

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 – членом 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

публичной власти в области обеспечения пограничной безопасности. Применительно к настоящему исследованию основное внимание все же будет сосредоточено на процессах, происходящих непосредственно в пограничных пространствах.

Каждое государство, при обязательном учете норм международного права, может обозначать пределы своего пограничного пространства и определять их состав. Так, согласно Указу Президента РФ от 25 апреля 2018 г. № 174 «Об утверждении Основ государственной пограничной политики Российской Федерации», государственная пограничная политика осуществляется в *пограничном пространстве*, включающем в себя государственную границу РФ и приграничную территорию РФ¹, подводную среду и воздушное пространство РФ, а также исключительную экономическую зону, континентальный шельф РФ, другие морские пространства, в пределах которых РФ обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию. В соответствии со статьей 11.1 (Пограничная деятельность) Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», одним из направлений деятельности органов федеральной службы безопасности является защита и охрана экономических и иных законных интересов РФ в пределах приграничной территории, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ, а также охрана за пределами исключительной экономической зоны РФ запасов анадромных видов рыб, образующихся в реках РФ, трансграничных видов рыб и далеко мигрирующих видов рыб в соответствии с международными договорами РФ и (или) законодательством РФ.

¹ Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» в его статье 3 определяет приграничную территорию как пограничную зону, российскую часть вод пограничных рек, озер и иных водных объектов, внутренние морские воды и территориальное море РФ, пункты пропуска через Государственную границу, а также территории административных районов и городов, санаторно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий, объектов и других территорий, прилегающих к Государственной границе, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водных объектов, побережью моря или пунктам пропуска.

В документах СНГ также дается определение пограничного пространства государства. Так, согласно Решению о Концепции согласованной пограничной политики государств – участников СНГ (Казань, 26 августа 2005 г.), согласованная пограничная политика государств – участников осуществляется в *пограничных пространствах*, охватывающих их государственные границы, пункты пропуска через государственные границы и связанные с ними объекты внутри государств, приграничные территории, определяемые национальным законодательством, трансграничные (пограничные) водные объекты, акватории внутренних вод и территориального моря, воздушное пространство, подводную среду, континентальный шельф и исключительную экономическую зону.

В Решении Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества¹ от 13 мая 2002 г. № 55 «Об Основах пограничной политики государств – членов Евразийского экономического сообщества» объектом пограничной политики являются *пограничные пространства* государств-членов Сообщества, охватывающие их внешние границы в пределах приграничных территорий (пункты пропуска через государственные границы, трансграничные (пограничные) водные объекты, акватории территориальных и внутренних вод) и воздушных пространств. В свою очередь, в соответствии с модельным законом «О пограничной безопасности» (в редакции от 28.10.2022) «*пограничное пространство* – территория, включающая в себя государственную границу и приграничную территорию, воздушное пространство, а также исключительную экономическую зону, континентальный шельф, другие морские пространства, в пределах которых государство обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию».

Содержание термина «пограничное пространство» применительно к конкретному государству определяется различным составом государственной

¹ Настоящая международная организация существовала с 2001 по 2014 гг. Ей на смену пришел Евразийский экономический союз (ЕАЭС).

территории, которым государство может располагать, а также наличием у него иных территорий, где государство обладает суверенными правами и осуществляет свою юрисдикцию. Не все государства являются прибрежными, имеют, например, внутренние морские воды, территориальное море, исключительную экономическую зону, континентальный шельф или прилежащую зону. Состав пограничного пространства государств может быть различным. В целом пограничное пространство – это территории, прилегающие к государственной границе, где государство осуществляет свой суверенитет, в том числе включая саму границу, другие территории, связанные с ней, в которых государство может обладать предусмотренными международным правом отдельными суверенными правами и осуществлять свою юрисдикцию. Эти территории могут иметь различный правовой статус и режим: как внутригосударственный, так и международно-правовой.

Пограничное пространство прежде всего включает в себя государственную границу, которая является его ключевым, системным элементом, определяющим как наличие самого пространства, так и его пределы. Без государственной границы пограничное пространство существовать не может. Она является особым явлением, которое определяет особую специфику процессов, протекающих как на самой государственной границе, так и вблизи ее. Государственная граница является внешним пределом сухопутной, морской и воздушной территории государства, его недр, внутренним пределом исключительной экономической зоны, прилежащей зоны и континентального шельфа прибрежного государства. Она, как было указано выше, является как внутригосударственным, так и международно-правовым явлением.

Как правило, государственная граница устанавливается в соответствии с законодательством государства, но с учетом норм международного права, договорно-правовых, обычно-правовых и общих принципов права. Если же нет соответствующих международных договоров, граница не делимитирована

и не демаркирована, отсутствуют локальные обычные нормы международного права, согласно которым сопредельные государства признают ее прохождение, если нет иных договоренностей сопредельных государств, то государство устанавливает свои государственные границы и обеспечивает их неприкосновенность и нерушимость своим принуждением, с которым другие стороны вынуждены считаться. Однако такого рода ситуации нередко приводят к столкновениям интересов государств в их пограничных пространствах и даже чреваты вооруженными конфликтами между сопредельными сторонами. Согласно статье 33 Устава ООН, стороны, участвующие в любом споре, продолжение которого могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности, должны прежде всего стараться разрешить спор путем переговоров, обследования, посредничества, примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам или соглашениям или иными мирными средствами по своему выбору. Нередко государства рассматривали споры о прохождении своих государственных границ в Международном Суде ООН¹.

Вместе с тем следует заблаговременно избегать различного рода конфликтов на государственных границах. Модельный закон «О государственной границе» закладывает фундамент недопустимости такого рода кризисных ситуаций на неоформленных в международно-правовом отношении участках государственных границ участников СНГ. Согласно его положениям, функционирование таких участков границы осуществляется в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, в том числе принципами взаимности, ненападения и ущербности.

¹ См., например: Дело о Храме Прсах Вихсар (Камбоджа против Таиланда), решение от 15 июня 1962 г.; Дело о делимитации морской границы в районе залива Мэн (Канада/Соединенный Штаты Америки), решение от 12 октября 1984 г.; Дело, касающееся спора о границе (Буркина-Фасо/Республика Мали, решение от 22 декабря 1986 г.; Дело, касающееся спора о сухопутной границе, границе между островами и сорской границе (Сальвадор/Гондурас: обращение Никарагуа за разрешение вступить в дело), решение от 11 сентября 1992 г. и др.

существующим правам ни одной из сторон в отношении признания или непризнания ею права, или претензии, или основы для претензии любого другого государства на суверенитет и (или) юрисдикцию. Не допускается осуществление на участках государственной границы, не оформленных в международно-правовом отношении, в рамках пограничной деятельности мер, которые образуют основу для заявления, поддержания или отрицания какой-либо претензии на суверенитет и (или) юрисдикцию. Функционирование спорных государственных границ осуществляется на основе такого же подхода.

В соответствии с законодательством государств и международным правом устанавливаются не только пределы государственной территории, но и других территорий, прилегающих к ней, а именно: исключительной экономической зоны, прилегающей зоны и континентального шельфа, а также других связанных с жизненно-важными интересами заинтересованных государств районов обитания запасов анадромных видов рыб, образующихся в их реках, трансграничных видов рыб и далеко мигрирующих видов рыб, охрана которых осуществляется в соответствии с международными договорами государств и (или) их законодательством.

Наличие у территорий, входящих в пограничное пространство, различного правового статуса и правового режима, накладывает определенный отпечаток на возможности государств и их компетентных органов по обеспечению пограничной безопасности, прежде всего, реализовывать суверенные права своих государств, а также осуществлять юрисдикцию в отношении совершаемых в их пределах преступлений и иных правонарушений. Поддержание правопорядка в пограничном пространстве является одной из важных составляющих пограничной безопасности государства, ее пограничной политики. Так, цель государственной пограничной политики РФ заключается в защите национальных интересов в пограничном пространстве. Основными ее задачами являются поддержание

административно-правовых режимов, установленных на государственной границе и приграничной территории, и противодействие транснациональной организованной преступности; обеспечение безопасности российских граждан, государственных и общественных организаций, а также защита экономических и иных законных интересов РФ в пределах приграничной территории, исключительной экономической зоны, континентального шельфа РФ и других морских пространств, в которых РФ обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию; защита территории РФ от трансграничного переноса возбудителей особо опасных заболеваний людей и животных, возбудителей болезней растений и иных вредных организмов¹.

Кроме того, следует учитывать, что различный правовой статус имеют лица, совершившие в пределах пограничных пространств государств правонарушения, объекты, на которых они находятся (морские и воздушные суда, стационарные платформы на континентальном шельфе и др.), а также сами субъекты правоохранительной деятельности.

Исходя из указанных обстоятельств, государства и их правоохранительные органы обладают различными возможностями в осуществлении мер по обеспечению своей пограничной безопасности, тесно связанных с понятием «юрисдикция». Во внутригосударственной сфере данное понятие, как правило, воспринимается в контексте деятельности судебных органов, обозначая их полномочия по рассмотрению (включая и вынесение решений) той или иной категории дел. Кроме того, юрисдикцию государства определяют и как способность государств предписывать или исполнять нормы права, и как право государства навязывать свою власть, и как компетенцию государства воздействовать на поведение других субъектов, и как правовую власть. В свою очередь юрисдикция государства как проявление государ-

¹ Указ Президента РФ от 25 апреля 2018 г. № 174 «Об утверждении Основ государственной пограничной политики Российской Федерации».

ственного суверенитета – понятие, используемое главным образом в межгосударственных отношениях, рассматривается в первую очередь как международно-правовое явление [Черниченко, 2003: 3, 14].

При обеспечении пограничной безопасности прежде всего следует обратить особое внимание на две взаимосвязанные составляющие юрисдикции государства: законодательную (предписательную) юрисдикцию (далее – предписательную юрисдикцию) и исполнительную юрисдикцию. Определение территориальных пределов их распространения имеет большое значение для осуществления пограничными органами правоохранительной деятельности, решения других задач обеспечения пограничной безопасности. Указанное обстоятельство позволяет произвести оценку возможностей пограничных органов, а также определить пределы самого пограничного пространства государства.

Теоретически государства в своем законодательстве могут установить юрисдикцию в отношении всех правонарушений, посягающих на их граждан и объекты, иные жизненно важные интересы государств в различных пределах своих пограничных пространств. Под *установлением юрисдикции* понимается определение: пространства, в пределах которого государство считает возможным и допустимым ожидать и требовать осуществления своих правомочных велений; круга лиц, которым адресуются такие веления; времени, в течение которого они действуют; вопросов или предметов, по поводу которых веления сформулированы [Черниченко, 1992: 20–21]. В частности, государства могут ее устанавливать в отношении преступлений, совершенных иностранными гражданами вне пределов своей территории, если данные деяния направлены против интересов таких государств. Такую юрисдикцию тесно связывают с другими разновидностями юрисдикции государства, основанными на территориальном принципе, личном активном принципе, личном пассивном принципе, на охранительном принципе и др.

В то же время возможности государства по осуществлению своей предписательной юрисдикции в пограничных пространствах и за их пределами ограничены. Они определяются границами распространения своего суверенитета, суверенитета иностранных государств. Международное право позволяет государствам расширить пределы распространения отдельных своих суверенных прав и юрисдикции вне своих территорий, например, в своих исключительных экономических зонах, прилежащих зонах или на континентальном шельфе. С.В. Черниченко утверждал, что разница между установлением, а также осуществлением юрисдикции в пределах территории государства и вне ее заключается в степени ее ограничения, которая определяется международным правом [Черниченко, 1992]. В свою очередь О.С. Черниченко отмечает, что в действительности международное право либо ограничивает юрисдикцию государств, либо предусматривает в определенных случаях экстраординарное ее расширение [Черниченко, 2003]. Такие возможности государств по реализации своей предписательной юрисдикции связывается с понятием «исполнительная юрисдикция».

В пределах территории государства действует его исключительная юрисдикция. При этом следует заметить, что его предписательная и исполнительная юрисдикции здесь, как правило, совпадают. Это определяется тем, что государственная территория (сухопутная, водная и воздушная) находится под суверенитетом одного государства. Она принадлежит этому государству, осуществляющему в ее пределах свое территориальное верховенство. Правовой режим территории государства определяется его внутренним законодательством. В отношении всех лиц и объектов иностранного государства, если они не обладают международными иммунитетами, действует исполнительная юрисдикция государства пребывания.

Так, например, иностранные гражданские воздушные суда при их нахождении в пределах территории государства пребывания (в воздушном

пространстве, в аэропорту или ином пункте) находятся под юрисдикцией этого государства. Государство пребывания, как правило, не вмешивается в события, происходящие на борту иностранного воздушного судна, если преступление или иное правонарушение не затрагивает защищаемые внутригосударственным правом интересы и безопасность данного государства. Однако такое вмешательство может иметь место во всех иных случаях, в том числе если оно предусмотрено международными обязательствами государства. Вместе с тем юрисдикция не распространяется на действия лиц, находящихся на борту государственных воздушных судов. Согласно Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. воздушные суда, используемые на военной, таможенной и полицейской службах, рассматриваются как государственные воздушные суда.

Аналогичное можно сказать и в отношении иностранных морских судов, находящихся во *внутренних морских водах*¹ государства, являющиеся частью пограничного пространства государства. Несмотря на то, что такие воды различаются по своему составу, как свидетельствует практика, проблемы при осуществлении государством своей юрисдикции обычно возникают в связи с совершением преступлений при нахождении иностранных морских судов в портах. В их пределах власти прибрежного государства могут осуществлять уголовную, административную и гражданско-правовую юрисдикцию в отношении совершенных данным судном правонарушений. Нередко на борту иностранного торгового судна или государственного судна, эксплуатируемого в коммерческих целях (далее – судно), экипажем и пассажирами совершаются преступления. Такие меры могут осуществляться и при нахождении

¹ В соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г., за исключением отдельных случаев, предусмотренных Конвенцией, воды, расположенные в сторону берега от исходной линии территориального моря, составляют часть внутренних вод государства. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» относит эту территорию к внутренним морским водам и дает уточненное их понимание нашим государством. К внутренним водам наряду с внутренними морскими водами относятся воды рек, каналов, озер и иных водоемов в пределах границ одного государства.

указанных лиц на берегу. В то же время сложилась нашедшая отражение в международных обычаях и международных договорах практика, согласно которой уголовная юрисдикция прибрежного государства на борту судна, находящегося в порту иностранного государства, для ареста или производства расследования в связи с преступлением, совершенным на борту судна, не осуществляется в ряде случаев. Обычно это касается случаев, когда совершенное преступление: затрагивает лишь иностранное судно и его экипаж, т.е. в преступлении замешаны лица, относящиеся только к экипажу судна, преступление не было совершено гражданином или против гражданина прибрежного государства или третьего государства; не нарушает общественное спокойствие или общественный порядок в этом государстве или его безопасность; его последствия не распространяются на территорию государства порта; не подпадает под международные договоры по борьбе с преступностью, предусматривающие обязанность прибрежного государства принимать уголовные меры в отношении лиц, находящихся на борту судна и совершивших конкретные преступления. Указанные обстоятельства не затрагивают прав местных властей осуществлять меры, относящиеся к пресечению торговли наркотиками, обеспечению безопасности судов и портов, охране человеческой жизни, сохранности грузов и пребыванию иностранцев. Все суда во время пребывания в иностранных портах обязаны соблюдать законы и правила, а также распоряжения властей прибрежного государства. Это касается вопросов пограничного, таможенного, санитарного контроля, взыскания портовых сборов и т.д.

Вне зависимости от указанных случаев государство морского порта осуществляет уголовную юрисдикцию, если получена просьба со стороны капитана иностранного судна, или главы дипломатического представительства, или консульского учреждения принять меры в отношении лиц, совершивших преступления на борту этого судна.

Следует заметить, что на борту находящегося в иностранном порту судна продолжают действовать правила государства флага, касающиеся внутреннего распорядка. Однако они осуществляются с учетом особенностей законодательства прибрежного государства.

Уголовная, административная и иная юрисдикция не осуществляется в этих водах на борту иностранных военных кораблей и других государственных судов, эксплуатируемых в некоммерческих целях. Случаи совершения членами их экипажей правонарушений, затрагивающих интересы прибрежного государства, могут стать предметом международного разбирательства.

Наличие исполнительной юрисдикции государства в пределах своей территории не исключает действия здесь норм международного права. Международные обязательства государства нередко относятся к его территории, находящимся в его пределах лицам и объектам. Вместе с тем только государство может согласиться на ограничение своей юрисдикции на своей территории. Такое согласие может выражаться в форме международного обычая, международного договора или же простой международной договоренности.

Осуществление государством юрисдикции на своей территории в отношении совершенных иностранной стороной (судами, лицами, находящимися на их борту) преступлений и иных правонарушений имеет свои особенности в пределах *территориального моря*¹ прибрежного государства, как известно, являющегося его приграничной территорией. Так, согласно ст. 27 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (подраздел В «Правила, применяемые к торговым судам и государственным судам, эксплуатируемым в коммерческих целях») уголовная юрисдикция прибрежного государства не

¹ Суверенитет прибрежного государства распространяется за пределы его сухопутной территории и внутренних вод, а в случае государства-архипелага – его архипелажных вод, на примыкающий морской пояс, называемый территориальным морем. Его ширина, согласно Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., не должна превышать 12 морских миль, отмеряемых от исходных линий, определенных в соответствии с этой Конвенцией.

должна осуществляться на борту иностранного судна, проходящего через территориальное море, для ареста какого-либо лица или производства расследования в связи с любым преступлением, совершенным на борту судна во время его прохода. В то же время это не распространяется на следующие случаи: если последствия преступления распространяются на прибрежное государство; если преступление имеет такой характер, что им нарушается спокойствие в стране или добрый порядок в территориальном море; если капитан судна, дипломатический агент, т.е., глава дипломатического представительства или член дипломатического персонала представительства, или консульское должностное лицо государства флага обратится к местным властям с просьбой об оказании помощи; если такие меры необходимы для пресечения незаконной торговли наркотическими средствами или психотропными веществами.

Вместе с тем международное право предусматривает право прибрежных государств принимать необходимые законы и правила, относящиеся к мирному проходу через территориальное море, в отношении следующих вопросов: безопасности судоходства и регулирования движения судов; защиты навигационных средств и оборудования, а также других сооружений или установок; защиты кабелей и трубопроводов; сохранения живых ресурсов моря; предотвращения нарушения рыболовных законов и правил прибрежного государства; сохранения окружающей среды прибрежного государства и предотвращения, сокращения и сохранения под контролем ее загрязнения; морских научных исследований и гидрографических съемок; предотвращения нарушения таможенных, фискальных, иммиграционных или санитарных законов и правил прибрежного государства. Такие законы и правила не относятся к проектированию, конструкции, комплектованию экипажа или оборудованию иностранных судов, если только они не вводят в действие общепринятые международные нормы и стандарты. Однако Конвенция 1982 г. не уточняет характер мер (уголовного или административно-правового

характера), которые могут быть предприняты в отношении иностранного судна в случае совершения им указанных правонарушений¹. Видимо, прибрежное государство, исходя из тяжести последствий совершаемых правонарушений само по своему усмотрению решает этот вопрос в рамках национального законодательства или обязательств по международному праву. В то же время названная Конвенция требует, чтобы прибрежное государство должным образом опубликовывало свои законы и правила.

В случае, если иностранное судно проходит через территориальное море после выхода из внутренних вод прибрежного государства, то это государство имеет право принимать любые меры, разрешаемые его законами, для ареста или расследования на борту такого судна. То есть в этом случае уголовная и иная юрисдикция в отношении совершенных на борту иностранного судна правонарушений при решении задач обеспечения пограничной безопасности действует без каких-либо ограничений. При этом прибрежное государство по просьбе капитана уведомляет дипломатического агента или консульское должностное лицо государства флага до принятия каких-либо мер. Оно также способствует установлению контакта между этими лицами и экипажем судна. В случаях крайней срочности это уведомление может быть сделано в то время, когда принимаются указанные меры.

Решая вопрос целесообразности и способах ареста лиц, совершивших преступление на борту иностранного судна при его проходе через территориальное море, местные власти должным образом учитывают интересы судоходства.

За исключением случаев, связанных с защитой и сохранением окружающей среды, или в отношении нарушений законов и правил,

¹ В международном праве нередко используется обобщающая фраза о том, что судно совершает то или иное правонарушение. Естественно, что судно правонарушений не совершает. Действия судна проявляются в действиях капитана судна или других уполномоченных на управление таким судном должностных лиц. Когда говорят о правонарушениях, совершенных на борту судна, то речь идет о находящихся на этом судне лицах, как входящих, так и не входящих в его экипаж.

касающихся исключительной экономической зоны, прибрежное государство не может принимать на борту иностранного судна, проходящего через территориальное море, никаких мер для ареста какого-либо лица или производства расследования по поводу преступления, совершенного до входа судна в территориальное море, если судно, следуя из иностранного порта, ограничивается проходом через территориальное море, не заходя во внутренние воды.

Если какой-либо военный корабль не соблюдает законов и правил прибрежного государства, касающихся прохода через территориальное море, и игнорирует любое обращенное к нему требование об их соблюдении, прибрежное государство может потребовать от него немедленно покинуть территориальное море и принять в своем территориальном море меры, необходимые для недопущения прохода, не являющегося мирным. Как и любое иностранное судно, военный корабль не может нарушать правила мирного прохода, мир, добрый порядок или безопасность прибрежного государства, а также совершать намеренные провокационные действия в водах прибрежного государства, которое в ответ может предпринять предусмотренные общим международным правом контрмеры, а в случае вооруженных действий со стороны военных кораблей и меры самообороны. Государство флага несет международную ответственность за любой ущерб или убытки, причиненные прибрежному государству в результате несоблюдения каким-либо военным кораблем или другим государственным судном, эксплуатируемым в некоммерческих целях, законов и правил прибрежного государства, касающихся прохода через территориальное море, или положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., или других норм международного права.

Юрисдикция государства в ряде случаев не ограничивается его территориальным верховенством и выходит за пределы территории государства [Каюмова, 2016: 62]. Вне территории государства пределы

распространения предписательной и исполнительной юрисдикции могут совпадать, а могут и нет. Определяющее значение здесь играет исполнительная юрисдикция, распространение которой определяется международным правом, а ее осуществление зависит от ряда обстоятельств. Лицо, совершившее правонарушение, может быть привлечено к соответствующей ответственности, в случае если оно окажется в пределах действия исполнительной юрисдикции, заинтересованного в этом государства.

Если преступление или иное правонарушение совершено в пограничном пространстве вне пределов территории прибрежного государства, например, на борту морского судна в открытом море, летательного аппарата, зарегистрированного в этом государстве, если правонарушение затрагивает правопорядок, установленный в его исключительной экономической зоне¹, прилегающей зоне² или на континентальном шельфе³, то пределы

¹ В соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. исключительная экономическая зона – это район, находящийся за пределами территориального моря и прилегающий к нему, который подпадает под установленный в настоящей Конвенции особый правовой режим. Внешняя граница исключительной экономической зоны не должна находиться далее 200 морских миль, отсчитываемых от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря

² В соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. государства в морском поясе, прилегающем к территориальному морю, могут устанавливать прилегающую зону. Ее внутренней границей является внешняя граница территориального моря государства. Внешняя ее граница находится на расстоянии не более 24 морских миль от исходных линий (у государств-архипелагов – от архипелажных исходных линий), от которых отмеряется ширина территориального моря.

³ В соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. 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. Прибрежное государство устанавливает внешнюю границу подводной окраины материка во всех случаях, когда эта окраина простирается более чем на 200 морских миль от исходных линий. В то же время линия внешних границ континентального шельфа на морском дне должна 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.

распространения его предписательной юрисдикции и исполнительной юрисдикции здесь совпадают.

Это имеет место и в случае преследования судна правонарушителя в открытом море «по горячим следам», т.е., в случае экстерриториального действия законодательства прибрежного государства. Международное право предусмотрело возможность осуществления юрисдикции на борту иностранного судна при его преследовании в открытом море «по горячим следам» в случае, когда компетентные власти прибрежного государства имеют достаточные основания считать, что такое судно нарушило законы и правила этого государства, законодательство об исключительной экономической зоне, прилегающей зоны или континентальном шельфе. При этом такое преследование должно начаться тогда, когда иностранное судно или одна из его шлюпок находится во внутренних водах, в архипелажных водах, в территориальном море преследующего государства. Оно может продолжаться за пределами территориального моря только при условии, если оно не прерывается. Право преследования «по горячим следам» прекращается, как только преследуемое судно входит в территориальное море своего государства или в территориальное море какого-либо третьего государства.

Таким образом, можно сделать вывод, что пограничные пространства как сфера обеспечения пограничной безопасности прибрежного государства не ограничиваются четко очерченными пределами, а могут простираются и в открытом море вплоть до территории других государств, если прибрежное государство установило юрисдикцию и имеет возможность ее осуществить за правонарушения, совершенные в пределах приграничной территории, исключительной экономической зоны, прилегающей зоны или континентального шельфа.

В целом же в пределах открытого моря пределы предписательной и исполнительной юрисдикции прибрежного государства в отношении

иностранный стороны не совпадают, если иное не предусмотрено международным правом.

Вместе с тем, если дословно следовать смыслу текста определения пограничного пространства, содержащегося в Указе Президента РФ от 25 апреля 2018 г. № 174 «Об утверждении Основ государственной пограничной политики РФ», что такая территория включает в том числе и другие морские пространства, в пределах которых РФ осуществляет юрисдикцию, то не совсем понятно, являются ли любые иные правонарушения, совершенные в открытом море и в отношении которых РФ осуществляет свою юрисдикцию (акты терроризма, пиратства, незаконного оборота наркотиков и др.), как совершенные в ее пограничном пространстве. Само открытое море как пограничное пространство в данном документе не указано.

Открытое море, лежащее за внешней границей территориальных морей прибрежных государств, и воздушное пространство над ним являются территорией с международным режимом. В его пределах правовой режим устанавливается только всеми государствами, сообща. Все принадлежащие государству объекты в открытом море и в воздушном пространстве над ним находятся под его исключительной юрисдикцией. Данная юрисдикция носит прежде всего публично-правовой характер. Каждое государство должно эффективно осуществлять в административных, технических и социальных вопросах свою юрисдикцию и контроль над плавающими под его флагом судами и воздушными судами, зарегистрированными в этом государстве.

Военные корабли, а также суда, принадлежащие государству или эксплуатируемые им и состоящие только на некоммерческой государственной службе, пользуются в открытом море, как и в пределах других пространств, полным иммунитетом от юрисдикции какого бы то ни было государства, кроме государства флага. Если они, конечно, не занимаются противоправной военной деятельностью, представляющей угрозу миру и безопасности,

несовместимой с Уставом ООН (осуществляют военные или террористические нападения на другие суда и иные объекты других государств в открытом море). Подобное можно сказать и в отношении государственных воздушных судов.

В открытом море все суда пользуются свободой судоходства. Никто не имеет права осуществлять уголовную и административную юрисдикцию на борту иностранных судов. Международное право предусматривает возможность осуществления юрисдикции на борту иностранного частновладельческого судна без согласия государства флага только в случаях, если это судно занимается пиратством, работорговлей, несанкционированным вещанием. Однако если есть согласие государства флага, закрепленное в международном договоре или международном обычае, или полученное тем или иным способом, осуществление уголовной юрисдикции на борту иностранного судна, не пользующегося полным иммунитетом, возможно. Механизм получения такого согласия закреплен, например, в Конвенции о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г. и Протоколе 2005 г. к Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, 1988 г.

В пределах открытого моря находится исключительная экономическая зона, прилегающая зона и континентальный шельф прибрежных государств, имеющие особый правовой режим. Если в их пределах совершаются иные нарушения, не связанные с этими пространствами, но в отношении которых законодательством прибрежного государства установлена его предписательная юрисдикция, то такое государство при осуществлении принудительных мер действует с учетом своих международных договоров, общепризнанных принципов и норм международного права.

В иных случаях пределы предписательной и исполнительной юрисдикции прибрежного государства в открытом море не совпадают и возможности

его органов государственной власти по обеспечению своей пограничной безопасности ограничены.

Осуществление государством юрисдикции в отношении преступлений и иных правонарушений в своем пограничном пространстве нередко связано с проблемой ее возможной коллизии с юрисдикциями, установленными другими государствами в отношении одних и тех же правонарушений. Государство, устанавливая такого рода юрисдикцию, исходит из необходимости защиты своих интересов, их важности, но непременно должно учитывать и интересы других государств и в целом мирового сообщества. В то же время, как показывает практика, именно различие в подходах государств к ее установлению приводит к коллизии (столкновениям) юрисдикций, что напрямую затрагивает вопросы пограничной безопасности. Соприкосновение юрисдикции государств как проявлений их суверенитета порождает в их взаимоотношениях много проблем чисто практического характера [Черниченко, 2003: 3]. Нередко между государствами возникают споры в отношении правомерности установления и осуществления юрисдикции в различного рода ситуациях.

Чаще всего возникают проблемы, связанные с коллизией уголовной юрисдикции различных государств. В результате принятия мер по ее осуществлению возникают проблемы в межгосударственных отношениях, их осложнение. Особенно это касается ситуаций, когда механизм разрешения таких коллизий не предусмотрен международным правом и нередко требуются значительные политические и дипломатические усилия государств, чтобы прийти к общему согласию. Например, подобную ситуацию могут вызвать меры, предпринятые неким государством на борту иностранного судна в открытом море, без согласия государства флага, в целях ареста лица, совершившего преступление, предусмотренное своим законодательством. На практике могут возникнуть самые различные варианты такого рода коллизий.

Основные подходы, выработанные мировым сообществом к разрешению проблем, связанных с коллизией юрисдикций различных государств, нашли отражение в Руководящих принципах для предупреждения организованной преступности и борьбы с ней, принятых в 1990 г. восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. В этом документе отмечается, что следует содействовать обеспечению большего единообразия законов и практики государств, касающихся уголовной юрисдикции, но вместе с тем важно избегать чрезмерного расширения национальной юрисдикции для предупреждения нежелательных правовых конфликтов между государствами. Там же указывается на необходимость установить приоритеты в области юрисдикции, уделяя первоочередное внимание территориальности [Сборник, 1992: 51].

При определении приоритетности юрисдикции того или иного государства в отношении совершенных преступлений необходимо получить ответ на вопрос: какая из конкурирующих юрисдикций в каждом конкретном случае «должна быть реально осуществима» [Черниченко, 1992: 33]. Это вытекает из того, что, как уже указывалось выше, границы исполнительной юрисдикции государств в пределах различных территорий или совпадают с границами предписательной юрисдикции, или уже ее. В связи с этим на практике в пределах пограничных пространств возможны следующие варианты ситуаций, когда возникает потребность в установлении приоритетности в осуществлении государствами своей юрисдикции.

В пределах территории государства можно говорить о приоритете его исполнительной юрисдикции в отношении совершенного правонарушения вне зависимости от того, что в отношении этого правонарушения также может быть установлена юрисдикция другого государства (государства флага иностранного судна, государства регистрации воздушного судна, государства гражданства предполагаемого преступника и др.). Обязанность установления такой юрисдикции даже может быть закреплена в международных договорах,

участниками которых являются заинтересованные государства. Указанное правило не распространяется на вышерассмотренные ситуации, прямо предусмотренные международным правом, например случаи совершения преступления иностранным дипломатом или же на борту иностранного судна при его мирном проходе через территориальное море прибрежного государства.

О коллизии юрисдикций государств в отношении правонарушений, совершенных за пределами их территории следует отметить, что в отношении правонарушений, нарушающих режим исключительной экономической зоны, прилегающей зоны или континентального шельфа прибрежного государства, конкуренция положений законодательств различных государств, как правило, не наступает. В отношении иных правонарушений, совершенных в пределах этих пространств и в целом в открытом море, конкуренция юрисдикций заинтересованных государств, которые ее установили, все же будет иметь место. Так, например, если преступление, происшедшее на борту судна, в открытом море было направлено против гражданина иностранного государства, то наряду с юрисдикцией государства флага может появиться конкурирующая юрисдикция государства гражданства потерпевшего лица, если подобного рода юрисдикция этим государством установлена. Особенно сложная ситуация может возникнуть в случае совершения преступлений, имеющих насильственный характер, против судов, плавающих со смешанным экипажем или многонациональным составом пассажиров, или на борту таких судов (например, в случае захвата указанных лиц в качестве заложников). При этом может существовать коллизия юрисдикций сразу нескольких государств. Такая коллизия наиболее опасна, так как меры по осуществлению юрисдикции в отношении преступления подобного характера одним из установивших ее государств могут привести к серьезному осложнению отношений с другими государствами, также ее установившими. В целом же в отношении преступлений, совершенных в открытом море на борту или против этого

судна, можно говорить о приоритете исполнительной юрисдикции государства флага судна над юрисдикцией других государств, интересы которых затрагиваются этими преступлениями (государства гражданства преступника; государства, гражданином которого является потерпевшее лицо, и др.).

Подобный подход к установлению приоритетности в осуществлении государствами своей юрисдикции нашел отражение и в трудах ряда ученых различных стран. В частности, ими указывается, что если возникнет конфликт между различными видами суверенитета, то территориальный суверенитет имеет приоритет над квазитерриториальным и персональным суверенитетом, тогда как квазитерриториальный суверенитет имеет приоритет над персональным суверенитетом [Хакапаа, 1986: 145]¹. Здесь необходимо учитывать и то обстоятельство, что квазитерриториальный суверенитет не всегда имеет место, когда по обстоятельствам, предусмотренным ст. 92 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., судно рассматривается как не имеющее национальности.

Однако указанное не распространяется на случаи осуществления универсальной юрисдикции в открытом море, например в отношении пиратства и работорговли. Хотя государство флага судна и потерпевшая сторона вроде бы имеют приоритет над юрисдикцией других, не причастных к этим событиям государств, но международное право установило равную возможность в осуществлении уголовной юрисдикции для всех стран.

¹ Применительно к вопросу борьбы с преступностью, по нашему мнению, под территориальным суверенитетом здесь понимается юрисдикция государства в отношении преступлений, совершенных в пределах его территории. Под квазитерриториальным суверенитетом – юрисдикция государства в отношении преступлений, совершенных на борту или против судна, плавающего под его флагом, а также преступлений, совершенных на борту или против стационарных платформ, зарегистрированных в этом государстве и находящихся вне пределов его территории. Под персональным суверенитетом – юрисдикция государства в отношении преступлений, совершенных его гражданами или в отношении его граждан.

Поэтому о какой-либо приоритетности в данном случае говорить не имеет смысла, хотя коллизия предписательной юрисдикции государств существует.

Таким образом, территориальные пределы правового обеспечения пограничной безопасности государства определяется границами его пограничных пространств, включающих в себя территории, прилегающие к государственной границе, где государство осуществляет свой суверенитет, в том числе саму границу, другие территории, связанные с ней, в которых государство может обладать предусмотренными международным правом отдельными суверенными правами и осуществлять свою юрисдикцию. Меры по обеспечению государством пограничной безопасности в своем пограничном пространстве должны осуществляться с учетом особенностей правового статуса и правового режима конкретных территорий, входящих в это пространство.

4.3. Основные направления правового регулирования деятельности государств по обеспечению пограничной безопасности

Модельный закон «О пограничной безопасности» определяет, что пограничную политику государства составляет согласованная, скоординированная или совместная деятельность институтов государственной власти, направленная на обеспечение его пограничной безопасности. В свою очередь пограничная деятельность является инструментом, предназначенным для проведения в жизнь пограничной политики государства. Таким образом, пограничная деятельность направлена на обеспечение пограничной безопасности.

Вместе с тем круг основных элементов системы обеспечения пограничной безопасности является более широким и включает в себя

государственные органы, органы местного самоуправления, организации, граждане, принимающие участие в пограничной деятельности в соответствии с национальным законодательством (см., например, [Кудинов, Минаев, 2016]). Среди государственных органов основные усилия в обеспечении пограничной безопасности осуществляют пограничные органы, которым в соответствии с законодательством государств определяются задачи в данной сфере, предоставляются необходимые полномочия. Именно они непосредственно проводят в жизнь пограничную политику своих государств, нередко выполняют координирующую роль при обеспечении пограничной безопасности.

Основным направлением пограничной деятельности, свойственным большинству государств и подлежащим правовому регулированию как на внутригосударственном, так и международном уровнях, является защита и охрана своей государственной границы в целях недопущения противоправного изменения ее прохождения, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу.

В РФ к числу таких направлений пограничной деятельности относится также защита и охрана экономических и иных законных ее интересов в исключительной экономической зоне и на ее континентальном шельфе, а также охрана за пределами исключительной экономической зоны РФ запасов анадромных видов рыб, образующихся в российских реках, трансграничных видов рыб и далеко мигрирующих видов рыб в соответствии с международными договорами РФ и (или) ее законодательством¹. Реализация данных направлений обеспечивает защиту жизненных интересов РФ в пределах этих территорий.

¹ См. статью 11.1 (Пограничная деятельность) Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности».

Пограничная безопасность государства обеспечивается противодействием также транснациональной преступности, таможенным, санитарным, иммиграционным и фискальным правонарушениям на его границах и в целом в пограничных пространствах.

Оценивая территориальные пределы обеспечения защищенности жизненно-важных интересов государств в их пограничных пространствах, целесообразно рассмотреть реализацию основных направлений правового регулирования деятельности государств по обеспечению их пограничной безопасности как на самой государственной границе, так и в пограничных пространствах, находящихся в пределах государственной территории и вне ее границ.

4.3.1. Правовое регулирование деятельности государств на их границах и в пограничных пространствах, находящихся в пределах государственной территории

Принцип неприкосновенности государственных границ, являющийся производным принципа территориальной неприкосновенности, является принципом общего международного права и действует независимо от того, имеются или нет специальные договоры по этому вопросу¹. Этот принцип включает обязанность государств соблюдать существующую линию границы на местности, не допускать произвольного ее перемещения и пересечения без соответствующего разрешения или вне установленных правил. Он предусматривает также право каждого суверенного государства контролировать пересечение его границы людьми и транспортными средствами [Международное, 1998: 39]. Также это касается контроля за пересечением государственной границы летательными аппаратами и

¹ См., например, Декларацию о соблюдении суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности границ государств – участников Содружества Независимых Государств (Москва, 15 апреля 1994 г.).

морскими судами как гражданскими, так и находящимися на государственной службе.

Защита и охрана государственной границы являются одними из важных компонентов обеспечения пограничной безопасности и реализации государственной пограничной политики, видами пограничной деятельности. В РФ защита ее Государственной границы осуществляется всеми федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями, а ее охрана – пограничными органами федеральной службы безопасности, Вооруженными Силами РФ и федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на охрану государственной границы [Основы, 2018].

Статья 11 модельного закона «О пограничной безопасности» (Охрана, защита и оборона государственной границы) определяет, что охрана, защита и оборона государственной границы являются видами пограничной деятельности, составными частями обеспечения пограничной безопасности государства и реализации государственной пограничной политики. Такие меры осуществляются в соответствии с национальными законодательными и другими нормативными правовыми актами.

Согласно статье 18 (Охрана Государственной границы) Закона Республики Беларусь «О Государственной границе Республики Беларусь» охрана Государственной границы Республики Беларусь осуществляется органами пограничной службы, а в воздушном пространстве – Вооруженными Силами Республики Беларусь в пределах приграничной территории и при необходимости в случаях, определенных законодательством Республики Беларусь, – и за ее пределами, а также осуществляется другими войсками и воинскими формированиями Республики Беларусь, таможенными органами, органами внутренних дел в соответствии с настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Беларусь.

В соответствии с Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации» защита государственной границы как часть системы обеспечения безопасности РФ и реализации ее государственной пограничной политики заключается в согласованной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, осуществляемой ими в пределах своих полномочий путем принятия политических, организационно-правовых, дипломатических, экономических, оборонных, пограничных, разведывательных, контрразведывательных, оперативно-розыскных, таможенных, природоохранных, санитарно-эпидемиологических, экологических и иных мер. В этой деятельности в установленном порядке участвуют организации и граждане.

Меры по защите Государственной границы РФ принимаются в соответствии с ее статусом, определяемым международными договорами РФ и ее законодательством. Они обеспечивают жизненно важные интересы личности, общества и государства на государственной границе в пределах приграничной территории (пограничной зоны, российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов, внутренних морских вод и территориального моря РФ, пунктов пропуска через государственную границу, а также территорий административных районов и городов, санаторно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий, объектов и других территорий, прилегающих к государственной границе, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водных объектов, побережью моря или пунктам пропуска) и осуществляется всеми федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями, установленными российским законодательством. В данной сфере РФ сотрудничает с иностранными государствами на основе общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ.

В свою очередь, охрана Государственной границы РФ является составной частью ее защиты. Она осуществляется в целях недопущения противоправного изменения прохождения государственной границы, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами ее режима, пограничного режима и режима в пунктах пропуска. Такие меры условно обозначаются как пограничные меры. Они входят в систему мер безопасности, осуществляемых в рамках единой государственной политики обеспечения безопасности и соответствующих угрозе жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Имеются различные позиции в законодательстве государств в вопросе соотношения понятий «защита» и «охрана» государственной границы. Авторы коллективной монографии «Статус государственных границ и правовое положение внешних границ государств – участников СНГ: исторические, методологические и правовые основы» предлагают развести эти понятия. Под охраной государственной границы ими предлагается понимать постоянно осуществляемую деятельность органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов, органов местного самоуправления и граждан по обеспечению функционирования, недопущению противоправного изменения прохождения государственной границы, а под защитой государственной границы, в свою очередь, – согласованную деятельность, осуществляемую органами исполнительной власти по отражению вооруженного нападения (вторжения) на территорию [Статус, 2020: 201].

Правовой режим государственной границы как элемент правового регулирования пограничной деятельности устанавливается в целях обеспечения соблюдения статуса государственной границы и регламентируется как международными договорами, так и законодательством государств. Есть точка зрения, что основное назначение режима государственной границы – это правовое регулирование всех вопросов, связанных с взаимоотношениями государства с соседними странами. Он представляет

собой совокупность действий и мер, осуществляемых пограничными органами, государственными органами, общественными организациями и должностными лицами по обеспечению на государственной границе установленного порядка [Статус, 2020: 199].

Число компонентов, охватываемых понятием «режим государственной границы» может быть различным и определяться сферой интересов государств на их границах. Так, в Законе РФ «О Государственной границе Российской Федерации» нормы, определяющие этот режим, представлены шестью компонентами. В соответствии со статьей 7 данного Закона режим Государственной границы РФ (далее – *государственной границы*) включает правила: содержания государственной границы; ее пересечения лицами и транспортными средствами; перемещения через государственную границу грузов, товаров и животных; пропуска лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу; ведения на ней хозяйственной, промысловой и иной деятельности; разрешения с иностранными государствами инцидентов, связанных с нарушением указанных правил.

Согласно Закону Республики Беларусь «О Государственной границе Республики Беларусь» режим ее государственной границы включает в себя вопросы, касающиеся: содержания государственной границы; ее пересечения; пропуска через государственную границу физических лиц, транспортных средств и товаров; пограничного контроля; порядка взлета и посадки воздушных судов при выполнении международных полетов; порядка захода и пребывания водных судов в принадлежащей Республике Беларусь части вод пограничных рек, озер и иных поверхностных водных объектов; хозяйственной и иной деятельности на государственной границе; разрешения пограничных инцидентов.

Согласно модельному закону «О государственной границе» (в редакции от 28.10.2022), режим государственной границы предусматривает

установленные международными договорами и национальным законодательством государства правила содержания государственной границы, пересечения ее физическими лицами и транспортными средствами, перемещения через государственную границу грузов, товаров и животных, пропуска через государственную границу физических лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных, взлета и посадки воздушных судов при выполнении международных полетов (полетов в международном воздушном пространстве с пересечением государственной границы), захода судов в принадлежащую государству часть пограничных водных объектов и их пребывания там, въезда, временного пребывания, проживания, передвижения физических лиц и транспортных средств в пограничной полосе, осуществления полетов над пограничной полосой, ведения на государственной границе хозяйственной, промысловой и иной деятельности, разрешения с иностранными государствами инцидентов, связанных с нарушением указанных правил.

В интересах создания необходимых условий для охраны своих границ государства, как правило, устанавливают в своих приграничных районах специальный административно-правовой режим, именуемый – *пограничным*. Согласно Закону Республики Беларусь «О Государственной границе Республики Беларусь», пограничный режим устанавливается в целях создания необходимых условий для охраны государственной границы в пределах пограничной зоны и пограничной полосы. В РФ пограничный режим включает правила въезда (прохода), временного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств в пограничной зоне¹; осуществления в ней хозяйственной, промысловой и иной деятельности, проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пределах

¹ Модельный закон «О пограничной безопасности» определяет, что «пограничная зона – полоса местности, непосредственно прилегающая к государственной границе (пограничной полосе) на суше, берегам пограничных рек, озер и иных водных объектов, морскому побережью и островам, в пределах которых в соответствии с национальным законодательством устанавливается режим пограничной зоны (пограничный режим).

пятикилометровой полосы местности вдоль государственной границы на суше, морского побережья РФ, российских берегов пограничных рек, озер и иных водных объектов и на островах на указанных водных объектах, а также до рубежа инженерно-технических сооружений в случаях, если он расположен за пределами пятикилометровой полосы местности. В российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов, во внутренних морских водах и в территориальном море РФ данный режим предусматривает вопросы учета и содержания российских маломерных самоходных и несамоходных (надводных и подводных) судов (средств) и средств передвижения по льду, их плавания и передвижения по льду, а также промысловой, исследовательской, изыскательской и иной деятельности. Установление иных правил пограничного режима не допускается. Всякое ограничение граждан в их правах и свободах допустимо только на основании и в порядке, предусмотренном законом. Конкретное содержание, пространственные и временные пределы действия предусмотренных законом правил пограничного режима, круг лиц, в отношении которых те или иные из указанных правил действуют, устанавливаются и отменяются решениями федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области безопасности, и подлежат опубликованию.

Модельный закон «О государственной границе» (в редакции от 28.10.2022) дает определение режима пограничной зоны (режима пограничной полосы) как правил, установленных в пограничной зоне (пограничной полосе), а также в части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов, во внутренних морских водах (внутренних водах) и в территориальном море (территориальных водах), служащих интересам создания необходимых условий охраны государственной границы.

Въезд (проход) лиц и транспортных средств в пограничную зону РФ осуществляется по документам, удостоверяющим личность, индивидуальным или коллективным пропускам, выдаваемым пограничными органами на

основании личных заявлений граждан или ходатайств предприятий и их объединений, организаций, учреждений и общественных объединений. Устанавливаются места въезда (прохода) в пограничную зону. Могут определяться время въезда (прохода), маршруты передвижения, продолжительность и иные условия пребывания в пограничной зоне лиц и транспортных средств.

Модельный закон «О пограничной безопасности», определяет, что обеспечение пограничной безопасности при ведении хозяйственной приграничной деятельности осуществляется в соответствии с правовыми режимами, предусмотренными международными договорами, а также гражданским, административным и другим специальным национальным законодательством. В РФ особенности хозяйственной, промысловой и иной деятельности, связанной с пользованием землями, лесами, недрами, водными ресурсами, проведение массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пограничной зоне регулируются федеральными законами, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Хозяйственная, промысловая и иная деятельность, проведение массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пределах пятикилометровой полосы местности или до рубежа инженерно-технических сооружений в случаях, если он расположен за пределами пятикилометровой полосы местности, осуществляются на основании разрешения, а в остальной части пограничной зоны – с уведомлением пограничных органов.

В интересах предотвращения нарушений государственной границы на водных участках усиливаются административно-правовые меры, связанные с учетом, содержанием и использованием маломерных судов (средств) и средств передвижения по льду. Так, в соответствии со статьей 20 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации», российские маломерные самоходные и несамоходные (надводные и подводные) суда

(средства) и средства передвижения по льду, используемые в российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов, во внутренних морских водах и в территориальном море РФ, подлежат обязательному учету и хранению на пристанях, причалах, в других пунктах базирования. Может устанавливаться порядок выхода этих судов (средств) и средств из пунктов базирования и возвращения с уведомлением пограничных органов, ограничиваться время выхода, пребывания на водных объектах, удаления от пунктов базирования и берегов.

Необходимо отметить, что и в международных договорах сопредельных государств нередко предусматриваются меры, направленные на предотвращение нарушений государственной границы с использованием средств передвижения по воде и способствующие поддержанию пограничного режима в приграничных районах государств, учитывающие их особенности. Так, в соответствии с Договором между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Финляндской Республики о режиме советско-финляндской государственной границы и о порядке урегулирования пограничных инцидентов 1960 г. (с соответствующими дополнениями и изменениями), в узких озерных проливах и реках, по которым проходит линия границы, плавучим средствам его участников предоставляется право беспрепятственного плавания по ним. Плавание судов (лодок) на озерах и реках, пересекаемых линией границы, разрешается только до линии границы. Суда (лодки), плавающие в пограничных водах, могут приставать к берегу другой Стороны и останавливаться на якорь на их середине только в том случае, если они находятся в бедственном положении (шторм, авария и т.д.). Плавучим средствам сопредельных государств разрешается плавание в пограничных водах только в дневное время суток, а в ночное время они должны находиться на причале у своего берега или на якорь в своих водах. Все плавучие средства, плавающие в пограничных водах, должны быть снабжены соответствующими флагами своих государств и

обозначены ясно видимыми номерами (белого или черного цвета) или присвоенными им наименованиями.

Промысловая, исследовательская, изыскательская и иная деятельность осуществляется в российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов, во внутренних морских водах и в территориальном море РФ в соответствии с ее законодательством. В целях охраны государственной границы указанная деятельность осуществляется в российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов с разрешения пограничных органов, а во внутренних морских водах и в территориальном море – с уведомлением пограничных органов. При этом сообщаются сведения о местах, времени осуществления промысловой, исследовательской, изыскательской или иной деятельности, количестве участников, об используемых для этой цели промысловых и иных судах и о других средствах. Нарушители указанных правил несут установленную законодательством ответственность.

Административно-правовой *режим в пунктах пропуска через государственную границу* устанавливается исключительно в интересах создания необходимых условий для осуществления пограничного, таможенного, иммиграционного, санитарного, карантинного, ветеринарного, фитосанитарного, транспортного и иных видов контроля. В частности, этот режим предусматривает правила: правила въезда в эти пункты, пребывания и выезда из них лиц, транспортных средств, ввоза, нахождения и вывоза грузов, товаров и животных. Модельный закон «О государственной границе» определяет его как порядок въезда (входа) в пункты пропуска, передвижения в пределах пунктов пропуска и выезда (выхода) из них физических лиц и (или) транспортных средств, а также порядок осуществления хозяйственной и иной деятельности в пунктах пропуска.

Нередко сопредельные государства заключают международные договоры по комплексу вопросов, связанных с охраной общей государственной границы. Так, согласно Соглашению между Правительством Российской

Федерации и Правительством Латвийской Республики о сотрудничестве по пограничным вопросам 1996 г., его стороны взяли на себя обязательства осуществлять сотрудничество по таким направлениям, как обмен информацией, представляющей взаимный интерес; оперативно-розыскная деятельность в интересах охраны границы; выработка мер и осуществление согласованных мероприятий, направленных на предупреждение и пресечение нарушений российско-латвийской границы; пресечение незаконного перемещения через границу оружия, боеприпасов, наркотических средств, радиоактивных материалов, других предметов контрабанды, а также иной противоправной деятельности на границе и в пунктах пропуска через нее; оказание взаимной помощи при возникновении экстремальных ситуаций на границе; обмен опытом организации охраны границы и пограничного контроля; упорядочение деятельности пунктов пропуска через границу.

Проблемы, связанные с охраной внешних границ государств, входящих в Содружество Независимых Государств, наличие «прозрачных» границ между его государствами – участниками, потребовали формирования соответствующей правовой базы. Основа этой базы была заложена Соглашением о создании Содружества Независимых Государств (Минск, 8 декабря 1991 г.). Позже, 22 января 1993 г., государствами, входящими в СНГ, в Минске был принят Устав СНГ¹. В соответствии с этим международным договором к сферам совместной деятельности государств-членов, реализуемой на равноправной основе через общие координирующие институты в соответствии с обязательствами, принятыми государствами-членами в рамках Содружества, относятся в том числе и охраны внешних границ. Каждое государство-член принимает надлежащие меры по обеспечению стабильного положения на внешних границах государств – членов Содружества. На основе взаимного согласия государства-члены

¹ Устав ратифицирован Российской Федерацией постановлением ВС РФ от 15 апреля 1993 г. № 4799-1.

координируют деятельность пограничных войск и других компетентных служб, которые осуществляют контроль и несут ответственность за соблюдение установленного порядка пересечения внешних границ государств-членов.

Реализуя положения Меморандума о сотрудничестве по охране внешних государственных границ (Ашгабат, 24 декабря 1993 г.) 21 октября 1994 г. в Москве был заключен Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о сотрудничестве в охране внешних границ. 21 февраля 1995 г. в Минске был подписан Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о совместных усилиях в охране Государственной границы Республики Беларусь. Согласно его положениям, были созданы соответствующие организационные структуры.

На основе международных договоров РФ также оказывает помощь в охране границ таких государств – участников СНГ, как Армения и Таджикистан.

26 мая 1995 г. в Минске Советом глав государств СНГ своим решением была одобрена Концепция охраны границ государств – участников СНГ с государствами, не входящими в Содружество. Данная Концепция представляет собой совокупность совместно выработанных взглядов на охрану, координацию усилий и взаимодействие пограничных войск по обеспечению безопасности границ Содружества, основы пограничной политики на границах, основные направления сотрудничества по обеспечению их безопасности, и пути реализации ее положений.

В интересах обустройства и охраны государственных границ Южной Осетии и Абхазии с Грузией были заключены Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о совместных усилиях в охране государственной границы Республики Южная Осетия 2009 г. и Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Абхазией о совместных усилиях в охране государственной границы Республики Абхазии 2009 г. соответственно.

4.3.2. Правовое регулирование деятельности государств в пограничных пространствах, находящихся вне их территории

Пограничное пространство, находящееся за пределами государственной территории, как правило, имеет важное экономическое, оборонное и иное значение для защиты жизненно-важных интересов государства. Речь идет о морских территориях, находящихся за пределами территориальных морей прибрежных государств и являющихся частью морских пограничных пространств.

Все больший интерес государств привлекают огромные запасы живых и неживых ресурсов морей и океанов, большая часть которых находится в их пограничных пространствах. В настоящее время в их пределах добываются нефть и газ, а также живые ресурсы, представляющие собой различные виды рыб, моллюсков, ракообразных, млекопитающих и водорослей. Имеются также такие морские ресурсы, которые либо целиком, либо частично (отходы при их обработке) являются сырьем для производства жира, биологически активных веществ и медицинских препаратов.

Вместе с тем угроза истощения природных морских ресурсов вынуждает государства создавать как национальные, так и международные механизмы защиты своих национальных интересов в прилегающих к их границам территориях. Приоритетное место среди этих механизмов отводится правовым механизмам.

Для защиты своих жизненно-важных интересов государства устанавливают определенные зоны с экстерриториальным действием своих законов, но в пределах, допускаемых международным правом, принимают необходимые меры по поддержанию в них установленного правопорядка, являющиеся также и элементом обеспечения пограничной безопасности государств. Но, несмотря на предпринимаемые ими усилия, по-прежнему большой ущерб интересам государств наносит непрекращающийся

незаконный промысел водных биоресурсов. В результате этого истощаются их запасы, чем наносится огромный ущерб воспроизводству этих ресурсов и природной среде в целом. Проблему усугубляет загрязнение морской среды, которое нередко происходит при разработке и добыче нефти, газа, других минеральных ресурсов на морском дне. Даже единичные аварии на буровых установках могут вызвать катастрофическое загрязнение и нанести огромный вред экосистемам целых морских регионов. Огромную опасность представляют разрыв или даже повреждение подводных трубопроводов, в результате которых страдает флора и фауна моря, наносится вред здоровью людей, а также экономический ущерб государствам. Между тем основная масса нефти, до 1 млн тонн ежегодно, попадает в океаны не вследствие аварий танкеров, а в результате повседневной эксплуатации нефтеналивных судов, например, в результате балластирования нефтеналивных судов и очистки танкеров устаревших конструкций, а также по другим причинам организационного и технического характера. Захоронение в море промышленных и бытовых отходов, материалов и веществ военного назначения, отслуживших свой срок судов, строительных конструкций – также один из источников загрязнения морской среды.

РФ, как и другие прибрежные государства, в целях защиты своих национальных интересов в области разведки и добычи морских ресурсов, сохранения морской среды от загрязнения установили соответствующий правовой режим в своей исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе. Морская доктрина РФ¹ определила, что национальными интересами Российской Федерации в Мировом океане являются в том числе обеспечение суверенных прав и юрисдикции РФ в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе РФ. Согласно Модельному закону «О пограничной безопасности», обеспечение суверенных прав и юрисдикции в исключительной экономической зоне и на

¹ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 июля 2022 г. № 512.

континентальном шельфе является видом пограничной деятельности, составной частью обеспечения пограничной безопасности государства и реализации государственной пограничной политики.

Исключительная экономическая зона (ИЭЗ) является территорией, на которую не распространяется суверенитет ни одного из государств, и имеет смешанный правовой режим. В соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. (далее – Конвенции 1982 г.) прибрежное государство в этом районе 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. Наряду с этим, прибрежное государство имеет суверенные права и 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. Иностранные государства при осуществлении своих прав и выполнении своих обязанностей по Конвенции 1982 г. в ИЭЗ должным образом учитывают права и обязанности прибрежного государства. При этом они должны соблюдать законы и правила, принятые прибрежным государством в соответствии с положениями настоящей Конвенции и другими нормами международного права.

Прибрежное государство наряду с отдельными суверенными правами обладает и юрисдикцией, предусмотренной в соответствующих положениях Конвенции 1982 г., в отношении создания и использования искусственных островов, установок и сооружений; морских научных исследований; защиты и сохранения морской среды; другими правами и обязанностями, предусмотренными этой Конвенцией. Так, для целей разведки, разработки ИЭЗ и для других экономических целей прибрежное государство имеет исключительное право сооружать, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, установок и сооружений. Эти объекты не обладают статусом островов, не имеют своего

территориального моря, и их наличие не влияет на определение границ территориального моря, ИЭЗ или континентального шельфа. 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.

Прибрежное государство может там, где это необходимо, устанавливать вокруг таких объектов разумные зоны безопасности, в которых оно может принимать надлежащие меры для обеспечения безопасности как судоходства, так и самих искусственных островов, установок и сооружений. Ширина таких зон определяется прибрежным государством с учетом применимых международных стандартов на удалении не более чем на 500 метров, отмеряемых от каждой точки их внешнего края. Исключения составляют случаи, предусмотренные общепринятыми международными стандартами или рекомендациями компетентных международных организаций. О протяженности зон безопасности дается надлежащее оповещение. Как правило, подобные оповещения содержатся в «Извещениях мореплавателям», передаются по радио в «Навигационных предупреждениях» и «Прибрежных предупреждениях».

В целом правовой режим ИЭЗ предусматривает права и юрисдикцию прибрежного государства в отношении определенных видов деятельности в ее пределах, но и отдельные права и свободы других государств. В ИЭЗ продолжают действовать международно-правовые нормы, определяющие правовой режим открытого моря, совместимые с режимом этой зоны. В частности, это нормы, связанные с резервированием открытого моря для мирных целей, неправомерностью претензий на суверенитет над открытым морем, правом судоходства, национальностью и статусом судов, борьбы с пиратством и другие.

Прибрежное государство в осуществление своих суверенных прав на разведку, эксплуатацию, сохранение живых ресурсов и управление ими в ИЭЗ может принимать такие меры, включая досмотр, инспекцию, арест и судебное разбирательство, которые могут быть необходимы для обеспечения соблюдения законов и правил, принятых им в соответствии с Конвенцией 1982 г. Оно имеет право преследовать судно в открытом море за пределами ИЭЗ по горячим следам.

Арестованное за нарушение режима ИЭЗ иностранное судно и его экипаж освобождаются незамедлительно после предоставления разумного залога или другого обеспечения. Наказания, налагаемые прибрежным государством за нарушение законов и правил рыболовства в ИЭЗ, не могут включать тюремное заключение, при отсутствии соглашения заинтересованных государств об обратном, или любую другую форму личного наказания. В случае ареста или задержания иностранного судна прибрежное государство незамедлительно уведомляет государство флага через соответствующие каналы о принятых мерах и о любом последовавшем наказании.

Правовой режим ИЭЗ в РФ регламентируется Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» (далее – Закон 1998 г.) и другими нормативными правовыми актами нашего государства. В текст данного Закона вошли общие положения, а также положения о рациональном использовании и сохранении живых ресурсов, разведке и разработке неживых ресурсов, ресурсных и морских научных исследованиях, защите и сохранении морской среды, об особенностях экономических отношений при пользовании живыми и неживыми ресурсами ИЭЗ и об обеспечении выполнения положений Закона 1998 г. Важно отметить, что многие его положения полностью повторили положения Конвенции 1982 г., ряд других – развили и уточнили положения названной Конвенции, применительно к ИЭЗ РФ.

Закон 1998 г. определяет статус ИЭЗ РФ, суверенные права и юрисдикцию РФ в ее ИЭЗ и их осуществление в соответствии с Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ.

Охрану ИЭЗ, ее природных ресурсов, охрану окружающей среды, в том числе морской среды, экономических и иных законных интересов РФ, согласно данному Закону, осуществляют федеральные органы исполнительной власти, определяемые соответственно Президентом РФ, Правительством РФ. Координация использования сил органов охраны осуществляется федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности в пределах его компетенции.

Должностные лица органов охраны при выполнении своих служебных обязанностей в ИЭЗ имеют право останавливать и осматривать российские и иностранные суда, осматривать искусственные острова, установки и сооружения, осуществляющие: рыболовство, перегрузку, уловов водных биоресурсов на другие суда; разведку и разработку неживых ресурсов; морские ресурсные исследования и морские научные исследования; иную деятельность в ИЭЗ. Они имеют также право проверять на судах, искусственных островах, установках и сооружениях документы на право осуществления деятельности в ИЭЗ, а также орудия добычи (вылова) водных биоресурсов, оборудование, инструменты, установки и другие предметы, используемые при осуществлении такой деятельности. В случаях, предусмотренных Законом 1998 г. и международными договорами РФ, им предоставлено право приостанавливать деятельность, нарушающую их положения; задерживать нарушителей и изымать у них орудия добычи (вылова) водных биоресурсов, оборудование, инструменты, установки и другие предметы, а также документы и все незаконно добытое в качестве временной меры до вынесения окончательного решения суда в целях пресечения нарушения и обеспечения доказательств факта такого нарушения,

а также в целях обеспечения исполнения решения суда: задерживать суда – нарушители и доставлять их в ближайший порт РФ (иностранные суда – в один из портов РФ, открытых для захода иностранных судов); преследовать по горячим следам и задерживать суда – нарушители; в соответствии с законодательством РФ налагать на нарушителей штрафы или предъявлять к нарушителям иски в судах РФ с передачей им задержанных судов-нарушителей, изъятых орудий добычи (вылова) водных биоресурсов, оборудования, инструментов, установок и других предметов, а также документов и всего незаконно добытого; останавливать суда, если имеются достаточные основания считать, что эти суда произвели незаконный сброс вредных веществ в ИЭЗ, при этом у капитана остановленного судна может быть затребована информация, необходимая для того, чтобы установить, было ли совершено нарушение, а само судно может быть осмотрено с составлением протокола об осмотре с последующим задержанием, если для этого имеются достаточные основания. Должностные лица органов охраны имеют также право составлять протоколы о нарушениях Закона 1998 г. и международных договоров РФ, приостановке или прекращении противоправной деятельности, о задержании нарушителей и судов-нарушителей, о временном, вплоть до вынесения окончательного решения суда, изъятии орудий добычи (вылова) водных биоресурсов, оборудования, инструментов, установок и других предметов, а также документов и всего незаконно добытого; применять оружие против нарушителей для отражения их нападения и прекращения сопротивления в случае, если жизнь должностных лиц органов охраны подвергается непосредственной опасности. Порядок преследования по горячим следам, остановки, осмотра и задержания судов, осмотра искусственных островов, установок и сооружений, порядок составления протоколов и порядок нахождения задержанных судов-нарушителей в портах РФ определяются в соответствии с российским законодательством и нормами международного права

Указания должностных лиц органов охраны, отданные ими в пределах своих полномочий, являются обязательными для граждан РФ и российских юридических лиц, иностранных граждан и иностранных юридических лиц, а также для представителей иностранных государств и компетентных международных организаций, осуществляющих деятельность в ИЭЗ РФ.

РФ в пределах своего *континентального шельфа* (КШ) осуществляет: суверенные права в целях разведки КШ и разработки его минеральных и живых ресурсов; исключительное право разрешать и регулировать буровые работы на КШ для любых целей; исключительное право сооружать, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, установок и сооружений. РФ осуществляет 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. Также она осуществляет юрисдикцию в отношении морских научных исследований; защиты и сохранения морской среды в связи с разведкой и разработкой минеральных ресурсов, промыслом живых ресурсов, захоронением отходов и других материалов; прокладки и эксплуатации подводных кабелей и трубопроводов РФ.

РФ в интересах защиты своих интересов на КШ и реализации своих международных обязательств 30 ноября 1995 г. был принят Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» (далее – Закон 1995 г.), соответствующий обязательствам РФ по Конвенции 1982 г. В текст данного Закона вошли общие положения, а также положения об изучении, разведке и разработке минеральных ресурсов, изучении и использовании живых ресурсов, создании искусственных сооружений и прокладке подводных кабелей и трубопроводов на КШ, о морских научных исследованиях, защите и сохранении минеральных и живых ресурсов, захоронении отходов и других материалов, об особенностях экономических

отношений при пользовании КШ и об обеспечении выполнения положений настоящего Закона. Он также установил статус КШ РФ, суверенные права и юрисдикцию РФ на ее КШ и ее осуществление в соответствии с Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ. При этом РФ осуществляет суверенные права и юрисдикцию на КШ, руководствуясь своими экономическими, торговыми, научными и иными интересами, в порядке, определяемом Законом 1995 г. и нормами международного права.

Деятельность на КШ РФ осуществляется с учетом судоходства, рыболовства, морских научных исследований, других правомерных видов деятельности, а также с учетом обеспечения защиты и сохранения морской среды, минеральных и живых ресурсов.

В Законе 1995 г. уточнена компетенция федеральных органов государственной власти на КШ. В частности, в нее входят разработка и совершенствование российского законодательства о КШ и деятельности на нем; координация деятельности федеральных органов государственной власти в отношении КШ и деятельности на нем, защиты законных прав и интересов РФ на КШ и охраны его минеральных и живых ресурсов; установление порядка использования минеральных ресурсов, включая порядок лицензирования и разработки соответствующих стандартов (норм и правил); контроль за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов, их защита и охрана; определение общего допустимого улова живых ресурсов по районам их вылова и видам живых ресурсов и другие вопросы.

Согласно Закону 1995 г. охрана КШ, его минеральных ресурсов и водных биоресурсов в целях их сохранения, защиты и оптимального использования, защиты экономических и иных законных интересов РФ осуществляется федеральными органами исполнительной власти, определяемыми соответственно Президентом РФ, Правительством РФ. Координация использования сил органов охраны осуществляется

федеральным органом исполнительной власти, определенным Президентом РФ. Должностные лица органов охраны при выполнении своих служебных обязанностей руководствуются настоящим Законом и международными договорами РФ, а также иными ее законодательными и другими нормативными правовыми актами.

Должностные лица органов охраны при выполнении своих служебных обязанностей на КШ РФ имеют право останавливать и осматривать российские и иностранные суда и иные плавучие средства (далее – суда), искусственные острова, установки и сооружения, осуществляющие: региональное геологическое изучение, геологическое изучение, разведку и добычу минеральных ресурсов КШ; рыболовство, морские ресурсные и морские научные исследования; захоронение отходов и других материалов; иную деятельность на КШ. Они также имеют право проверять на судах, искусственных островах, установках и сооружениях документы на право осуществления деятельности на КШ; в случаях, предусмотренных настоящим Законом 1995 г. и международными договорами РФ: задерживать нарушителей и изымать у них орудия добычи (вылова) водных биоресурсов, оборудование, инструменты, установки и другие предметы, а также документы и все незаконно добытое; преследовать и задерживать суданарушители и доставлять их в ближайший порт РФ (иностранные суда – в один из портов РФ, открытых для захода иностранных судов); налагать на нарушителей штрафы или передавать материалы о совершенных нарушениях в суды РФ в соответствии с российским законодательством; останавливать суда, если имеются достаточные основания считать, что эти суда произвели незаконное захоронение отходов и других материалов на КШ; составлять протоколы о нарушениях при остановке или прекращении противоправной деятельности, задержании нарушителей и судов-нарушителей, об изъятии орудий добычи (вылова), оборудования, инструментов, установок и других предметов, а также документов и всего незаконно добытого; применять

оружие против нарушителей настоящего Закона и международных договоров РФ для отражения их нападения и прекращения сопротивления в случае, если жизнь должностных лиц органов охраны подвергается непосредственной опасности. Порядок преследования, остановки, осмотра и задержания судов, осмотра искусственных островов, установок и сооружений, порядок составления протоколов и порядок нахождения задержанных судов-нарушителей в портах РФ определяются в соответствии с российским законодательством и нормами международного права.

Общими положениями, предусмотренными как в Законе 1995 г., так и Законе 1998 г. применительно к КШ и ИЭЗ является то, что военные корабли и летательные аппараты федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности могут применять оружие против судов – нарушителей этих законов и международных договоров РФ в ответ на применение ими силы, а также в других исключительных случаях при преследовании по горячим следам, когда исчерпаны все другие обусловленные сложившимися обстоятельствами меры, необходимые для прекращения нарушения и задержания нарушителей. Порядок применения оружия определяется Правительством РФ¹.

Федеральные органы исполнительной власти, определенные соответственно Президентом РФ, Правительством РФ, попутно с решением своих основных задач оказывают содействие органам охраны в осуществлении ими своих функций путем наблюдения за деятельностью в пределах ИЭЗ и КШ с использованием военных кораблей, судов, иных плавучих средств, береговых постов и других средств, а также летательных аппаратов.

Командиры (капитаны) военных кораблей (судов, иных плавучих средств), летательных аппаратов РФ и лица, ответственные за деятельность на

¹ См.: Правила применения оружия и боевой техники при охране государственной границы Российской Федерации, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 24 февраля 2010 г. № 80).

искусственных островах, установках и сооружениях, а также на береговых постах и других средствах, информируют органы охраны об обнаружении военных кораблей, судов, иных плавучих средств, об установках и о сооружениях, о которых не сообщено в «Извещениях мореплавателям». Такая информация передается безвозмездно через соответствующие диспетчерские службы.

Физические и юридические лица РФ, осуществляющие деятельность в ИЭЗ и на КШ, безвозмездно сообщают органам охраны по их запросу о местонахождении и действиях своих судов, иных плавучих средств, искусственных островов, установок и сооружений.

РФ, как и большинство государств мира, установила в соответствии со статьей 33 Конвенции 1982 г. в морском поясе, прилегающем к территориальному морю, так *называемую прилежащую зону* (ПЗ).

ПЗ не находится под суверенитетом прибрежного государства и имеет смешанный правовой режим. Вместе с тем в пределах этой зоны такое государство может осуществлять контроль, необходимый для предотвращения нарушений таможенных, фискальных, иммиграционных или санитарных законов и правил в пределах его территории или территориального моря; наказания за нарушение вышеупомянутых законов и правил, совершенное в пределах его территории или территориального моря. Эти меры в ПЗ осуществляются государственными судами, выполняющими специальные функции (пограничные, таможенные, санитарные и др.), или военными кораблями. Уполномоченные прибрежным государством лица, находящиеся на борту этих судов, имеют право в порядке, предусмотренном своим законодательством, остановить торговое судно, следующее в порт этого государства, произвести его осмотр, проверить судовые документы, осмотреть судовые помещения и в случае подтверждения подозрения о совершенном нарушении (нахождение на судне лиц, не входящих в состав экипажа, больных, зараженных опасными инфекционными заболеваниями, и т.п.)

применить предусмотренные законом меры по предотвращению совершения указанных правонарушений в пределах своей территории, например не допустить данное судно в воды этого государства. Эти меры исключают привлечение к ответственности лиц, находящихся на борту судна, если иное не предусмотрено международными договорами заинтересованных государств.

В свою очередь при выходе иностранного судна из территориального моря прибрежного государства это государство в пределах своей ПЗ может осуществлять контроль и привлекать к соответствующей ответственности лиц, находящихся на их борту, за нарушение таможенных, фискальных, иммиграционных или санитарных законов и правил, совершенных в пределах его территории, в том числе территориального моря. В случае, если иностранное судно находится в ПЗ прибрежного государства, то преследование по горячим следам за ее пределами может начаться только в связи с нарушением прав, для защиты которых установлена эта зона.

В РФ правовой режим ее ПЗ регламентируется Федеральным законом от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации».

За пределами своей ИЭЗ РФ осуществляет охрану запасов анадромных видов рыб, образующихся в реках РФ, трансграничных видов рыб и далеко мигрирующих видов рыб в соответствии с международными договорами РФ и (или) российским законодательством.

4.3.3. Правовое регулирование деятельности государств в борьбе с преступностью в пограничных пространствах

Современный мир характеризуется сложными процессами, происходящими в различных сферах жизнедеятельности человечества. Наряду с изменениями позитивного характера существуют и, вероятно, в течение

длительного времени будут существовать факторы, порождающие такое социально опасное явление, как преступность. Проблема противодействия транснациональной преступности в пограничных пространствах государств, в том числе на их государственных границах, является по-прежнему весьма актуальной и имеет свою специфику, которая находит отражение в международном праве и законодательстве государств.

В международной практике широко распространен термин «транснациональная преступность». Вместе с тем апеллирование к терминологическому аппарату международного права позволяет сделать достаточно определенный вывод, что проблему транснациональной преступности целесообразно рассматривать через призму восприятия проблем международной преступности, преступности, которая проникает через государственные границы и действует на территории двух и более государств. Модельный закон «О пограничной безопасности» определяет трансграничную организованную преступность как вид организованной преступности, осуществляемой в пограничных пространствах двух и более государств и сопряженный с систематическим (регулярным) противоправным пересечением государственной границы. Противодействие трансграничной организованной преступности и негативным трансграничным потокам¹ осуществляется в рамках правоохранительной деятельности и деятельности по обеспечению национальной безопасности. Оно, в частности, предполагает осуществление согласованных действий национальных правоохранительных органов, а также усилий в формате межгосударственного пограничного сотрудничества по предупреждению, выявлению, пресечению, расследованию и раскрытию преступлений и других правонарушений в пограничной сфере; создание и функционирование межведомственных и международных органов

¹ Согласно модельному закону «О пограничной безопасности» *трансграничный поток* – значимое количество (объем, масса) пересекающих государственную границу физических лиц и (или) перемещаемых через нее транспортных средств, товаров, услуг и информации. В свою очередь *негативный трансграничный поток* – трансграничный поток, создающий угрозу безопасности государства в пограничной сфере.

(комитетов, штабов) по противодействию отдельным видам трансграничной организованной преступности.

Модельный закон «О пограничных ведомствах (силах)» указал, что задачами пограничных ведомств (сил) являются разработка и осуществление во взаимодействии с другими органами исполнительной власти мер по противодействию терроризму, трансграничной организованной преступности, контрабанде, противоправной миграции, незаконному трансграничному перемещению ядерных и радиоактивных материалов, обороту наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, оружия, боеприпасов, взрывчатых и отравляющих веществ на государственной границе и в пограничном пространстве государства.

Как известно, государства в попытке оградить себя от ввоза и вывоза на свою территорию различных средств, материалов, товаров, опасных веществ, наносящих ущерб их безопасности и безопасности других государств, вводят определенные ограничительные меры на своих границах. Незаконное перемещение товаров или иных ценностей через государственную границу (таможенную границу) во всем мире принято называть *контрабандой*. По признаваемому государствами международному обычаю контрабанда является правонарушением, имеющим международный характер. Она посягает одновременно как на национальный, так и на международный правопорядок, на мирное сотрудничество государств в различных сферах, является питательной средой для таких общественно опасных явлений, как терроризм, наркомания и др.

Надо заметить, что до настоящего времени специального универсального международного договора по контрабанде не принято, где бы она предусматривалась в качестве преступления, закреплялись бы ее конкретные виды и признаки. Исключение составляют деяния, связанные с незаконным ввозом и вывозом наркотиков, культурных ценностей, поддельных денежных знаков. Так, контрабанда наркотиков как действия по их незаконному ввозу и

вывозу, охватывается признаками, содержащимися в пункте 1 статьи 36 Единой Конвенции 1961 г., где понятия «ввоз» и «вывоз» в их соответствующих смысловых оттенках означают физическое перемещение наркотических средств из пределов одного государства в пределы другого государства или из пределов одной территории в пределы другой территории того же государства.

Нередко через государственные границы контрабандой перевозятся культурные ценности, приобретенные в результате кражи, тайных раскопок и т.д. В соответствии с Конвенцией о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности 1970 г., государства – участники настоящей Конвенции обязуются подвергать уголовному или административному наказанию всех лиц, ответственных за нарушение запрещений, связанных с ввозом и вывозом культурных ценностей, указанных в данной Конвенции.

Действия по преднамеренному ввозу в страну поддельных денежных знаков в соответствии со статьей 3 Международной конвенции по борьбе с подделкой денежных знаков 1929 г. должны быть наказуемы как обычные уголовные действия, направленные на сбыт, ввоз в страну поддельных денежных знаков при условии, что их поддельный характер был известен.

Вместе с тем контрабанда как преступление или административное правонарушение предусмотрено в законодательстве большинства государств мира, в том числе и РФ. Государства по своему усмотрению определяют список предметов, товаров и ценностей, запрещенных для ввоза или вывоза из них, нежели предусмотрены их международными обязательствами.

Значительную угрозу национальным интересам и безопасности государств представляет *нелегальная миграция*, пути которой пролегают через государственные границы. Для многих государств такая нелегальная иммиграция представляет существенную угрозу их безопасности, в противодействие которой они принимают меры по укреплению

пограничной, таможенной, миграционных служб, совершенствуют свою законодательную базу.

В борьбе с нелегальной миграцией большую роль играет международное право. Оно предусматривает меры международного сотрудничества, которые осуществляются как на международном (универсальном, региональном и двустороннем), так и на национальном уровне. Важная роль отводится Протоколу против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, принятый резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 15 ноября 2000 г. (далее – Протокол). Протокол толкуется совместно с Конвенцией. Ее положения применяются *mutatis mutandis*¹ к Протоколу, если в нем не предусмотрено иное.

Цель Протокола заключается в предупреждении незаконного ввоза мигрантов и борьбе с ним. Им установлен перечень подлежащих криминализации деяний, а также широкий перечень мер сотрудничества в данной сфере. Так, его участники, прежде всего те государства, которые имеют общие границы или находятся на маршрутах, по которым осуществляется незаконный ввоз мигрантов, обмениваются согласно их внутренним правовым и административным системам соответствующей информацией. Обмениваемая информация содержит перечень пунктов отправления и назначения, а также маршрутов, перевозчиков и транспортных средств, которые, как это известно или подозревается, используются какой-либо организованной преступной группой, участвующей в нелегальной миграции; данные об организациях или организованных преступных группах, используемых ими методах; отличительные признаки подлинности и надлежащую форму документов на въезд (выезд), выдаваемых государством-участником; сведения о похищенных бланках документов на въезд (выезд) или

¹ С заменой того, что подлежит замене; с учетом соответствующих различий; с изменениями, вытекающими из обстоятельств; с необходимыми изменениями – лат.

удостоверений личности или их последующем неправомерном использовании; факты противозаконного изменения, воспроизведения или приобретения или неправомерного использования документов на въезд (выезд) или удостоверений личности, применяемые при осуществлении нелегальной миграции, и способы их выявления; возможные средства и методы сокрытия и транспортировки людей и другую необходимую информацию.

Целый раздел в Протоколе посвящен проблеме незаконного ввоза мигрантов по морю, в том числе в пограничных пространствах прибрежных государств. Проблема противодействия нелегальной миграции на море является наиболее сложной задачей для государств и их органов власти. Это обусловлено особыми физико-географическими условиями, различным правовым статусом и режимом морских пространств, большими затратами при проведении операций по перехвату потоков нелегальных мигрантов на море. В соответствии с международным правом государства сотрудничают в максимально возможной степени в целях предупреждения и пресечения перевозки нелегальных мигрантов морским путем. Для этого в Протоколе предусмотрен широкий комплекс мер.

Одним из наиболее важных вопросов в борьбе с нелегальной миграцией являются меры пограничного контроля. Участники Протокола без ущерба для своих международных обязательств в отношении свободного передвижения людей, насколько это возможно, устанавливают такие меры пограничного контроля, какие могут потребоваться для предупреждения и выявления незаконного ввоза мигрантов. Протоколом предусматривается возможность укрепления сотрудничества между органами пограничного контроля, в том числе путем создания и поддержания прямых каналов связи. Каждое государство – участник Протокола принимает в рамках имеющихся возможностей необходимые меры для обеспечения такого качества выдаваемых им документов на въезд (выезд) или удостоверений личности,

которое в максимальной степени затрудняло бы их неправомерное использование и подделку или противозаконное изменение, воспроизведение или выдачу. Также должна быть обеспечена защищенность и надежность таких документов, выданных этим государством или от его имени, а также приняты меры для предупреждения их незаконного изготовления, выдачи и использования.

Отдельные вопросы борьбы с нелегальной миграцией в пределах морской территории государства, а также его прилегающей зоны нашли отражение в Конвенции ООН 1982 г. Так, согласно статье 19 «Понятие мирного прохода» проход иностранного судна считается нарушающим мир, добрый порядок или безопасность прибрежного государства, если в территориальном море оно осуществляет в том числе посадку или высадку любого лица вопреки иммиграционным законам и правилам прибрежного государства. В соответствии со статьей 21 «Законы и правила прибрежного государства, относящиеся к мирному проходу» Конвенции 1982 г., прибрежное государство может принимать в соответствии с ее положениями и другими нормами международного права законы и правила, относящиеся к мирному проходу через территориальное море, в том числе в отношении предотвращения нарушения иммиграционных законов и правил прибрежного государства. Кроме того, статья 25 «Права защиты прибрежного государства» Конвенции гласит, что прибрежное государство может принимать в своем территориальном море меры, необходимые для недопущения прохода, не являющегося мирным. В свою очередь, в своей прилегающей зоне, как указано было выше, прибрежное государство может осуществлять контроль, необходимый для предотвращения нарушений иммиграционных законов и правил в пределах его территории или территориального моря, а также наказания за нарушение совершенных в пределах этих территорий вышеупомянутых законов и правил.

В вопросах противодействия нелегальной миграции государства активно сотрудничают на региональном уровне. Так, Россия и другие государства, входящие в СНГ, 6 марта 1998 г. в Москве заключили Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией (далее – Соглашение 1998 г.). Необходимо отметить, что объектом сотрудничества в этом документе является не только нелегальная иммиграция, но и незаконная миграция в целом. При этом термин «незаконный мигрант» в данном Соглашении охватывает лиц, являющихся гражданами третьих государств, лиц без гражданства, нарушивших правила въезда, выезда, пребывания или транзитного проезда через территории государств – участников Соглашения, а также граждан сторон, нарушивших установленные национальным законодательством правила пребывания на территории друг друга.

Стороны Соглашения 1998 г. осуществляют взаимодействие по таким основным направлениям, как миграционный контроль; учет граждан третьих государств, лиц без гражданства и граждан сторон, незаконно пересекающих границы государств, незаконно пребывающих на территориях государств – участников, а также лиц, которым запрещен въезд на территорию одного из этих государств; выработка механизма по депортации незаконных мигрантов; гармонизация законодательства сторон по вопросам ответственности незаконных мигрантов и всех категорий лиц, оказывающих содействие незаконной миграции; обмен информацией о незаконной миграции; подготовка и повышение квалификации сотрудников соответствующих органов, занимающихся вопросами борьбы с незаконной миграцией.

Вопросы противодействия нелегальной миграции находят отражение и в двусторонних международных договорах по пограничным вопросам. Так, по Соглашению между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Болгарии о сотрудничестве по пограничным вопросам (Москва, 28 августа 1998 г.) его участники с учетом взаимных

интересов и в соответствии с национальным законодательством своих государств будут осуществлять сотрудничество в борьбе с незаконной миграцией, осуществляемой через государственную границу на путях международных сообщений.

Государственные границы нередко используются террористами для незаконного проникновения на территорию других государств, перемещения оружия, взрывчатых, отравляющих, радиоактивных веществ и иных предметов, которые могут быть использованы в качестве средств совершения актов терроризма. Нередко *акты терроризма* совершаются непосредственно в пределах пограничных пространств. Противодействию им посвящена широкая международно-правовая база на универсальном¹, региональном² и двустороннем уровнях, которая действует не только в пограничных пространствах, но и всей территории сотрудничающих государств.

Незаконный оборот наркотиков (продажа, транспортировка и т.п.), совершаемый в том числе и в пределах пограничных пространств, также представляет все большую опасность для международных отношений, экономического и социального развития государств и их национальной

¹ См.: Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов, 1963 г. и изменяющий ее Протокол 2014 г., Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г. и ее дополняющий Протокол 2010 г., Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, 1971 г. и дополняющий ее Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, 1988 г., Конвенция о борьбе с незаконными актами в отношении международной гражданской авиации 2010 г., Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 г., Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, 1988 г. и ее изменяющий и дополняющий Протокол 2005 г., Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, 1988 г. и ее изменяющий и дополняющий Протокол 2005 г., Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения 1991 г. и др.

² См.: Договор о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с терроризмом 1999 г., Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом 2001 г., Конвенция Шанхайской организации сотрудничества против терроризма 2009 г., Протокол об утверждении Положения о порядке организации и проведения совместных антитеррористических мероприятий на территориях государств – участников СНГ 2002 г. и др.

безопасности. Огромная прибыль, получаемая преступниками в результате незаконного оборота наркотиков, сама по себе представляет угрозу международной стабильности. Нередко часть этой прибыли идет на финансирование ряда террористических групп и подрыв законной государственной власти.

Международно-правовое запрещение деяний в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ и их признаки нашли закрепление в Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г. и многих других международных договорах универсального, регионального и двустороннего уровней. В этих документах установлена противоправность и наказуемость целого спектра операций с наркотическими средствами и психотропными веществами, в том числе и их незаконная транспортировка в пределах самых различных территорий.

Как уже было указано выше, прибрежные государства в целях защиты и сохранения морских живых ресурсов в своей ИЭЗ и на КШ установили соответствующий режим их использования. Но несмотря на предпринимаемые ими усилия, большой экономический ущерб этим государствам наносит непрекращающийся незаконный промысел иностранными судами морепродуктов. Потери от подобных действий исчисляются астрономическими суммами. Кроме того, наносится огромный ущерб воспроизводству морских живых ресурсов и природной среде в целом. В законодательстве многих государств указанные действия признаны как преступления. В то же время на международном уровне еще не объявлены преступными действия физических лиц по незаконному промыслу морепродуктов в ИЭЗ и на КШ иностранных государств. Уголовная ответственность лиц, нарушающих режим данных пространств, отдана на усмотрение прибрежных государств. По сути борьба с правонарушениями в пределах этих морских пространств остается делом самих прибрежных государств. Совместные меры государств в борьбе с такими правонарушениями довольно редкое явление, хотя и имеют место.

При обеспечении пограничной безопасности, правопорядка на государственных границах и в целом в пограничных пространствах государств следует использовать широкую международно-правовую базу по борьбе и с другими преступлениями международного характера, предусмотренными международным правом (незаконное изготовление и оборот огнестрельного оружия, его составных частей и компонентов, а также боеприпасов к нему, торговля людьми и др.)¹.

В международных договорах по пограничным вопросам находят широкое отражение общие вопросы борьбы с преступностью. Так, согласно Соглашению между Правительством Российской Федерации и Правительством Словацкой Республики о сотрудничестве по пограничным вопросам 1997 г., сотрудничество между полномочными органами будет осуществляться в формах обмена информацией, представляющей взаимный интерес, и опытом по борьбе с контрабандой оружия, боеприпасов, взрывчатых, ядовитых веществ, радиоактивных материалов, наркотических средств и психотропных веществ; разработки и осуществления в необходимых случаях согласованных мероприятий по борьбе с противоправными действиями на путях международного сообщения; обмена законодательными и иными открытыми нормативными актами по вопросам охраны государственной границы, функционирования пунктов пропуска через нее, а также научными публикациями и иными информационными материалами, представляющими взаимный интерес; организации стажировок экспертов и специалистов; обмена методиками выявления противоправных действий на государственной границе и в пунктах пропуска через нее².

¹ См.: Протокол против незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия, его составных частей и компонентов, а также боеприпасов к нему, Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющие Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г. и др.

² См. также: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве по пограничным вопросам 1994 г., Соглашение между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о сотрудничестве

Большинство преступлений, совершаемых в пограничных пространствах, характерны для любой части территории государств, это убийства, грабежи, кражи и т.п. Однако в отдельных случаях эти преступления могут и затрагивать интересы граничащих государств. В частности, это случаи, связанные с захватом и угоном через государственную границу транспортных средств, угоном скота, разбоем и совершением диверсий на сопредельной территории и с рядом других преступлений, которые совершаются обычно гражданами одного государства на территории другого государства после пересечения государственной границы. В отдельных случаях лица, совершившие преступления, пересекают государственную границу с целью скрыться от ответственности на территории сопредельного государства. Борьба с указанными выше преступлениями осуществляется в соответствии с законодательством государств, на территории которых совершены эти преступления. В то же время, для противодействия совершению этих преступлений между сопредельными государствами заключаются международные соглашения по вопросам выдачи преступников, оказания помощи по правовым вопросам и др. Урегулированию инцидентов, вызванных данными проблемами, способствует и институт пограничных представителей (комиссаров).

по пограничным вопросам 1999 г., Соглашение между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой о сотрудничестве по пограничным вопросам 1996 г., Соглашение о сотрудничестве и взаимодействии государств – членов Шанхайской организации сотрудничества по пограничным вопросам 2015 г., Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о сотрудничестве по пограничным вопросам 2011 г., Договор между Российской Федерацией и Республикой Узбекистан о сотрудничестве по пограничным вопросам 2001 г., Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии о сотрудничестве по пограничным вопросам 1994 г., Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о сотрудничестве и взаимодействии по пограничным вопросам 2004 г., Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Норвегия о сотрудничестве по пограничным вопросам 2002 г., Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Молдова о сотрудничестве по пограничным вопросам 1998 г., Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Болгарии о сотрудничестве по пограничным вопросам 1998 г., Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Латвийской Республики о сотрудничестве по пограничным вопросам 1996 г. и др.

Таким образом, правовое регулирование деятельности государств по обеспечению пограничной безопасности направлено на защиту и охрану своих государственных границ, на поддержание установленного законодательством государств и их международными обязательствами правопорядка в пограничных пространствах, где государства осуществляют свой суверенитет, обладают отдельными суверенными правами и осуществляют юрисдикцию.