограничном пространстве².

Во-вторых, пограничная безопасность – это научная дисциплина (учение)³.

¹ Official website of the Department of Homeland Security. – URL: <https://www.dhs.gov/border-security> (дата обращения: 12.07.2022).

² Если описывается только процесс для достижения заданного результата (уровня безопасности), то говорят об обеспечении безопасности.

³ Дисциплина научная (от лат. *disciplina* – учение) – базовая форма организации профессиональной науки, объединяющая на предметно-содержательном основании

В-третьих, пограничная безопасность – это учебная дисциплина (комплекс учебных дисциплин).

Как учение (научная дисциплина) пограничная безопасность рассматривается в широком (первое определение) и узком смысле (второе определение) слова:

Первое определение. Погранология – это учение о защите жизненно важных интересов государств в своих пограничных пространствах, в том числе и на их государственных границах, посредством организации и реализации системы политических, организационно-правовых, дипломатических, экономических, оборонных, пограничных и иных мер.

Второе определение. Пограничная безопасность – это учение (научная дисциплина, раздел погранологии) о защите интересов государств в своих пограничных пространствах, в том числе и на их государственных границах, посредством организации и реализации системы пограничных мер.

Под организацией понимается [Новиков, 2011]:

1) свойство (внутренняя упорядоченность, согласованность взаимодействия более или менее дифференцированных и автономных частей целого, обусловленная его строением);

2) процесс (совокупность процессов или действий, ведущих к образованию и совершенствованию взаимосвязей между частями целого);

3) организационная система (объединение людей, совместно реализующих некоторую программу или цель и действующих на основе определенных процедур и правил).

области научного знания, сообщество, занятое его производством, обработкой и трансляцией, а также механизмы развития и воспроизводства соответствующей отрасли науки как профессии [Новая, 2000-2001].

Большая советская энциклопедия дает следующее определение: «Учение 1) деятельность человека, заключающаяся в усвоении знаний и овладении умениями и навыками, одна из сторон процесса обучения (См. Обучение). 2) Совокупность теоретических положений о какой-либо области явлений действительности; система воззрений учёного, мыслителя».

В обоих определениях пограничной безопасности термин «организация» используется во втором его значении, т.е. как процесс, и в первом – как результат процесса.

Центральным, системообразующим элементом обеспечения пограничной безопасности является пограничное ведомство (силы)¹. Принципы деятельности пограничных ведомств (сил): «системный подход к обеспечению пограничной безопасности с учетом угроз различного характера»; «упреждающий характер мер по обеспечению пограничной безопасности», – дают основания утверждать, что обеспечение пограничной безопасности реализуется в форме *системы пограничных и иных мер* в целях защиты и охраны жизненно важных интересов граждан, общества и государства, контроля за соблюдением правовых режимов в пограничном пространстве, недопущения противоправного изменения прохождения государственной границы и других.

Система мер по обеспечению пограничной безопасности включает следующие группы мер: предупредительные меры (профилактические и сдерживающие); охранно-контрольные меры; защитно-боевые (или оперативно-силовые) меры и юрисдикционные меры [О пограничной, 2010; Гирник, Манилов, Шумов, 2022; Макаренко, Чхартишвили, Шумов, 2022].

В реализации мер по обеспечению пограничной безопасности участвуют различные ведомства. Следовательно, меры можно разделить на (основание классификации – ведомство, отвечающее за реализацию и координацию мер): пограничные, таможенные, дипломатические, военные, экологические и другие.

Таким образом, *пограничные меры* – это составная часть системы мер по обеспечению пограничной безопасности, реализуемых и координируемых пограничным ведомством (пограничными силами).

Структура элементов обеспечения национальной безопасности в пограничном пространстве и управления ею показана на рис. В.1.

¹ См. модельный закон «О пограничных ведомствах (силах)».

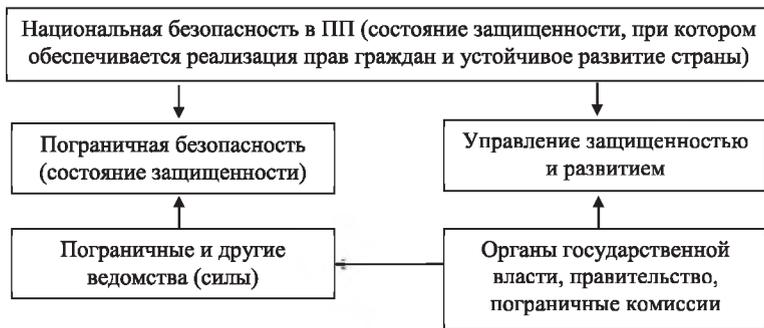


Рис. В.1. Структура элементов системы обеспечения национальной безопасности в пограничном пространстве и управления ею

Пограничная безопасность как ценность и общественное благо создается в результате деятельности органов власти, пограничных и других сил, общественных организаций, проектных программ, а также различных подразделений и композиции всех перечисленных субъектов вместе со связанными с ними всевозможными информационными и техническими объектами, системами, устройствами. Все эти субъекты объединяют несколько оснований [Белов, Новиков, 2018: 11–12]: во-первых, они являются сложными системами, во-вторых, включают в качестве элементов людей, в-третьих, существенная доля их составных частей является искусственной, т.е. созданной человеком. Объединяя подобные субъекты в систему обеспечения пограничной безопасности (СОПБ) по перечисленным основаниям, можно отнести ее к организационно-техническим системам (ОТС, сложным системам, включающим людей, технические, информационные и природные элементы).

Выделим ключевые особенности СОПБ (как одного из видов ОТС).

Во-первых, СОПБ имеет свои собственные закономерности существования и развития, они и являются предметом исследований учения о пограничной безопасности.

Во-вторых, СОПБ не представляет ценности сама по себе, она не приносит пользы только своим существованием. Более того, требует

материальных и финансовых затрат на свое поддержание. Ценность и полезность СОПБ возникает от выполнения ею целевых функций, от осуществления деятельности [Белов, Новиков, 2018: 12]. СОПБ при этом играет роль субъекта деятельности, собственно, для чего она и создана. Аналогично, управление пограничной деятельностью и системой пограничных мер само по себе и системы управления не являются самоценными: с точки зрения конечного результата нужны не они, не их управляющие воздействия, а ценность представляет достигнутый уровень пограничной безопасности, результаты оперативно-служебной, служебно-боевой и служебной деятельности (далее – ОСД). Предназначение СОПБ и структурные элементы пограничной деятельности задают состав и структуру разделов учения о пограничной безопасности.

В-третьих, СОПБ является результатом и предметом деятельности органов государственной власти и управления. Следовательно, учение о пограничной безопасности следует рассматривать как элемент, составную часть погранологии и учения о национальной безопасности.

Монография состоит из семи глав, предисловия, введения, заключения, перечня сокращений и литературы.

В первой главе рассмотрены основания пограничной безопасности; история появления и развития погранологии, лимологии и исследований границ, а также разделы учения о пограничной безопасности и принципы ее обеспечения. Основания задают стратегию научного поиска в области пограничной безопасности, систематизацию полученных знаний и их включение в культуру лиц, отвечающих за обеспечение национальной безопасности, обороноспособности, защиту и охрану государственной границы. К основаниям отнесены философская теория деятельности, психология, социология, антропология, культурология, общественная география, политическая экономия, кибернетика.

Вторая глава посвящена вопросам пограничной истории. Перефразируя А.В. Суворова, можно утверждать, что без свечотца истории пограничная тактика – потемки. В главе дан емкий экскурс в историю пограничной и береговой охраны, пограничного контроля, рассмотрены исторические аспекты защиты и охраны государственной границы воинскими формированиями.

В настоящее время формируется философское учение о безопасности (как отрасль современной философии). Ее актуальные проблемы рассматриваются в третьей главе.

Четвертая глава посвящена правовым основам обеспечения пограничной безопасности. Показана роль правовых мер в обеспечении пограничной безопасности, обоснованы территориальные пределы осуществления правовых мер, сформулированы основные направления правового регулирования.

Система пограничных мер включает предупредительные, охранно-контрольные и защитно-боевые меры. В пятой главе эти меры конкретизированы по направлениям пограничной и береговой охраны, пограничного контроля. Также рассмотрены вопросы материально-технического обеспечения деятельности.

Действия по защите и охране государственной границы и интересов страны в пограничном пространстве должны быть эффективными и нацелены на конкретные результаты. Вопросам оценки эффективности пограничных мер и управлению ими, прогнозированию безопасности, поиску оптимальных плотностей, обеспечивающих надежную охрану государственной границы, посвящена шестая глава.

Решение стоящих перед пограничными службами (войсками) государств – участников СНГ задач по обеспечению пограничной безопасности невозможно без подготовки мотивированных и высококвалифицированных офицерских кадров. Последняя по списку, но

первая по значимости¹ глава посвящена вопросам управления образованием в пограничных вузах. В ней рассмотрены концепции развития высшего образования, выполнен сравнительный анализ систем военного образования и учебных планов, предложен блок типового учебного плана пограничного вуза по командной специальности, обоснованы подходы к управлению образовательной деятельностью в пограничных вузах.

Работа авторского коллектива над монографией распределена следующим образом:

– первая глава «Зарождение и развитие научных взглядов на пограничную безопасность» – д-р техн. н., проф. Шумов В.В. (1.1–1.2), канд. воен. н. Гирник Е.С. (1.3), д-р воен. н., проф. Стрешнев Е.Г. (1.3);

– вторая глава «Пограничная история» – д-р ист. н., проф. Макаренко К.В. (2.1), канд. ист. н. Макаров Е.А. (2.1), канд. воен. н., доц. Кудинов Н.Н. (2.2), канд. воен. н., проф. Лемперт П.И. (2.2), д-р ист. н., проф. Мусин Ф.С. (2.2), канд. ист. н., доц. Клементьев В.В. (2.3), д-р воен. н., проф. Некрасов А.А. (2.3), д-р ист. н., проф. Харламов В.И. (2.4);

– третья глава «Философия безопасности: становление современного учения» – д-р филос. н., проф. Родачин В.М. (3.1–3.2), д-р психол. н., проф. Лепский В.Е. (3.3);

– четвертая глава «Правовые основы обеспечения пограничной безопасности» – д-р юрид. н., проф. Ромашев Ю.С. (4.1–4.3);

– пятая глава «Система пограничных мер» – канд. воен. н., доц. Кочнев И.П. (5.1), Сениченков П.Д. (5.1), д-р техн. н., проф. Шумов В.В. (5.1), канд. техн. н., доц. Дорошев А.В. (5.1.5), канд. воен. н., доц. Сержанин В.М. (5.2), Емельянов Р.А. (5.3), канд. воен. н. доц. Шинкаренко А.А. (5.3), Элькин Л.С. (5.3), канд. воен. н., доц. Кузин И.В. (5.4);

¹ Представленная Вашему вниманию монография в первую очередь адресуется профессорско-преподавательскому составу, слушателям и курсантам пограничных и военных вузов.

– шестая глава «Базовые модели пограничной безопасности» – д-р техн. н., проф. Шумов В.В. (6.1–6.4), Малицкий К.Т. (6.2.3), канд. юрид. н., доц. Стёпин Д.С. (6.2.3), Митин А.Ю. (6.3.3);

– седьмая глава «Управление образованием в пограничных вузах» – канд. воен. н. Гирник Е.С. (7.1–7.3);

– введение, заключение и общая редакция – д-р техн. н., проф. Шумов В.В.;

– предисловие – д-р воен. н., проф. Турко Н.И.

Авторы выражают искреннюю благодарность рецензентам за внимательное прочтение рукописи и сделанные замечания, позволившие существенно улучшить качество работы. Все имеющиеся в работе недостатки авторы относят на свой счет.

ГЛАВА 4. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОГРАНИЧНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Правовые нормы являются важнейшим средством регулирования деятельности органов государственной власти по обеспечению пограничной безопасности. В настоящей главе обсуждается роль правовых мер в обеспечении пограничной безопасности, рассмотрены территориальные пределы правового обеспечения пограничной безопасности, а также основные направления правового регулирования деятельности государств в данной сфере.

4.1. Роль правовых мер в обеспечении пограничной безопасности

Государственная пограничная политика представляет собой широкий спектр мер, реализуемых ее субъектами в сфере защиты национальных интересов в своем пограничном пространстве [Основы, 2018]. Важное место в реализации пограничной политики по обеспечению пограничной безопасности отводится правовым мерам, которые направлены на упорядочение деятельности государств в этой сфере. Правовые средства определяют статус государственных границ и прилегающих к ним территорий, регулируют деятельность государств по обеспечению своей пограничной безопасности, достигаемой путем осуществления ими как индивидуальных, так и совместных мер. На основе правовых мер осуществляются организационные, войсковые, оперативные, технические и иные меры по обеспечению пограничной безопасности. Им принадлежит приоритетная роль

в данном вопросе. Все государства реализуют свою пограничную политику как в рамках своего законодательства, так и международного права. Они закладывают правовые основы обеспечения пограничной безопасности.

Модельный закон «О пограничной безопасности», принятый на тридцать пятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, под *правовыми основами обеспечения пограничной безопасности* в государстве предлагает понимать конституцию, закон о пограничной безопасности, законы о статусе, режиме и защите государственной границы и пограничного пространства, другие устанавливающие требования к обеспечению пограничной безопасности законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые в соответствии с настоящим Законом нормативные правовые акты специально уполномоченных государственных органов в области пограничной безопасности и органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в области пограничной безопасности, иные нормативные правовые акты, а также международные договоры государства в области пограничной безопасности. Одной из задач обеспечения пограничной безопасности является совершенствование правовых основ обеспечения пограничной безопасности¹. Несмотря на общность и условность указанных в данном модельном законе нормативных правовых актов, ограниченный перечень относящихся к пограничной безопасности источников международного права (в частности не указаны международные обычаи, содержащие общепризнанные принципы и нормы международного права), данный документ все же ориентирует на содержание правовых основ обеспечения пограничной безопасности.

Сам термин «пограничная безопасность» изначально предполагает, что необходимо обеспечить безопасность государства от угроз его жизненно важным интересам со стороны других государств на определенных рубежах и

¹ URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=62128 (дата обращения: 07.04.2023).

в прилегающих к ним пространствах. Данный термин также предопределяет, что необходимо обеспечить равновесие интересов граничащих государств, а в случае необходимости защититься от угроз жизненно важным интересам, создаваемых сопредельными и (или) третьими государствами. Есть точка зрения о контактной и барьерной функциях государственной границы, среди которых необходимо найти баланс и разрешить противоречие между развитием приграничного сотрудничества и обеспечением безопасности (борьбой с транснациональной организованной преступностью) [Статус, 2020: 196].

Таким образом, в целом под правовыми основами обеспечения пограничной безопасности можно понимать систему нашедших отражение в соответствующих источниках права норм внутригосударственного права и международного права, определяющих статус государственной границы и регулирующих ее защиту и охрану, а также деятельность государств по защите иных своих жизненно важных интересов в пределах пограничных пространств, где они реализуют свой суверенитет и обладают отдельными суверенными правами и осуществляют свою юрисдикцию. Содержание сущностных сторон данного определения будет раскрыто далее.

Основополагающее значение при обеспечении пограничной безопасности отводится международно-правовым мерам, которые отражают юридическое согласие государств на установление тех или иных правоотношений между заинтересованными государствами в данной сфере. Согласие в международном праве – это ключевая категория, которая лежит в основе применения его норм. Г.И. Тункин указывал на то, что принципы и нормы международного права создаются, изменяются и ликвидируются в результате соглашения между государствами, что находит свое воплощение либо в форме международного договора, либо в форме международного обычая [Тункин, 2000: 181].

Ключевым понятием в вопросах обеспечения пограничной безопасности является «государственная граница». Государственная граница – это явление как международно-правовое, так и внутригосударственно-правовое. Это объект правового регулирования международных и внутригосударственных отношений, в частности, конституционно-правового регулирования в сфере обеспечения безопасности государства [Кудинов, 2008; Статус, 2020: 178]. Как международно-правовое явление оно проявляется тогда, когда мы говорим о совместной границе, разделяющей территории сопредельных или смежных государств, или о разграничении территориального моря прибрежного государства и открытого моря. Когда же мы рассматриваем государственную границу как внутригосударственно-правовое явление, то мы говорим о ней с позиции понимания ее прохождения самим государством даже в тех случаях, когда граница международным правом еще не установлена, отсутствуют ее делимитация и демаркация или имеют место территориальные споры о ее прохождении.

Право государства иметь государственную границу, на наш взгляд, можно рассматривать как норму внутригосударственного права, так и одновременно общепризнанную норму международного права, носящую обычно-правовой характер и являющуюся императивной нормой общего международного права – нормой *jus cogens*. На практике трудно представить какую-либо другую норму, которая получила бы столь всеобщую практику и международное признание¹. Отменить эту норму на настоящий момент не

¹ Формулировку определения государственной границы можно найти в статье 1 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», согласно которой Государственная граница РФ есть линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) РФ, то есть пространственный предел действия государственного суверенитета РФ. Аналогичную формулировку можно встретить в статье 1 Закона Республики Казахстан от 16 января 2013 г. № 70-V «О Государственной границе Республики Казахстан» и законодательстве других государств, входящих в СНГ. Так статья 1 Закона Республики Армения от 20 ноября 2001 г. указывает, что государственная граница определяет пределы территории – суши, вод, недр, воздушного пространства Республики Армения, а сама Государственная граница определяется международными договорами Республики Армения и законом Республики

реально. Государственная граница определяет предел распространения суверенитета государства, его территорию. Под статусом государственной границы модельный закон «О государственной границе» предлагает понимать ее правовое положение, обусловленное пространственным пределом действия государственного суверенитета государства, а также особенностями прав и обязанностей государственных органов по определению правил установления, обозначения, пересечения, охраны и защиты государственной границы, предусмотренными национальным законодательством¹. Авторы коллективной монографии «Статус государственных границ и правовое положение внешних границ государств – участников СНГ: исторические, методологические и правовые основы» предлагают под статусом государственной границы понимать основную часть (ядро) правового положения государственной границы, определяемого международным правом и национальным законодательством, обозначающим суверенитет государства в отношении безопасности (неприкосновенности) государственной территории, функционирования, охраны и защиты государственной границы [Статус, 2020: 191].

Понятие суверенитета государств также является обычной нормой международного права, упоминание которого нашло отражение в многочисленных международных договорах². Содержательная сторона суверенитета государств определяется доктринальными позициями ученых различных государств. Вместе с тем сложилось общее понимание, что суверенитет – это независимость государства во внешних делах и верховенство государственной власти во внутренних делах [Большой, 2000].

Армения. Модельный закон о государственной границе, принятый Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 28 октября 2010 г. № 35-9 закрепил, что государственная граница – условная замкнутая поверхность или совокупность таких поверхностей, определяющая пространственные пределы территории государства (суши, вод, недр, воздушного пространства).

¹ Хотя история знает примеры кондоминиума, совместного владения той или иной территорией одновременно различными государствами.

² Согласно преамбуле Соглашения о создании Содружества Независимых Государств (Минск, 8 декабря 1991 г.) его стороны намереваются развивать свои отношения на основе взаимного признания и уважения государственного суверенитета.

По мнению известного российского международного Ф.Ф. Мартенса, государственная территория обозначает пределы господства территориальной власти и действия закона данной страны: она указывает, где кончается власть одного государства и начинается власть другого [Мартенс, 1996, т. 1: 235], хотя следует заметить, что морская территория государства граничит с открытым морем, которое не находится под суверенитетом ни одного из государств.

Пограничная безопасность обеспечивается противодействием государства как внешним, так и внутренним угрозам, регулирование которого осуществляется с использованием как международных, так и внутригосударственных правовых средств. Именно они лежат в основе обеспечения пограничной безопасности, защите жизненно-важных интересов государства на их своих совместных и внешних границах.

К числу наиболее важных международно-правовых средств обеспечения пограничной безопасности относят такие основные принципы международного права, как принципы территориальной целостности государств, неприменения силы и угрозы силой, неприкосновенности и нерушимости государственных границ, сотрудничества государств, невмешательства, суверенного равенства государств, мирного разрешения международных споров. Они вытекают из Устава ООН, являются принципами деятельности этой международной организации и раскрываются в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, от 24 октября 1970 г. (Декларации о принципах международного права 1970 г.), принятой резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН, и составляют общее международное право. Основной принцип международного права – нерушимости и неприкосновенности государственных границ – впервые обозначен в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) 1979 г. Эти принципы, наряду с другими основными принципами

международного права, являются взаимосвязанными и составляют единое целое. Они нашли отражение в многочисленных международных договорах между странами, в том числе и государств – участников ОДКБ, СНГ, ШОС и др.

Вместе с тем содержательная сторона данных принципов пока раскрывается в доктринах ученых. Так, *принцип территориальной целостности государства* нередко понимается как принцип уважения и соблюдения территориальной целостности государств¹, *принцип территориальной неприкосновенности государств* – как принцип запрета применения силы против территории иностранного государства, *принцип нерушимости границ государств* – как принцип запрета неправомерного изменения государственных границ и *принцип неприкосновенности государственных границ* – как принцип соблюдения прохождения государственной границы на местности и ее режима. Эти принципы являются взаимосвязанными и нередко вытекают друг из друга, но также связаны и с другими основными принципами международного права. Так, принцип территориальной целостности государств связан прежде всего с принципом неприменения силы или угрозы силой, а также принципом равноправия и самоопределения народов. Принцип нерушимости границ государств является производным прежде всего от принципа неприменения силы или угрозы силой, других взаимосвязанных с ним основных принципов международного права, в том числе принципа территориальной целостности [Остроухов, 2010: 87–88].

Принцип сотрудничества, согласно Декларации о принципах международного права 1970 г., определяется как обязанность государств сотрудничать в том числе с целью поддержания международного мира и

¹ Согласно статье 67 Конституции РФ Российская Федерация обеспечивает защиту своего суверенитета и территориальной целостности. Действия (за исключением делимитации, демаркации, редемаркации государственной границы РФ с сопредельными государствами), направленные на отчуждение части территории РФ, а также призывы к таким действиям не допускаются.

безопасности, а также осуществлять свои международные отношения в экономической, социальной, культурной, технической и торговой областях в соответствии с принципами суверенного равенства и невмешательства. Он, в частности, позволяет объединять усилия сопредельных государств по совместному поддержанию правопорядка на совместных и внешних государственных границах, борьбе с преступностью и по другим важным вопросам международного пограничного сотрудничества. Такое сотрудничество исключает нарушение *принципа невмешательства*, согласно которому ни одно из государств не вправе вмешиваться прямо или косвенно по какой бы то ни было причине во внутренние и внешние дела другого государства. Вооруженное вмешательство и все другие формы вмешательства или всякие угрозы, направленные против правосубъектности государства или против его политических, экономических и культурных основ, являются нарушением международного права. В свою очередь *принцип суверенного равенства* включает следующие элементы: государства юридически равны; каждое государство пользуется правами, присущими полному суверенитету; каждое государство обязано уважать правосубъектность других государств; территориальная целостность и политическая независимость государства неприкосновенны; каждое государство обязано выполнять полностью и добросовестно свои международные обязательства и жить в мире с другими государствами.

В пограничной сфере *принцип мирного разрешения международных споров* является основой для взаимодействия государств друг с другом, в частности по поддержанию мира и безопасности на границах и в территориях, прилегающих к ним, справедливому установлению государственных границ, границ исключительных экономических зон, континентального шельфа прибрежных государств, урегулированию инцидентов на государственной границе. Реализуя принцип мирного разрешения споров, сопредельные государства участвуют в различного рода межгосударственных комиссиях,

ведут друг с другом переговоры по вопросу договорного закрепления отдельных участков государственной границы, урегулируют пограничные инциденты. Хотя следует заметить, что международная практика знает и обычно-правовое установление линии государственной границы.

Установление справедливых и прочных государственных границ, их надлежащее оформление имеет большое значение для каждого государства, является важным фактором развития дружественных отношений сопредельных государств. Четкость определения государственной границы в договоре сопредельных государств и установления её на местности способствует реализации на практике таких основополагающих принципов современного международного права, как территориальной целостности государств, неприкосновенности и нерушимости государственных границ [Правовые, 2000: 15].

Установление государством своей границы осуществляется в силу своего суверенитета, но с учетом его международных обязательств. Это относится к договорам о делимитации государственных границ, договорам, позволяющим государствам устанавливать внешние пределы их морских, речных, озерных границ и границ иных водоемов.

Важным фактором, влияющим на эффективность функционирования системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации (РФ), в том числе и ее пограничной безопасности, являются незавершенность международно-правового оформления государственной границы с некоторыми сопредельными государствами и разграничения морских пространств. Кроме того, к одной из основных угроз национальной безопасности РФ относятся территориальные притязания отдельных сопредельных государств и связанная с этим возможность конфликтов и инцидентов на государственной границе [Основы, 2018].

Завершение договорного закрепления государственной границы на участках, не оформленных в международно-правовом отношении, является

одной из основных задач пограничной политики РФ. Россия не имеет территориальных претензий ни к одному из сопредельных государств и ведет дело к последовательному и бесконфликтному завершению процесса международно-правового оформления границ на основе уважения суверенитета и территориальной целостности государств и нерушимости существующих границ.

Основные принципы международного права, общие принципы права и другие нормы международного права о статусе государственных границ реализуются на внутригосударственном уровне. Так согласно статье 2 Закона Республики Армения от 20 ноября 2001 г. «О государственной границе», Республика Армения при установлении и изменении своей Государственной границы, регулировании отношений с сопредельными государствами, а также правоотношений в приграничных районах и на путях международных сообщений руководствуется такими принципами, как защита своей территориальной целостности; обеспечение безопасности Республики Армения и исполнение взятых на себя международных обязательств; многостороннее взаимовыгодное сотрудничество с иностранными государствами; мирное разрешение пограничных вопросов¹. Статья 5 Закона Республики Казахстан от 16 января 2013 г. № 70 «О Государственной границе Республики Казахстан» к принципам защиты Государственной границы Республики Казахстан причисляет принципы соблюдения законности при осуществлении деятельности по ее защите; обеспечения целостности, неприкосновенности и неотчуждаемости территории Республики Казахстан; соблюдения прав и свобод человека и гражданина; взаимной ответственности личности, общества и государства при защите Государственной границы; соблюдения норм международного права².

¹ URL: <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docID=128796> (дата обращения: 07.04.2023).

² URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1300000070> (дата обращения: 07.04.2023).

Меры по защите своих государственных границ страны принимают в соответствии с правовым статусом таких границ, определяемых общепризнанными принципами и нормами, международными договорами государств и их законодательством. Государства активно сотрудничают друг с другом в данной сфере на основе международного права, подкрепленного и их законодательством.

Международные договоры являются основным правовым средством обеспечения пограничной безопасности государств. Ими охватываются такие вопросы, как установление государственной границы; установление и поддержание режима государственной границы, режима в пунктах пропуска через государственную границу; борьба с преступностью на государственной границе и в пространствах, прилегающих к ней; охрана внешних границ; охрана водных биоресурсов и другие актуальные вопросы международного сотрудничества.

Государства, имеющие морское побережье, обладают отдельными суверенными правами и осуществляют юрисдикцию за пределами государственной территории в своих исключительных экономических зонах, прилегающей зоне и на континентальном шельфе, но в пределах, допускаемых международным правом. Эти предоставленные международным правом возможности направлены на защиту прибрежными государствами своих жизненно-важных интересов в пространствах, прилегающих к их государственным границам. Пределы этих пространств, вопросы их разграничения определяются международным правом, прежде всего Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г., а также двусторонними и в редких случаях с ограниченным числом участников международными договорами заинтересованных сопредельных государств. Применимы с этими целями и обычные нормы международного права, общие принципы права.

Внутригосударственным правом охватываются все вопросы, связанные с обеспечением безопасности государств на их границах и прилегающих к ним

пространствах, в том числе и направленные на реализацию международных обязательств.

Исходя из принципа суверенитета, государства в пределах своей территории реализуют меры по защите и охране своей государственной границы, в том числе и путем принятия правовых мер на внутригосударственном уровне. В РФ это положения Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ в сфере обеспечения национальной безопасности. Специальное правовое регулирование этих вопросов определяется законодательством о государственной границе. В государствах – участниках СНГ – это, прежде всего, их законы о своих государственных границах. Их анализ показывает, что они содержат такие схожие элементы, как режим государственной границы, пограничный режим, режим в пунктах пропуска, установление и изменения прохождения, обозначение государственной границы. Имеют место и различия, отражающие особенности построения государствами охраны своих государственных границ и их защиты. Так, Закон РФ «О Государственной границе Российской Федерации» содержит также такие элементы, как полномочия органов государственной власти в сфере защиты государственной границы; полномочия пограничных органов, Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов в сфере защиты государственной границы; участие органов местного самоуправления, предприятий и их объединений, учреждений, организаций, общественных объединений и граждан в защите государственной границы; участие органов местного самоуправления, предприятий и их объединений, учреждений, организаций, общественных объединений и граждан в защите государственной границы; правовая защита и социальная поддержка военнослужащих и других граждан, участвующих в защите государственной границы; ответственность за правонарушения на государственной границе; ресурсное обеспечение защиты государственной границы. В свою очередь

Закон Республики Беларусь 21 июля 2008 г. № 419-З «О Государственной границе Республики Беларусь» предусматривает такие особые положения, как полномочия Президента Республики Беларусь и государственных органов в области государственной пограничной политики; применение физической силы, специальных средств, боевой техники, применение и использование оружия при охране государственной границы; ответственность за нарушение законодательства Республики Беларусь о государственной границе; прокурорский надзор. Вместе с тем Закон Республики Казахстан от 16 января 2013 г. № 70-V «О Государственной границе Республики Казахстан» содержит такие отличные от законодательства других государств – участников СНГ элементы, как режим рыболовной зоны; режим континентального шельфа; правовой статус Пограничной службы Комитета национальной безопасности Республики Казахстан.

Режим морских пространств со смешанным правовым режимом, таких, как исключительная экономическая зона, континентальный шельф и прилегающая зона, определяется специальными законами. В РФ это Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации».

Сотрудничество государств по обеспечению пограничной безопасности осуществляется в рамках действующих международных институтов – международных межправительственных организаций и международных органов. Международное право определяет их правовой статус, организационную структуру и регулирует вопросы деятельности, в том числе и по пограничным вопросам. Так, в соответствии Уставом Содружества Независимых Государств (Минск, 22 января 1993 г.) высшим органом

Содружества по вопросам обороны и охраны внешних границ государств – членов является *Совет глав государств*. Координацию военно-экономической деятельности Содружества осуществляет *Совет глав правительств*. Создан *Совет командующих Пограничными войсками*, который является головным органом Совета глав государств СНГ по вопросам координации взаимодействия пограничных ведомств государств – участников СНГ в сфере обеспечения согласованной пограничной политики на внешних границах этих государств. Совет командующих Пограничными войсками осуществляет свою деятельность на основе Положения, утверждаемого Советом глав государств¹.

Во исполнение Устава СНГ и других международных договоров, заключенных в рамках СНГ, приняты многочисленные международные документы, регламентирующие вопросы деятельности организационных структур Содружества², подготовки кадров³; создания информационных ресурсов в интересах охраны государственной границы⁴ и другие актуальные вопросы обеспечения пограничной безопасности.

Совершенствуется на основе международного права межгосударственное пограничное сотрудничество и развитие взаимодействия пограничных структур государств – участников СНГ на внешних границах. В рамках СНГ

¹ См.: Соглашение о Положении о Совете командующих Пограничными войсками (Москва, 24 сентября 1993 г.).

² См.: Положение о Координационной службе Совета командующих Пограничными войсками (Совет Глав Правительств СНГ от 14 ноября 2008 г., г. Кишинев).

³ См., например: Соглашение о сотрудничестве в подготовке и повышении квалификации военных кадров для пограничных войск государств – участников Содружества Независимых Государств (Совет Глав Правительств СНГ, 3 ноября 1995 г., г. Москва); Решение о придании федеральному государственному образовательному учреждению высшего профессионального образования «Пограничная академия Федеральной службы безопасности Российской Федерации» статуса базовой организации государств-участников СНГ в области подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации кадров руководящего состава в пограничной сфере (Совет Глав Правительств СНГ, 19 мая 2011 г., г. Минск).

⁴ Решение о внесении изменений и дополнений в документы, регламентирующие вопросы создания Единой системы учета граждан третьих государств и лиц без гражданства, въезжающих на территории государств – участников Содружества Независимых Государств (Совет Глав Правительств СНГ, 5 декабря 2012 г., г. Ашхабад).

заключены международные договоры, а также приняты другие международные документы, касающиеся сотрудничества в охране границ государств – участников СНГ с государствами, не входящими в Содружество¹; обмена информацией по вопросам охраны внешних границ государств – участников СНГ²; взаимодействия при возникновении кризисных ситуаций на внешних границах³; пограничного контроля в пунктах пропуска через внешние границы⁴ и т.д. Поэтому, наряду с пограничной безопасностью каждого государства – участника СНГ, можно условно говорить и о «коллективной пограничной безопасности на внешних границах» этих государств. Реализация мер по обеспечению стабильного положения на внешних границах государств – членов Содружества является одним из приоритетных направлений их деятельности. На основе взаимного согласия государства – члены координируют деятельность пограничных войск и других компетентных служб, которые осуществляют контроль и несут ответственность за соблюдение установленного порядка пересечения своих внешних границ.

¹ См., например, Договор о сотрудничестве в охране границ государств-участников Содружества Независимых Государств с государствами, не входящими в Содружество (Минск, 26 мая 1995 г.) и Решение о Концепции охраны границ государств – участников Содружества Независимых Государств с государствами, не входящими в Содружество (Минск, 26 мая 1995 г.), Решение о Программе сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в укреплении пограничной безопасности на внешних границах на 2021–2025 годы (Совет глав государств, 18.12.2020).

² См.: Соглашение об обмене информацией по вопросам охраны внешних границ государств – участников Содружества Независимых Государств (Москва, 12 апреля 1996 г.).

³ См.: Соглашение о взаимодействии Пограничных войск государств-участников Содружества Независимых Государств при возникновении кризисных ситуаций на внешних границах (Москва, 17 мая 1996 г.), Решение о Плана мероприятий по реализации Протокола 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 г. (Совет глав правительств СНГ, 30.05.2012, г. Ашхабад).

⁴ См.: Соглашение о сотрудничестве пограничных войск в сфере пограничного контроля в пунктах пропуска через границы государств – участников СНГ с государствами, не входящими в Содружество (Москва, 1998 г.).

Таким образом, правовые меры являются одним из основных средств обеспечения пограничной безопасности. Они предусматривают систему взаимосвязанных международно-правовых и внутригосударственно-правовых мер, вытекающих из суверенитета государств и распространения вне пределов их государственной территории отдельных своих суверенных прав и юрисдикции, основанных на общепризнанных принципах и нормах международного права и заключенных государствами международных договоров.

4.2. Территориальные пределы правового обеспечения пограничной безопасности

Пограничная безопасность государства обеспечивается в пределах определенной территории, условно именуемой *пограничным пространством*, где государство осуществляют свой суверенитет, а также может обладать в соответствии с международным правом отдельными суверенными правами и осуществлять свою юрисдикцию. Данный термин активно используется в РФ и ряде других государств, прежде всего входящих в СНГ. Однако отсутствие юридического закрепления термина «пограничное пространство» в других государствах мира не исключает наличие у них аналогичного характера пространств, прилегающих к их государственным границам. Поэтому будем полагать, что пограничное пространство как явление, отраженное в той или иной форме в праве, имеет место у всех государств.

Вместе с тем не должно иметь место заблуждение, что меры по обеспечению пограничной безопасности осуществляются только в этих пространствах. Такого рода меры имеют место в пределах и других территорий государства. Они представляют собой комплекс управленческих и иных мер самого различного характера и уровня, осуществляемых органами