

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

**КОММЕНТАРИЙ  
к модельному закону «О государственной границе»**

Модельный закон для государств – участников Содружества Независимых Государств «О государственной границе» принят на тридцать пятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 35-9 от 28 октября 2010 года).

В 2010–2012 годах Межпарламентской Ассамблеей наряду с комментируемым законом принят и рекомендован парламентам государств – участников СНГ к использованию при разработке национального законодательства пакет модельных правовых актов, состоящий из законов «О пограничной безопасности», «О пограничных ведомствах (силах)» и Рекомендаций по совершенствованию законодательства государств – участников СНГ по вопросам регулирования ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности (приняты 17 мая 2012 года).

С принятием МПА СНГ указанных модельных законодательных актов завершен важный этап работы по созданию в странах Содружества принципиально новой законодательной модели обеспечения безопасности в пограничной сфере.

Вместе с тем продолжение процесса гармонизации (унификации) национального законодательства в пограничной сфере требует среди прочего разъяснения положений названных модельных законодательных актов и выработки практических рекомендаций по способам имплементации их норм в национальном законодательстве государств – участников СНГ. На достижение этих целей направлена утвержденная решением Совета глав государств СНГ от 25 октября 2013 года Программа сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2014–2016 годы, подпунктом 1.4.4.1 раздела «Организационно-правовые мероприятия» которой предусмотрена подготовка Межпарламентской Ассамблеей СНГ, Советом командующих Пограничными войсками государств – участников Содружества Независимых Государств, государствами – участниками СНГ и другими органами СНГ комментария к модельному закону «О государственной границе».

Актуальность подготовки комментария к модельному закону «О государственной границе» обусловлена необходимостью толкования положений модельного закона с целью координации деятельности юристов государств – участников СНГ, занимающихся вопросами имплементации норм международного права и их практического применения с учетом особенностей националь-

ного законодательства, а также с целью согласования деятельности представителей органов СНГ, осуществляющих законопроектную работу.

Назначение Комментария к модельному закону «О государственной границе» заключается в предметном разъяснении конкретных статей (их частей, отдельных положений), которые, в силу различных подходов к теории и практике правового регулирования обеспечения пограничной безопасности в государствах – участниках СНГ, могут толковаться по-разному.

Модельный закон «О государственной границе» разрабатывался под контролем Постоянной комиссии Межпарламентской Ассамблеи СНГ по вопросам обороны и безопасности во исполнение постановления Объединенной комиссии по гармонизации законодательства в сфере борьбы с терроризмом, преступностью и наркобизнесом в СНГ от 22 октября 2008 года. Данный модельный закон был дополнительно включен в Перспективный план модельного законодательства и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств на 2005–2010 годы.

Комментируемый закон, ставший очередным шагом на пути гармонизации и унификации законодательства государств – участников СНГ, основывается на принятых ранее, на тридцать третьем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 33-16 от 3 декабря 2009 года) Рекомендациях по гармонизации и унификации законодательства государств – участников СНГ о государственной границе.

Основными целями разработки комментируемого закона были признаны:

– обеспечение однозначности понимания терминологии, используемой в законодательстве о государственной границе;

– установление роли государственной границы в обеспечении пограничной безопасности государства;

– законодательное закрепление правового статуса государственных границ государств – участников СНГ и внешних границ Содружества с учетом создания системы обеспечения пограничной безопасности в государствах – участниках СНГ и в Содружестве в целом;

– совершенствование государственного управления в области функционирования государственной границы, включая определение органов, осуществляющих функции по организации функционирования государственной границы, их полномочий и компетенции;

– правовое регулирование комплексного подхода к проблемам организации функционирования государственной границы государства в рамках обеспечения пограничной безопасности и пограничной деятельности, осуществляемой пограничными органами и другими ее участниками;

– закрепление полномочий пограничных ведомств (сил) и других субъектов, участвующих в организации функционирования государственной границы;

– уточнение правовых основ взаимодействия субъектов, участвующих в организации функционирования, а также охране и защите государственной границы, включая полномочия по координации отдельных направлений их деятельности.

Комментируемый закон направлен на создание нормативной правовой базы в области функционирования государственной границы. Реализация его положений должна способствовать не только лучшей организации указанной деятельности, но и дальнейшему развитию экономики государств – участников СНГ на взаимовыгодной основе.

Предметом правового регулирования комментируемого закона выступили организационные, экономические, административные, финансовые (включая бюджетные, налоговые) и иные отношения, возникающие в процессе нормального функционирования государственной границы в рамках деятельности по обеспечению пограничной безопасности государства.

Проекты концепции и структуры комментируемого закона были представлены на заседании Объединенной комиссии по гармонизации законодательства в сфере борьбы с терроризмом, преступностью и наркобизнесом в Содружестве Независимых Государств 7 апреля 2009 года. При этом Пограничной службе ФСБ России и Пограничному научно-исследовательскому центру ФСБ России было поручено представить на очередном заседании Объединенной комиссии законопроект после одобрения его концепции и структуры на заседании Совета командующих Пограничными войсками.

В ходе проходившего 4 июня 2009 года в г. Южно-Сахалинске 61-го заседания Совета командующих Пограничными войсками проекты концепции и структуры законопроекта в целом получили одобрение, а также было предусмотрено направление пограничными ведомствами государств – участников Содружества Независимых Государств в Координационную службу Совета командующих Пограничными войсками в срок до 15 августа 2009 года предложений и замечаний по законопроекту. Рассмотрение окончательного варианта законопроекта состоялось на очередном заседании Совета командующих Пограничными войсками 7 октября 2009 года в Кишиневе.

Принятие комментируемого закона в связке с модельным законом «О пограничной безопасности» способствует повышению надежности охраны и защиты государственной границы и обеспечению пограничной безопасности государства, созданию необходимых условий для международного сотрудничества в целях социально-экономического развития приграничных субъектов государства, повышению эффективности противодействия трансграничной организованной преступности и терроризму, созданию надежного заслона потокам контрабанды и незаконной миграции.

### **Модельный закон «О государственной границе»**

*Настоящий Закон регулирует правовые, организационные, административные и иные отношения, возникающие в процессе установления, обустройства, поддержания и функционирования государственной границы в целях обеспечения пограничной безопасности и развития государства.*

*Действие настоящего Закона распространяется на граждан государства, иностранных граждан и лиц без гражданства, государственные органы,*

*их должностных лиц, организации и общественные объединения, вступающие в правоотношения в пограничной сфере.*

По сложившейся практике подготовки проектов модельных законодательных актов государств – участников СНГ положения соответствующего правового акта предваряет преамбула, которая является его вводной частью, содержит указания на обстоятельства, детерминирующие принятие этого акта, объяснения его мотивов, целей, задач.

Как следует из преамбулы комментируемого закона, данный рекомендательный законодательный акт регулирует правовые, организационные, административные и иные (в частности экономические и финансовые, включая бюджетные, налоговые) отношения, возникающие в процессе установления, обустройства, поддержания эффективного функционирования государственной границы в целях обеспечения пограничной безопасности и развития государства.

## **Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

### **Статья 1. Основные понятия**

*В настоящем Законе используются следующие основные понятия:*

*государственная граница – условная замкнутая поверхность или совокупность таких поверхностей, определяющая пространственные пределы территории государства (суши, вод, недр, воздушного пространства);*

*статус государственной границы – правовое положение государственной границы, 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 законодательством;*

*установление государственной границы – документальное описание прохождения государственной границы, а также делимитации, демаркации и редемаркации прохождения государственной границы;*

*изменение государственной границы – установление новой государственной границы, не совпадающей с той, которая ранее была определена в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами государства;*

*обозначение государственной границы – расположение на линии государственной границы пограничных знаков по системе, которая была принята при демаркации государственной границы;*

*обустройство государственной границы – создание инфраструктуры, необходимой для осуществления функционирования государственной границы;*

*содержание государственной границы – деятельность, направленная на создание необходимых условий для поддержания режимов на государственной границе;*

*организация функционирования государственной границы – деятельность по установлению, изменению, обозначению, обустройству и содержанию государственной границы, а также установлению и поддержанию режимов на государственной границе;*

*функционирование государственной границы – процесс осуществления субъектами пограничной деятельности своих функций на государственной границе;*

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

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

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

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

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

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

*приграничная территория (пограничная зона) – часть территории государства, как правило, совпадающая с границами соответствующего муниципального (административно-территориального) образования, либо иной район шириной до пяти километров, непосредственно прилегающий к государственной границе или пограничному водному объекту, находящемуся под суверенитетом государства.*

Рассматриваемая статья раскрывает содержание понятийного аппарата комментируемого закона, который можно как применить к законодательству в области поддержания и функционирования государственной границы в целом,

так и использовать в процессе правового регулирования проблем обеспечения пограничной безопасности.

## **Статья 2. Функции государственной границы**

*1. Организация функционирования государственной границы осуществляется посредством поддержания должного баланса между контактной и барьерной функциями государственной границы в интересах защиты суверенитета и экономической безопасности государства, активизации связей его экономики с мировым хозяйством, обеспечения защиты прав граждан, хозяйствующих субъектов, государственных органов и соблюдения ими обязанностей в области пограничной безопасности, а также ограждения государства от негативных трансграничных потоков и противодействия угрозам безопасности государства в пограничной сфере.*

*2. Государственная граница охраняется и защищается в соответствии со своим статусом в качестве одного из важнейших объектов обеспечения пограничной безопасности.*

Уровень безопасности государственной границы как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от реальных и потенциальных внешних и внутренних угроз в пограничной сфере – важнейший и весьма точный индикатор дееспособности государства. По сути, охрана и защита государственной границы – это стержневое, концентрированное выражение пограничной политики государства, формируемой на основе его национальных интересов.

Анализ состояния охраны и защиты внешних границ государств – участников СНГ показывает, что проблемы их обеспечения по-прежнему актуальны и требуют скорейшей выработки и реализации принципиально новых подходов, отвечающих современным реалиям и способных эффективно противостоять всему спектру вызовов и угроз. СНГ представляет собой уникальное геополитическое образование<sup>1</sup>, в котором доминируют «прозрачные» внутренние границы, и именно по этой причине необходимо надлежащим образом укреплять внешние границы Содружества.

Систему обеспечения охраны и защиты государственной границы следует выстраивать таким образом, чтобы потенциальные угрозы можно было своевременно прогнозировать и парировать на самых ранних стадиях формирования, что позволяло бы в дальнейшем минимизировать последствия их возникновения.

Обеспечение охраны и защиты государственной границы государств – участников СНГ предполагает:

– создание и совершенствование нормативной правовой базы СНГ по пограничной безопасности;

---

<sup>1</sup> См., например, Кулаков А.В. О влиянии глобализационных процессов на пограничную безопасность Российской Федерации // Электронное научное издание Альманах Пространство и Время. Т. 3. Вып. 1. 2013. URL:<http://e-almanac.space-time.ru/assets/files/Tom%203%20VIP%201/rubr3-politika-ekonomika-pravo-st1-kulakovav-2013.pdf> (дата обращения: 05.09.2016).

– повышение на внешних границах уровня всех видов контроля (паспортно-визового, таможенного, иммиграционного, автогрузового, санитарно-карантинного, ветеринарного, фитосанитарного);

– прогнозирование обстановки на территориях, прилегающих к внешним границам государств – участников СНГ, выработку и реализацию мер по совершенствованию механизма принятия совместных решений;

– интенсификацию развития и укрепления интеграционных процессов и взаимовыгодного сотрудничества между государствами – участниками СНГ, повышение их результативности и способствование организации эффективного противодействия угрозам в сфере пограничной безопасности и развития государства;

– активное использование потенциала органов СНГ, в том числе Совета командующих Пограничными войсками (далее – СКПВ) – головного органа Совета глав государств СНГ по вопросам координации взаимодействия пограничных ведомств государств – участников СНГ в сфере обеспечения согласованной пограничной политики на внешних границах государств – участников СНГ (так, в интересах повышения эффективности охраны и защиты государственных границ в соответствии с решением СКПВ от 23 июня 2011 года на территории Кыргызской Республики (г. Ош) с 13 августа 2011 года функционирует Группа СКПВ по мониторингу и анализу ситуации в Центрально-Азиатском регионе в составе представителей пограничных ведомств Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Узбекистан (на кратковременной основе), Республики Таджикистан и руководителя Координационной службы СКПВ);

– выработку механизма упреждающего адекватного реагирования на существующие и прогнозируемые угрозы безопасности государств – участников СНГ.

Согласно определению, приведенному в статье 1 комментируемого закона, статус государственной границы представляет собой правовое положение государственной границы, 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 законодательством.

## **Глава II. ОРГАНИЗАЦИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ**

### **Статья 3. Правовые основы организации функционирования государственной границы**

*1. Правовые основы организации функционирования государственной границы составляют конституция государства, настоящий Закон, законодательство государства в сферах безопасности, обороны, внутренних дел, внешней, внутренней и пограничной политики, охраны государственной границы,*

*другие законы и иные нормативные правовые акты государства, международные договоры, признанные государством.*

*2. Если международным договором государства установлены иные правила, чем предусмотренные настоящим Законом, то применяются правила международного договора.*

Часть первая комментируемой статьи раскрывает правовые основы, на которых строится организация функционирования государственной границы.

Положение сформулировано на основе предписаний рекомендательного законодательного акта «О нормативных правовых актах государств – участников СНГ», принятого постановлением Межпарламентской Ассамблеи от 13 мая 1995 года<sup>2</sup>. Указанный документ гласит, что в систему нормативных правовых актов государства, как правило, входят: конституция и законы государства, постановления законодательного органа (или его палат), имеющие нормативный характер и общегосударственное значение а также имеющие нормативный характер указы президента, постановления правительства, акты министерств и ведомств. При этом под нормативным правовым актом понимается письменный официальный документ установленной формы, принятый правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм, т. е. общеобязательных предписаний постоянного или временного характера, рассчитанных на многократное применение. Одним из основных средств мирного сотрудничества между нациями являются международные договоры, выполняющие функцию источников международного права (преамбула Венской конвенции о праве международных договоров<sup>3</sup>) и закрепляющие права и обязанности государств – участников в качестве субъектов международного общения.

Нормы международного договора в соответствии с положениями конституций всех государств – участников СНГ имеют приоритет перед нормами национального права, и в соответствии со статьей 27 Венской конвенции о праве международных договоров государство – участник международного договора не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора.

Согласно Рекомендациям по совершенствованию законодательства государств – участников СНГ по вопросам регулирования ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности<sup>4</sup> необходимость совершенствования законодательной базы функционирования государственной границы обусловлена следующими факторами:

– возрастанием в последние десятилетия трансграничных потоков людей, транспортных средств и товаров и невозможностью осуществления их полного контроля в целях обеспечения безопасности государства;

<sup>2</sup> Информационный бюллетень МПА СНГ. 1995. № 8. С. 219.

<sup>3</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 10.09.1986. № 37. С. 772.

<sup>4</sup> Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 17 мая 2012 г. № 37-



- переносом приоритетов в охране государственных границ с военно-политического аспекта на правоохранный и социально-экономический;
- возрастанием числа субъектов, участвующих в организации и осуществлении трансграничной и пограничной деятельности;
- произошедшим существенным изменением структур и функций пограничных ведомств, а также форм и способов их деятельности, позволяющим ставить вопрос о приоритете оперативного метода охраны государственных границ перед войсковым;
- увеличением масштабов и повышением уровня организованности трансграничной преступности, требующими создания новых правовых механизмов для противодействия ей;
- несогласованностью, а в ряде случаев противоречивостью понятийного аппарата, используемого в национальных нормативных правовых актах и актах международного права, регулирующих правоотношения в сфере пограничной безопасности;
- актуальностью мер по гармонизации и унификации законодательства государств – участников СНГ о пограничной безопасности, о государственных границах и пограничных ведомствах (силах) в соответствии с актами международного права.

#### **Статья 4. Принципы организации функционирования государственной границы**

*Государство при организации функционирования государственной границы руководствуется следующими принципами:*

- *обеспечения безопасности государства и международной безопасности;*
- *взаимовыгодного всестороннего сотрудничества с иностранными государствами;*
- *взаимного уважения суверенитета, территориальной целостности государств и нерушимости государственных границ;*
- *мирного разрешения пограничных вопросов.*

Принцип (лат. *principium* – первоначало, начало) – есть определенная основополагающая идея, исходное идейное положение, установление. «...Правовые принципы – это не что иное, как правовая идеология, рожденная правосознанием на верховном уровне его развития, имеющая парадигматическое значение. Принципы – носители и хранители правовой идеологии, дающие необходимую идеологическую ориентацию, как в правотворческой, так и в правоприменительной деятельности»<sup>5</sup>.

Приведенные в комментируемой статье принципы согласуются с правовыми подходами, изложенными в Меморандуме о поддержании мира и стабильности в Содружестве Независимых Государств (Алматы, 10 февраля

---

<sup>5</sup> Чернобель Г.Т. Правовые принципы как идеологическая парадигма // Журнал российского права. 2010. № 1 (157). С. 88.

1995 года), Декларации о соблюдении суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности границ государств – участников Содружества Независимых Государств (Москва, 15 апреля 1994 года)<sup>6</sup>, Соглашении о сотрудничестве государств – участников Содружества по обеспечению стабильного положения на их внешних границах (Бишкек, 9 октября 1992 года)<sup>7</sup>.

Принцип обеспечения безопасности государства и международной безопасности заключается в стремлении государства в процессе осуществления пограничной деятельности к достижению условий, обеспечивающих как его собственную безопасность на внутригосударственном уровне, так и безопасность сопредельных государств.

Принцип взаимовыгодного всестороннего сотрудничества с иностранными государствами заключается в организации функционирования государственной границы с учетом взаимных интересов сопредельных государств во всех сферах деятельности.

Принцип взаимного уважения суверенитета, территориальной целостности государств и нерушимости государственных границ заключается в создании условий, обеспечивающих исключение территориальных притязаний либо иных инцидентов на государственных границах, сопряженных с ущемлением государственного суверенитета сопредельных государств.

Принцип мирного разрешения пограничных вопросов заключается в стремлении государства к исключению конфликтных ситуаций, которые могут привести к применению им силовых методов воздействия для достижения определенных целей.

## **Статья 5. Установление и изменение прохождения государственной границы**

*1. Государственной границей государства является его граница, закрепленная действующими международными договорами и законодательными актами бывшего СССР.*

*Границы государства с сопредельными государствами, не оформленные в международно-правовом отношении, подлежат их договорному закреплению.*

*Государственная граница устанавливается и изменяется международными договорами государства и его законами.*

*Документы совместных с сопредельным государством проверок прохождения государственной границы, не содержащие ее изменений, утверждаются правительством государства.*

*Документы об изменениях, уточнениях прохождения государственной границы на местности, произведенных в порядке проверки государственной границы на основании международных договоров государства, вводятся в действие в соответствии с национальным законодательством.*

*2. Государственная граница, если иное не предусмотрено международными договорами государства, устанавливается:*

<sup>6</sup> Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество», 1994, № 1.

<sup>7</sup> Бюллетень международных договоров. 1993. № 10. С. 16.

1) на суше – по характерным точкам, линиям рельефа или ясно видимым ориентирам;

2) на море – по внешней границе территориального моря государства;

3) на судоходных реках – по середине главного фарватера или тальвегу реки; на несудоходных реках, ручьях – по их середине или по середине главного рукава реки; на озерах и иных водоемах (за исключением водоемов, указанных в пункте 4 настоящей части) – по равноотстоящей, срединной, прямой или другой линии, соединяющей выходы государственной границы к берегам озера или иного водоема. Государственная граница, проходящая по реке, ручью, озеру или иному водоему, не перемещается как при изменении очертания их берегов или уровня воды, так и при отклонении русла реки, ручья в ту или иную сторону;

4) на водохранилищах гидроузлов и иных искусственных водоемах – в соответствии с государственной границей, проходившей на местности до ее затопления;

5) на мостах, плотинах и других сооружениях, проходящих через реки, ручьи, озера и иные водоемы, – по середине этих сооружений или по их технологической оси независимо от прохождения государственной границы на воде.

Правопредшественники государств – участников СНГ (прежде всего, Российская империя и СССР) имели достаточно развитую систему международно-правового регулирования вопросов прохождения государственных границ. Одновременно с этим имелись и внутринациональные законодательные акты, касающиеся вопросов установления в одностороннем порядке прохождения государственной границы. В качестве примера можно привести постановление Президиума Центрального исполнительного комитета СССР от 15 апреля 1926 года «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане».

Статус государственной границы с сопредельным государством, как правило, определяется в соответствующих международных договорах. Общеизвестный в международном праве принцип добросовестного выполнения договорных обязательств (*pacta sunt servanda*) имеет особую значимость в вопросах, связанных с установлением и изменением государственной границы. При этом установлено (и закреплено в Венской конвенции о праве международных договоров), что государство может при коренном изменении обстоятельств отказаться от заключенного им договора. Однако статья 62 Венской конвенции определяет два случая, когда на коренное изменение обстоятельств нельзя ссылаться как на основание для одностороннего отказа от международного договора. Прежде всего, это касается договоров, устанавливающих границу. История обсуждения этого вопроса Комиссией международного права ООН и затем на Венской конференции 1968–1969 годов и сам предмет Венской конвенции, применяемой к договорам между государствами, доказывают, что в ней термин «граница» означает именно «государственную границу». Это не значит, что речь идет только о договорах, связанных с простой делимитацией сухопутной границы. Это могут быть и договоры об уступке территории, о тех или иных изменениях территории государств, вообще все договоры суверенных госу-

дарств о территориальных разграничениях. Статья 62 Венской конвенции составлена с учетом традиционной концепции, согласно которой только государства располагают территорией и лишь делимитационные линии территории государств являются границами<sup>8</sup>.

Часть 1 комментируемой статьи содержит положение, согласно которому границы государства с сопредельными государствами, не оформленные в международно-правовом отношении, подлежат договорному закреплению. Однако данное требование распространяется исключительно на границы государства с сопредельными государствами. Во взаимоотношениях с иностранными государствами, не являющимися сопредельными, далеко не во всех случаях наличествуют правовая возможность и необходимость договорного закрепления государственных границ. Последняя правовая ситуация особенно характерна для государственных границ, проходящих по морю. Так, Конвенцией Организации Объединенных Наций по морскому праву, подписанной в городе Монтего-Бей 10 декабря 1982 года<sup>9</sup>, предусмотрено, что каждое государство имеет право устанавливать ширину своего территориального моря до предела, не превышающего 12 морских миль, отмеряемых от исходных линий (статья 3); при этом внешней границей территориального моря является линия, каждая точка которой находится от ближайшей точки исходной линии на расстоянии, равном ширине территориального моря (статья 4).

Статьей 5 Конвенции установлено в качестве общего правила, что нормальной исходной линией для измерения ширины территориального моря является линия наибольшего отлива вдоль берега, указанная на официально признанных прибрежным государством морских картах крупного масштаба. При этом на основании статьи 7 Конвенции в местах, где береговая линия глубоко изрезана и извилиста или где имеется вдоль берега и в непосредственной близости к нему цепь островов, для проведения исходной линии, от которой отмеряется ширина территориального моря, может применяться метод прямых исходных линий, соединяющих соответствующие точки. Там, где из-за наличия дельты или других природных условий береговая линия является крайне непостоянной, соответствующие точки могут быть выбраны вдоль максимально выступающей в море линии наибольшего отлива, и, несмотря на последующее отступление линии наибольшего отлива, прямые исходные линии остаются действительными до тех пор, пока они не будут изменены прибрежным государством в соответствии с Конвенцией. При проведении прямых исходных линий не допускается сколько-нибудь заметных отклонений от общего направления берега, а участки моря, лежащие с внутренней стороны этих линий, должны быть достаточно тесно связаны с береговой территорией, чтобы на них мог быть распространен режим внутренних вод; прямые исходные линии проводятся к осыхающим при отливе возвышениям и от них только в том случае, если на них возведены маяки или подобные сооружения, находящиеся всегда над уровнем моря, или в случае, если проведение исходных линий к таким возвы-

---

<sup>8</sup> Талалаев А.Н. Право международных договоров. Т. 2: Действие и применение договоров. Договоры с участием международных организаций. М., 2011.

<sup>9</sup> Бюллетень международных договоров. 1997. № 5.

шениям или от них получило всеобщее международное признание; в случае, когда применим метод прямых исходных линий, при установлении отдельных исходных линий могут приниматься в расчет особые экономические интересы данного района, реальность и значение которых ясно доказаны их длительным осуществлением. Система прямых исходных линий не может применяться государством таким образом, чтобы территориальное море другого государства оказалось отрезанным от открытого моря или исключительной экономической зоны.

Совокупность приведенных норм международного права, таким образом, предопределяет необходимость правового регулирования значительной части вопросов установления и изменения государственной границы не только международными договорами, но и законами соответствующего государства.

В части 2 комментируемой статьи закреплены сложившиеся на протяжении последних столетий в международном праве нормы-принципы, выражающие в концентрированном виде общие правовые подходы к установлению государственной границы, признанные как всеми государствами – участниками СНГ, так и иными государствами.

«В международной практике различают три способа проведения границ: орографический, геометрический и астрономический (географический). При орографическом способе границу проводят с учетом особенностей рельефа местности: по реке, горному хребту и т. п. Геометрический способ проведения границы предусматривает проведение прямой линии между фиксированными точками на поверхности суши без учета рельефа земной поверхности и каких-либо естественных ориентиров... Способ проведения государственной границы по параллели или меридиану называется астрономическим (географическим)»<sup>10</sup>.

Согласно пункту 1 статьи 12 Конвенции о территориальном море и прилегающей зоне (Женева, 29 апреля 1958 года), подписанной в Нью-Йорке представителем СССР 30 октября 1958 года<sup>11</sup>, и статье 15 Конвенции ООН по морскому праву, если берега двух государств расположены один против другого или примыкают друг к другу, ни то, ни другое государство не имеет права, если только между ними не заключено соглашение об ином, распространять свое территориальное море за срединную линию, проведенную таким образом, что каждая ее точка является равноотстоящей от ближайших точек исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря каждого из этих двух государств. Однако вышеуказанное положение не применяется, если в силу исторически сложившихся правовых оснований или иных особых обстоятельств необходимо разграничить территориальные моря двух государств иным образом.

Следовательно, метод срединной линии применяется как основной при разграничении территориального моря, но с учетом различных обстоятельств

---

<sup>10</sup> Паламарь Н.Г. К вопросу об установлении государственной границы Российской Федерации. Информационный гуманитарный портал «Знание. Понимание. Умение». URL: [www.zpu-journal.ru/e-zpu/2009/Palamar\\_Frontier](http://www.zpu-journal.ru/e-zpu/2009/Palamar_Frontier) (дата обращения: 04.02.2016)

<sup>11</sup> Ведомости Верховного Совета СССР, 1964, № 43, С. 467.

соответствующие государства имеют право избрать и иной метод разграничения территориального моря. Подобные соглашения были заключены, в частности, между СССР и Польшей (Протокол о разграничении советских и польских территориальных вод в Гданьском заливе Балтийского моря) в 1958 году, между СССР и Турцией (Протокол между Правительством СССР и Правительством Турецкой Республики об определении морской границы между советскими и турецкими территориальными водами в Черном море) в 1973 году и т. д.

На основании пункта 2 статьи 12 Конвенции о территориальном море и прилегающей зоне граница между территориальными морями двух расположенных друг против друга или примыкающих друг к другу государств обозначается на официально признанных прибрежными государствами морских картах крупного масштаба.

### **Статья 6. Обозначение государственной границы**

*1. Государственная граница на местности обозначается ясно видимыми пограничными знаками.*

*2. Описание и порядок установки пограничных знаков определяются международными договорами и актами правительства государства.*

Обозначение государственной границы на местности ясно видимыми пограничными знаками позволяет свести к минимуму случаи непреднамеренного нарушения государственной границы и снизить вероятность возникновения пограничных инцидентов.

Примером описания в международных договорах пограничных знаков служит, в частности, Договор между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Польской Народной Республики о режиме советско-польской государственной границы, сотрудничестве и взаимной помощи по пограничным вопросам от 15 февраля 1961 года, предусматривающий обозначение государственной границы знаками в виде железобетонных пограничных столбов. Таким образом, замена таких знаков на пограничные столбы из полимерных материалов потребует внесения соответствующих изменений в указанный договор по соглашению государств – участников.

### **Статья 7. Обустройство государственной границы**

*1. Обустройство государственной границы включает систему мероприятий, направленных на создание условий функционирования инфраструктуры государственной границы.*

*2. Обустройство государственной границы осуществляется в порядке, предусмотренном национальным законодательством.*

*3. В структуре органов исполнительной власти создается специально уполномоченный (центральный) орган исполнительной власти, ведающий вопросами обустройства государственной границы.*

Согласно Концепции реализации государственной политики в сфере обустройства государственной границы Российской Федерации<sup>12</sup> (далее – Концепция) под обустройством государственной границы понимается система мероприятий, направленных на создание условий функционирования инфраструктуры государственной границы. При этом основными проблемами в сфере обустройства государственной границы являются:

- несовершенство нормативного правового регулирования;
- низкий уровень развития и эксплуатации инфраструктуры на государственной границе, а также недостаточные темпы ее модернизации;
- несоответствие существующей системы пунктов пропуска потребностям государства, обусловленным темпами социально-экономического развития;
- неурегулированность вопросов права собственности в отношении объектов недвижимого имущества инфраструктуры на государственной границе.

Целями политики государств – участников СНГ в сфере обустройства государственной границы являются повышение уровня пограничной безопасности, надежности защиты государственной границы, а также создание благоприятных условий для осуществления внешнеэкономической деятельности и приграничного сотрудничества.

Основными принципами политики государств – участников СНГ в сфере обустройства государственной границы являются:

- комплексный подход к реализации государственной политики в этой сфере;
- учет характера и степени проявления угроз интересам государства;
- учет текущих и перспективных потребностей государства, основанный на результатах анализа политических, экономических, социальных и демографических процессов;
- дифференцированный подход к обустройству государственной границы (подход к обустройству каждого ее конкретного участка исходя из специфики регионального развития приграничных территорий, развития сопредельных территорий и требований безопасности, основанный, в том числе на анализе интенсивности перемещения внешнеторговых грузов и пассажиропотоков).

Цели государственной политики в сфере обустройства государственной границы достигаются посредством решения следующих задач:

- развитие материально-технической базы, в том числе проектирование, строительство, реконструкция, оборудование, техническое оснащение зданий, помещений, сооружений, транспортной и инженерной инфраструктур, информационных и телекоммуникационных систем, необходимых для организации контроля в пунктах пропуска и обеспечения защиты государственной границы;
- создание необходимых условий для осуществления пограничного, таможенного и иных видов контроля в пунктах пропуска, в том числе путем установления правил режима в пунктах пропуска;

---

<sup>12</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1309-р «О Концепции реализации государственной политики в сфере обустройства государственной границы Российской Федерации».

- повышение эффективности межведомственного взаимодействия, в том числе обеспечение технической возможности информационного обмена в процессе взаимодействия органов исполнительной власти по вопросам защиты государственной границы, а также в процессе пограничного, таможенного и иных видов контроля, осуществляемого в пунктах пропуска;

- оптимизация структуры расходов бюджета соответствующего государства – участника СНГ, выделяемых на обустройство государственной границы;

- разработка и внедрение современных стандартов обустройства и функционирования пунктов пропуска;

- совершенствование нормативной правовой базы;

- переход к комплексному обустройству государственной границы с учетом социально-экономических приоритетов регионального развития и приграничного сотрудничества;

- развитие международного сотрудничества.

В целях решения задач по обустройству государственной границы названной выше Концепцией, в частности, предписана разработка плана мероприятий, в котором предусматриваются:

- определение перспективных размещения и обустройства пунктов пропуска;

- реализация пилотных проектов по созданию пунктов пропуска в соответствии с современными стандартами, на основании которых будут осуществлены отработка единообразного применения требований к проектированию, строительству, реконструкции, оборудованию и техническому оснащению зданий, помещений и сооружений, необходимых для организации пограничного, таможенного и иных видов контроля, осуществляемого в пунктах пропуска, а также применения порядка определения пределов пунктов пропуска и процедуры изъятия для государственных нужд в установленном законодательством порядке земельных участков, зданий, помещений и сооружений, находящихся в пределах приграничной территории государства;

- упорядочение отношений права собственности в отношении объектов недвижимого имущества инфраструктуры на государственной границе государства;

- разработка и совершенствование типовых требований к оборудованию и техническому оснащению зданий, помещений и сооружений, необходимых для организации пограничного, таможенного и иных видов контроля, осуществляемого в пунктах пропуска с учетом видов международного сообщения;

- проектирование, строительство (реконструкция), эксплуатация, инженерное обустройство пунктов пропуска и объектов пограничной инфраструктуры на государственной границе государства;

- обеспечение координации деятельности органов исполнительной власти, осуществляющих контроль в пунктах пропуска, путем создания межведомственной интегрированной автоматизированной информационной системы;

- проведение международных мероприятий по вопросам обустройства государственных границ (участие в деятельности межправительственных комиссий, их подкомиссий, комитетов и рабочих групп, а также организация и



(или) участие в работе международных конференций, семинаров, форумов, стажировок, проведение консультаций с компетентными органами сопредельных стран по урегулированию проблемных вопросов);

– подготовка проектов международных договоров государства в целях реализации проектов по оптимизации работы пунктов пропуска.

## **Статья 8. Содержание государственной границы**

*1. Правилами содержания государственной границы регулируется порядок установки, сохранения и поддержания в исправном состоянии пограничных знаков, их контрольных осмотров, оборудования и содержания пограничных просек, проведения совместных с сопредельным государством проверок прохождения государственной границы.*

*2. В целях надлежащего обустройства и содержания государственной границы пограничным ведомствам (силам) в порядке, установленном законодательством государства, отводится в бессрочное (постоянное) пользование земельная полоса, проходящая непосредственно вдоль государственной границы на суше, а при необходимости – по берегу принадлежащей государству части вод пограничной реки, озера или иного водоема.*

В части 1 комментируемой статьи определяется юридическое наполнение правил содержания государственной границы, т. е. деятельности, направленной на создание необходимых условий для поддержания режимов на государственной границе.

Конкретные предписания по вопросам содержания государственной границы, как правило, предусматриваются международными договорами сопредельных государств о режиме государственной границы между ними. Так, Договором между Российской Федерацией и Монголией о режиме российско-монгольской государственной границы (Москва, 8 декабря 2006 года) предписаны, в частности, уход за пограничными знаками (ремонт и восстановление); введение полосы очистки государственной границы; осмотр пограничных знаков и полосы очистки; проведение совместных проверок.

При уходе за пограничными знаками за столбами пограничных знаков, находящимися на территории Российской Федерации, а также за центровыми столбиками, буями и промежуточными пограничными знаками с четной нумерацией уход осуществляют российские компетентные органы, а за столбами пограничных знаков, находящимися на территории Монголии, а также за центровыми столбиками, буями и промежуточными пограничными знаками с нечетной нумерацией уход осуществляют монгольские компетентные органы. Согласно договору представители компетентных органов одного сопредельного государства при обнаружении утраты, разрушения или повреждения пограничного знака должны немедленно уведомить об этом компетентные органы другого сопредельного государства. Восстановление и ремонт пограничных знаков производится компетентными органами сопредельных государств в возможно короткие сроки. Восстановление утраченных или разрушенных пограничных знаков производится самостоятельно компетентными органами одного сопре-

дельного государства в присутствии представителей компетентных органов другого сопредельного государства.

Ремонт поврежденных пограничных знаков производится компетентными органами одного сопредельного государства без участия представителей компетентных органов другого сопредельного государства. О проведении работ по восстановлению или ремонту пограничных знаков компетентные органы одного сопредельного государства обязаны письменно уведомить компетентные органы другого сопредельного государства, как правило, не позднее 10 дней до начала этих работ. Утраченные или разрушенные пограничные знаки восстанавливаются на прежних местах в соответствии с прямоугольными координатами, указанными в документах проверки государственной границы. Восстановление утраченных или разрушенных пограничных знаков компетентные органы оформляют актом, составленным в 2 экземплярах (каждый на официальных языках сопредельных государств), которые хранятся компетентными органами.

Если невозможно восстановить пограничный знак на прежнем месте, он по решению компетентных органов переносится или устанавливается на новом месте. На перенесенный или установленный на новом месте пограничный знак составляется новый протокол пограничного знака по форме, предусмотренной в документах проверки государственной границы, в 2 экземплярах (каждый на официальных языках сопредельных государств) и приобщается к этим документам. Установленные на новом месте, отремонтированные, восстановленные или перенесенные пограничные знаки должны соответствовать образцам, предусмотренным в документах проверки государственной границы. Компетентные органы сопредельных государств принимают необходимые меры для сохранности пограничных знаков и в соответствии с законодательством каждого из сопредельных государств привлекают к ответственности лиц, признанных виновными в их перемещении, повреждении или уничтожении. Расходы, связанные с восстановлением или ремонтом пограничных знаков несет то из сопредельных государств, жителями которой они были повреждены.

Согласно договору полоса очистки государственной границы должна составлять 10 м (по 5 м в обе стороны от линии государственной границы) и содержаться в порядке, а также мере необходимости расчищаться от деревьев, кустарников и другой затрудняющей видимость растительности. Уничтожение деревьев, кустарников и другой растительности огнем во избежание возможного распространения пожара запрещается. В указанной полосе запрещается папка земли, рытье канав и возведение каких-либо сооружений, иная хозяйственная деятельность, за исключением деятельности, связанной с охраной государственной границы, если сопредельные государства не договорятся об ином. Компетентные органы своевременно проводят работы на полосе очистки на своей территории и информируют друг друга об этом не позднее 10 дней до начала этих работ. Рубка деревьев и кустарников на государственной границе производится совместно.

Договором между Российской Федерацией и Монголией установлено, что осмотр пограничных знаков и полосы очистки государственной границы ком-

петентные органы сопредельных государств производят по своему усмотрению. Не реже одного раза в 2 года они осуществляют совместные контрольные осмотры пограничных знаков и полосы очистки государственной границы. Сроки совместных контрольных осмотров заблаговременно согласовываются. Результаты совместных контрольных осмотров пограничных знаков и полосы очистки государственной границы оформляются протоколом, составляемым в 2 экземплярах (каждый на официальных языках сопредельных государств).

Договором также предусмотрено проведение совместных проверок государственной границы каждые 15–20 лет, если ни одно из сопредельных государств не внесет предложения о проведении такой проверки раньше указанного срока. Для проверки сопредельные государства создают совместную комиссию по проверке государственной границы. Компетентные органы сопредельных государств заблаговременно информируют друг друга о времени и месте проведения проверки государственной границы, а также согласовывают порядок пропуска через государственную границу лиц, принимающих в ней участие.

Часть 2 комментируемой статьи касается одного из важнейших вопросов ресурсного обеспечения деятельности пограничных сил (ведомств) для организации надлежащего функционирования государственной границы.

Согласно примечанию 2 к статье 226 модельного Гражданского кодекса для государств – участников СНГ (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи от 29 октября 1994 года)<sup>13</sup> конкретное название права бессрочного (постоянного) пользования земельным участком в государствах – участниках СНГ определяется в соответствии с их национальными земельными законодательствами.

Статьей 226 модельного Гражданского кодекса для государств – участников СНГ установлено право бессрочного (постоянного) пользования земельным участком, наряду с правом собственности, является одним из вещных прав (пункт 1). Переход права собственности на имущество к другому лицу не является основанием для прекращения права бессрочного (постоянного) пользования земельным участком (пункт 2). Данное вещное право защищается от его нарушения (любыми лицами, в том числе и собственниками) путем предъявления исков об истребовании имущества из чужого незаконного владения либо об устранении всяких нарушений права владельца земельного участка, хотя бы эти нарушения и не были соединены с лишением владения (пункт 3 статьи 226, статьи 302, 305 и 306). Кодекс также предусматривает, что собственник (владелец) земельного участка вправе предъявить в суд требование о признании недействительным решения об изъятии земельного участка (пункт 3 статьи 284).

Пункт 1 статьи 276 указанного Кодекса предусматривает, что право бессрочного (постоянного) пользования земельным участком, находящимся в государственной собственности, предоставляется гражданам и юридическим лицам на основании решения государственного органа, уполномоченного предоставлять земельные участки в такое пользование. Согласно пункту 3 в случае реорганизации юридического лица принадлежащее ему право бессрочного (по-

---

<sup>13</sup> Информационный бюллетень МПА СНГ. 1995. № 6. Приложение.

стоянного) пользования земельным участком переходит в порядке правопреемства. Лицо, которому земельный участок предоставлен в бессрочное (постоянное) пользование, осуществляет владение и пользование этим участком в пределах, установленных законодательством и актом о предоставлении участка в пользование (пункт 4).

Статья 22 модельного закона от 17 мая 2012 года «О пограничных ведомствах (силах)» устанавливает, что материально-техническое обеспечение пограничных ведомств (сил) осуществляется из земельных, материально-технических, жилищных и других фондов государства (часть 1); земли для размещения и постоянной деятельности пограничных сил на безвозмездной основе предоставляются им в пользование соответствующими государственными органами и органами местного самоуправления в пределах их полномочий (часть 2); нормы и порядок материально-технического обеспечения мер пограничной безопасности устанавливаются правительством государства (часть 3).

Частью 3 статьи 22 модельного закона от 28 октября 2010 года «О пограничной безопасности» установлено, что правительство государства определяет в том числе порядок предоставления и использования земель, лесов, вод и других природных ресурсов в целях обеспечения пограничной безопасности; предусматривает выделение средств на финансирование реализации государственных программ и мероприятий по обеспечению пограничной безопасности при разработке проектов государственного бюджета.

## **Статья 9. Функционирование участков государственной границы, не оформленных в международно-правовом отношении**

*1. Функционирование участков государственной границы, не оформленных в международно-правовом отношении, осуществляется в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, в том числе принципами взаимности, ненанесения ущерба 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.*

*2. 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.*

Образцом практического воплощения предписаний комментируемой статьи может служить, например, Совместное заявление об основных принципах завершения делимитации государственной границы и распределения водных ресурсов реки Самур между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой (Баку, 29 июня 2009 года). В указанном документе закреплено, что Президент Российской Федерации и Президент Азербайджанской Республики, исходя из традиционных отношений дружбы и добрососедства между двумя странами, основанных на уважении и доверии, руководствуясь принципами взаимного уважения их государственного суверенитета и независимости, рав-

ноправия и невмешательства во внутренние дела друг друга, неприменения силы или угрозы силой, включая экономические и иные способы давления, территориальной целостности, нерушимости границ, мирного урегулирования споров, уважения прав человека и основных свобод, добросовестного выполнения обязательств, а также другими общепризнанными нормами международного права, констатировали необходимость при решении вопросов о делимитации государственной границы и о рациональном использовании и охране водных ресурсов реки Самур исходить из их взаимосвязанности.

Было признано, что должны учитываться экологические требования, в том числе требование об обеспечении попуска в дельту реки согласованного и взаимоприемлемого объема воды, необходимого для поддержания в этом районе природного равновесия. Кроме того отмечено, что договоренности по этим двум вопросам должны учитывать народно-хозяйственные интересы и потребности населения по обеим сторонам от линии государственной границы; окончательное согласование всех взаимосвязанных вопросов будет происходить в духе отношений стратегического партнерства.

Азербайджанская Республика и Российская Федерация достигли принципиального взаимопонимания относительно реализации принципа справедливого вододеления, выработки взаимоприемлемого механизма совместного управления и эксплуатации Самур-Апшеронского гидроузла и прохождения межгосударственной границы по мосту через реку Самур.

Использование и распределение водных ресурсов реки Самур осуществляется в равных долях (50 на 50) за вычетом экологического попуска. Принцип паритетности будет применен и в отношении моста через реку Самур.

Азербайджанская Республика и Российская Федерация условились создать Комиссию по совместному управлению водными ресурсами и эксплуатации Самур-Апшеронского гидроузла с равным представительством и одинаковыми полномочиями.

На соответствующие ведомства сопредельных государств возложены обязанности по ремонту (реконструкции) проезжей части плотины/моста через реку Самур.

## **Статья 10. Спорные государственные границы**

*1. Спорными признаются государственные границы, правомерность установления и (или) изменения которых оспаривается одним из сопредельных государств либо иным иностранным государством, имеющим особые интересы в пограничных пространствах, прилегающих к указанным государственным границам.*

*2. Функционирование спорных государственных границ осуществляется в режиме, предусмотренном статьей 9 настоящего Закона.*

Опыт показывает, что спорные участки государственной границы возникают в основном в случаях отсутствия международно-правового оформления государственной границы.

Из положений комментируемой статьи следует, что условием признания участка государственной границы спорным является факт его оспаривания хотя бы одной из сопредельных сторон или иным иностранным государством. Следовательно, участок государственной границы не является спорным в случае отсутствия территориальных претензий какого-либо из государств к другому. В начале XXI в. на киргизско-узбекской границе насчитывалось 140 спорных участков, а на таджикско-узбекской – 700.

Развернутое содержание принципа мирного разрешения споров, в том числе и по вопросам прохождения государственной границы, отражено во многих международно-правовых документах, в частности в Уставе ООН, Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН (от 24 октября 1970 года), Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (от 1 августа 1975 года).

Международным правом предусмотрены эффективные способы разрешения межгосударственных споров о прохождении государственной границы. Так, еще в 1899 году арбитраж под председательством Ф. Ф. Мартенса разрешил спор о границе между Британской Гвианой и Венесуэлой.

В 1959 году Международный Суд ООН рассматривал бельгийско-нидерландский спор о территориальной принадлежности пограничных участков. Нидерланды, оспаривая действительность протоколов 1843 года, на которые ссылалась Бельгия в обоснование своих притязаний, пытались доказать, что эти протоколы содержат существенные ошибки. Международный Суд признал протоколы действительными, поскольку ошибки, на которые ссылались Нидерланды, не были ими доказаны, и решил спор в пользу Бельгии.

Практика разрешения споров камерами Международного Суда ООН свидетельствует о востребованности данного института. Так, камеры Международного Суда ООН вынесли решения по следующим делам: Разграничение морской границы в районе залива Мэйн (Канада против Соединенных Штатов Америки); Спор о сухопутной, островной и морской границе между Сальвадором и Гондурасом с вступлением в дело Никарагуа; Спор о границе между Бенином и Нигером; Пересмотр решения от 11 сентября 1992 года по делу, касающемуся спора о сухопутной, островной и морской границе между Сальвадором и Гондурасом с вступлением в дело Никарагуа (Сальвадор против Гондураса)<sup>14</sup>.

Споры, связанные с разграничением морских пространств, традиционно считались сферой исключительной компетенции Международного Суда ООН<sup>15</sup>. Однако спор о делимитации морской границы между Бангладеш и Мьянмой в Бенгальском заливе, решение по которому вынесено 14 марта 2012 года рассматривался Международным трибуналом по морскому праву (дело № 16),<sup>16</sup>

<sup>14</sup> International Court of Justice. Yearbook 2002-2003. Гаага, 2003. С. 22–23.

<sup>15</sup> Вылегжанин А. Н. Решения Международного Суда ООН по спорам о разграничении морских пространств. М., 2004.

<sup>16</sup> Солнцев А. М. К 15-летию деятельности Международного трибунала по морскому праву // Российский юридический журнал. 2012. № 4.

Центральноамериканским судом в 1999 году был принят к рассмотрению спор между Гондурасом и Никарагуа о ратификации Договора об установлении морской границы (решение Центральноамериканского суда от 27 ноября 2001 года)<sup>17</sup>.

Во взаимоотношениях государств – участников СНГ с сопредельными государствами также имеется ряд примеров мирного разрешения споров о внешних границах. Так можно упомянуть Дополнительное соглашение между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о российско-китайской государственной границе на ее Восточной части (Пекин, 14 октября 2004 года)<sup>18</sup>. Аналогичным образом на основании соответствующих международных договоров был разрешен ряд территориальных споров между Республикой Казахстан и Китайской Народной Республикой, а также Кыргызской Республикой и Китайской Народной Республикой.

### Статья 11. Пограничные представители

*1. Для разрешения вопросов соблюдения режима государственной границы, урегулирования пограничных инцидентов на определенные участки государственной границы руководителем органа исполнительной власти, ведающего вопросами пограничной безопасности, по согласованию с органом исполнительной власти, ведающим вопросами внешних сношений, в соответствии с международными договорами государства назначаются пограничные представители государства (пограничные комиссары, пограничные уполномоченные и их заместители).*

*2. Пограничные представители в своей деятельности руководствуются международными договорами, настоящим Законом, а также положением о пограничных представителях, утверждаемым правительством государства.*

Институт пограничных представителей имеет большое значение для взаимного выполнения сопредельными государствами положений международных договоров о государственной границе и ее режиме, касающихся поддержания дружеских, добрососедских отношений между ними, мирного разрешения возникших на границе инцидентов и пограничных вопросов.

Пограничные представители и заместители пограничных представителей назначаются в соответствии с законодательствами сопредельных государств. О назначении пограничных представителей и их заместителей сопредельные государства извещают друг друга по дипломатическим каналам с указанием фамилий, имен и отчеств, участков деятельности и мест пребывания.

Пограничные представители выполняют свои обязанности совместно друг с другом в соответствии с законодательствами своих государств и международными договорами, а также соответствующим соглашением, определяющим их полномочия, в пределах участков государственной границы, опреде-

---

<sup>17</sup> Рафалюк Е. Е. Международные суды Латинской Америки и развитие интеграции // Российский юридический журнал, 2012, № 4.

<sup>18</sup> Бюллетень международных договоров. 2005. № 11.

ленных протоколом об участках деятельности пограничных представителей, являющимся, как правило, составной частью соответствующего соглашения.

Для обеспечения деятельности пограничных представителей назначаются помощники, секретари, переводчики, уполномоченные по приему-передаче служебной корреспонденции, привлекаются эксперты и другие лица.

Анализ ряда наиболее развернутых международных договоров с участием государств – участников СНГ<sup>19</sup> позволяет выделить основные направления деятельности пограничных представителей.

Пограничные представители в пределах участков своей деятельности:

- принимают необходимые меры по предупреждению пограничных инцидентов и их урегулированию в случае возникновения;
- контролируют соблюдение установленных правил пересечения государственной границы и принимают меры по предотвращению ее пересечения с нарушением установленных правил;
- принимают совместно с компетентными государственными органами меры по борьбе с контрабандой;
- совместно с компетентными государственными органами принимают меры по депортации (передаче) незаконных мигрантов, в том числе из третьих стран, если имеются доказательства их въезда с территории сопредельного государства;
- участвуют в опознании трупов людей и в случае необходимости принимают меры по их передаче;
- обеспечивают совместно с уполномоченными органами государственного управления и охраны природы контроль за проведением хозяйственных работ и осуществлением иной деятельности на государственной границе, а также за водопользованием в пограничных водоемах;
- своевременно информируют друг друга об угрозах распространения через государственную границу пожаров, эпидемий, эпизоотии и сельскохозяйственных вредителей;
- решают другие вопросы, связанные с обеспечением режима государственной границы.

Пограничные представители осуществляют совместную работу, как правило, путем проведения заседаний (встреч). По договоренности между пограничными представителями могут проводиться встречи их заместителей и помощников.

Заседание пограничных представителей проводится по предложению одного из них. Одновременно предлагается повестка дня заседания, состав участников, место и время его (ее) проведения.

---

<sup>19</sup> Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Грузии о деятельности пограничных представителей (Москва, 21 февраля 2001 года); Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики о деятельности пограничных представителей (Москва, 25 января 2002 года); Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о деятельности пограничных представителей (Астана, 9 января 2004 года).



В отдельных случаях по взаимной договоренности между пограничными представителями на заседании могут рассматриваться вопросы, ранее не предложенные для обсуждения.

Ответ на предложение о проведении заседания должен представляться пограничным представителем в возможно короткие сроки, как правило, не позднее 48 часов с момента получения такого предложения уполномоченными по приему-передаче служебной корреспонденции. При этом могут быть предложены дополнительные вопросы для обсуждения, а также иные время и место проведения встречи.

На заседание, предложенное пограничным представителем, должны лично прибыть пограничные представители. Если это невозможно, то на встречу прибывает заместитель пограничного представителя, о чем не позднее, чем за 24 часа до ее начала уведомляется пограничный представитель, предложивший провести заседание.

В заседании пограничных представителей могут участвовать их заместители, помощники, секретари, переводчики и лица, присутствие которых является необходимым (эксперты, свидетели, потерпевшие и другие лица).

Во встрече помощников пограничных представителей могут участвовать секретари и переводчики, а при необходимости эксперты и другие лица.

Вопросы, не требующие личных встреч, могут быть разрешены путем переписки или использования технических средств связи.

Пограничные представители в согласованные сроки информируют друг друга о мерах по выполнению решений, принятых на заседании.

Плановые заседания пограничных представителей и их заместителей проводятся, как правило, поочередно на территориях сопредельных государств, внеплановые – на территории того государства, пограничным представителем которого они были предложены.

По поручению пограничных представителей проводятся встречи помощников пограничных представителей. Решения, принятые помощниками пограничных представителей, вступают в силу только после их утверждения пограничными представителями. Вопросы, по которым помощники пограничных представителей не достигли согласия, передаются на рассмотрение пограничных представителей.

По итогам заседания пограничных представителей составляется протокол, в котором указываются повестка дня, состав участников, общий ход заседания, принятые решения и сроки их выполнения.

Протокол заседания составляется в двух экземплярах, каждый на официальных языках сопредельных государств, скрепляется подписями пограничных представителей или лиц, их замещающих, и гербовыми печатями.

Пограничные представители по взаимному согласованию устанавливают пункты встреч на государственной границе, а также пункты и порядок обмена служебной корреспонденцией и использования технических средств связи. Уполномоченные по приему-передаче служебной корреспонденции осуществляют прием и передачу на государственной границе служебной корреспонденции круглосуточно.

Пограничные представители организуют передачу задержанных лиц и находящихся при них вещей, а также домашних животных и трупов людей в соответствии с законодательством представляемого государства. Место, время и порядок осуществления этих процедур пограничные представители определяют отдельно.

Пограничные представители по взаимной договоренности устанавливают образцы актов, расписок и других документов, которые оформляются при приеме-передаче задержанных лиц, животных, имущества, трупов людей, служебной корреспонденции, а также при совершении других действий в соответствии с соглашением.

Пограничные представители, их заместители, помощники, секретари, переводчики и эксперты для исполнения своих обязанностей пересекают государственную границу на основании письменных полномочий в установленных для этого пунктах или согласованных местах. При исполнении обязанностей на территории сопредельного государства им гарантируется личная неприкосновенность, а также неприкосновенность находящихся при них документов и имущества, необходимых для выполнения возложенных на них задач.

Указанные должностные лица могут носить установленную форму одежды, иметь при себе и ввозить на территорию сопредельного государства беспошлинно и без обложения другими налогами и сборами необходимые для личного пользования и работы предметы, продукты питания, табачные изделия и медикаменты.

Пограничные представители обмениваются информацией:

- о фактах незаконного пересечения государственной границы;
- о деятельности лиц, занимающихся незаконным перемещением через границу лиц и контрабандой;
- о возникновении вблизи государственной границы опасных инфекционных заболеваний людей или животных, а также массового распространения сельскохозяйственных и лесных вредителей, о пожарах и наводнениях;
- о возможных действиях, которые могут нанести ущерб безопасности и интересам сопредельных государств, а также о мерах, принятых по предупреждению пограничных инцидентов;
- по другим вопросам, влияющим на обеспечение режима государственной границы.

### **Глава III. РЕЖИМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ И ПОГРАНИЧНЫХ ЗОН**

#### **Статья 12. Режим государственной границы**

*1. В целях обеспечения соблюдения статуса государственной границы настоящим Законом, другими законами, международными договорами государства устанавливается режим государственной границы.*

*2. Режим государственной границы включает правила:*

*1) содержания государственной границы;*

2) *пересечения государственной границы физическими лицами и транспортными средствами и перемещения через нее товаров и транспортных средств;*

3) *разрешения с иностранными государствами инцидентов, которые связаны с нарушением правил, указанных в пунктах 1 и 2 настоящей части.*

Под режимом государственной границы понимается совокупность правил, регулирующих порядок перехода, переезда и перелета государственной границы, а также порядок пользования пограничными водами на речных и озерных участках границы. Режим государственной границы определяет порядок разрешения пограничных споров, порядок содержания пограничных просек, ремонта пограничных знаков. Режим государственной границы устанавливается международным договором сопредельных государств. Режим морской границы, как правило, устанавливается односторонним актом правительства соответствующего государства.

Государство не вполне свободно в выборе мер, направленных на поддержание режима государственной границы. Как отмечено, в постановлении Большой палаты Европейского Суда по правам человека от 22 марта 2001 года по делу «Штрелец, Кеслер и Кренц против Германии» (Streletz, Kessler and Krenz v. Germany; жалобы № 34044/96, 35532/97, 44801/98), использование противопехотных мин и систем автоматической стрельбы, принимая во внимание их автоматическое действие независимо от цели, по которой ведется стрельба, а также категоричный характер приказов пограничникам «уничтожать нарушителей границы и защищать границу любой ценой», вопиющим образом нарушают основные права, предусмотренные статьей 6 Международного пакта о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 года), в котором прямо признается право на жизнь и на свободу передвижения.

В качестве положительного опыта использования различных групп мер, входящих в систему обеспечения безопасности государственной границы, можно указать, что в рамках СНГ данное направление деятельности реализуется через Совет командующих Пограничными войсками. На каждом его заседании рассматриваются вопросы, касающиеся обстановки на внешних границах государств – участников СНГ и тенденции ее развития, вырабатываются предложения Совету глав государств и Совету глав правительств СНГ по обеспечению пограничной безопасности и осуществляется планирование деятельности на отчетный период.

### **Статья 13. Пересечение государственной границы физическими лицами и транспортными средствами**

*1. Пересечение государственной границы физическими лицами и транспортными средствами на суше осуществляется в соответствии с национальным законодательством и международными договорами государства на путях международного железнодорожного, автомобильного и иного сообщения, а также в других местах, установленных международными договорами и актами правительства государства.*

*2. Международными договорами государства, законами и актами правительства государства могут определяться особенности пересечения государственной границы на суше, в том числе время, порядок следования от государственной границы до пунктов пропуска через государственную границу и в обратном направлении.*

*3. В целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов человека и гражданина, обеспечения обороны и безопасности государства правительством государства могут определяться категории физических лиц, виды транспортных средств, пересечение государственной границы которыми запрещено или ограничено, а также участки государственной границы и пунктов пропуска, где устанавливаются такие запреты или ограничения.*

Согласно части 2 статьи 9 Закона Российской Федерации от 01 апреля 1993 года № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации» пунктом пропуска через государственную границу является территория (акватория) в пределах железнодорожной, автомобильной станции или вокзала, морского (торгового, рыбного, специализированного), речного (озерного) порта, аэропорта, военного аэродрома, открытых для международных сообщений (международных полетов), а также иной специально выделенный в непосредственной близости от государственной границы участок местности, где осуществляется пропуск через государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных. Пределы пунктов пропуска через государственную границу и перечень пунктов пропуска через государственную границу, специализированных по видам перемещаемых грузов, товаров и животных, определяются в порядке, установленном правительством государства.

Требования к обозначению и оборудованию участков путей международного железнодорожного, автомобильного сообщения от государственной границы до пункта пропуска через государственную границу устанавливаются правительством.

Пограничным ведомствам (пограничным силам) предоставляется право пользования по согласованию с властями сопредельных государств иным порядком пересечения государственной границы сотрудниками этих ведомств (сил) и другими лицами при исполнении ими обязанностей по охране государственной границы.

Международными договорами сопредельных государств может устанавливаться упрощенный порядок пересечения государственной границы. Так, Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о порядке пересечения российско-казахстанской государственной границы жителями приграничных территорий Российской Федерации и Республики Казахстан, подписанным в городе Уральск 3 октября 2006 года<sup>20</sup>, предусмотрено, что жители приграничных территорий одного сопредельного государства, въезжающие на приграничные территории другого со-

---

<sup>20</sup> Бюллетень международных договоров. 2007. № 3.

предельного государства сроком до 3 суток, а также выезжающие обратно, могут пересекать границу в местах пересечения границы, указанных в приложении 2 к данному Соглашению, и обязаны соблюдать при этом законодательство государства временного пребывания, а также условия Соглашения.

Прекращение пересечения границы в указанных местах (завершение сообщения через границу) осуществляется по договоренности сопредельных государств. Организация режима пропуска жителей приграничных территорий в местах пересечения границы возлагается на пограничные ведомства сопредельных государств.

При эпидемиях, эпизоотиях, стихийных бедствиях или других непредвиденных обстоятельствах и чрезвычайных ситуациях пограничные представители сопредельных государств могут временно приостановить пересечение границы жителями приграничных территорий. Пограничные представители сопредельных государств не позднее 24 часов до введения и отмены временных ограничений уведомляют друг друга об этом.

Жители приграничных территорий, если иное не предусмотрено договоренностями пограничных представителей сопредельных государств, пересекают границу в любое время суток пешком, на велосипедах или гужевом транспорте.

#### **Статья 14. Перемещение через государственную границу товаров**

*1. Перемещение через государственную границу товаров осуществляется в порядке, предусмотренном для перемещения товаров через таможенную границу государства.*

*2. В случаях и порядке, предусмотренных международными договорами государства и его законами, устанавливаются пункты пропуска через государственную границу для прибытия на территорию государства и убытия с этой территории отдельных видов товаров.*

Порядок перемещения через таможенную границу государства товаров определяется разделом II Основ таможенных законодательств государств – участников Содружества Независимых Государств (далее – Основы) от 10 декабря 1995 года<sup>21</sup>, согласно статье 15 которых перемещение товаров через таможенную границу государства производится в соответствии с их таможенными режимами в порядке, предусмотренном Основами и национальным законодательством.

Статьей 16 Основ установлены следующие виды таможенных режимов: выпуск для свободного обращения; реимпорт; транзит; таможенный склад; магазин беспошлинной торговли; переработка на таможенной территории; переработка под таможенным контролем; временный ввоз (вывоз); свободная таможенная зона; свободный склад; переработка вне таможенной территории; экспорт; реэкспорт; уничтожение; отказ в пользу государства. При этом в статье 17

---

<sup>21</sup> Бюллетень международных договоров. 1995. № 9.

закреплено, что национальным законодательством государства могут устанавливаться таможенные режимы, не предусмотренные Основами.

На основании статьи 18 Основ лицо вправе в любое время выбрать любой таможенный режим или изменить его на другой, независимо от характера, количества, страны происхождения или назначения товаров, если иное не предусмотрено Основами и национальным законодательством.

Согласно статье 19 Основ товары подлежат таможенному оформлению и таможенному контролю в порядке и на условиях, предусмотренных Основами и национальным законодательством.

В соответствии со статьей 20 Основ пересечение товарами таможенной границы государства допускается в местах, определяемых таможенными органами, и во время их работы. В иных местах и вне времени работы таможенных органов товары могут пересекать таможенную границу государства по согласованию с таможенным органом.

Из статьи 21 Основ следует, что пользование и распоряжение товарами, перемещаемыми через таможенную границу государства, осуществляются в соответствии с их таможенными режимами, данными Основами и национальным законодательством.

Частью 1 статьи 22 Основ определено, что условно выпущенные товары, в отношении которых предоставлены льготы по таможенным платежам, могут использоваться только в тех целях, в связи с которыми предоставлены такие льготы. Использование указанных товаров в иных целях допускается с разрешения таможенных органов при условии уплаты таможенных платежей и выполнения других требований, предусмотренных Основами и национальным законодательством. Согласно части 2 Основ распоряжение условно выпущенными товарами, в отношении которых предоставлены льготы по таможенным платежам, допускается с разрешения таможенных органов в порядке, предусмотренном частью первой данной статьи.

Примером реализации положения, изложенного в части 2 комментируемой статьи, может служить пункт 1 статьи 5 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Финляндской Республики о пунктах пропуска через российско-финляндскую государственную границу от 11 марта 1994 года<sup>22</sup>, согласно которому для перевозки древесины предполагается организовать работу необходимого в каждый данный момент количества пунктов упрощенного пропуска (временных пунктов пропуска) через государственную границу российских и финляндских граждан и транспортных средств.

## **Статья 15. Пропуск через государственную границу физических лиц и транспортных средств**

*1. Места пересечения государственной границы на ее сухопутных участках, установленные в соответствии со статьей 13 настоящего Закона и не совпадающие с пунктами пропуска, оборудуются и обозначаются в порядке,*

---

<sup>22</sup> Бюллетень международных договоров. 2007. № 1.

*определяемом настоящим Законом и нормативными правовыми актами государства.*

*2. Пограничные органы осуществляют контроль пересечения государственной границы физическими лицами и транспортными средствами, перемещения через государственную границу товаров в местах ее пересечения в порядке, определяемом нормативными правовыми актами государства.*

Часть 1 комментируемой статьи гармонизирует законодательство государств – участников СНГ с нормами международного права и применяемым в нем принципом единства и взаимности. Положение учитывает, в частности, предписания параграфа 2 статьи 4 Регламента (ЕС) 562/2006 Европейского Парламента и Совета ЕС, устанавливающего Кодекс Сообщества о режиме пересечения людьми границ (Шенгенский кодекс о границах)<sup>23</sup>.

При применении части 2 комментируемой статьи следует учитывать, в частности, что в соответствии с требованиями актов международного права и национального законодательства государств – участников СНГ при осуществлении контроля вне пункта пропуска при международных пассажирских перевозках железнодорожным транспортом осмотр и досмотр товаров и животных проводятся таможенными и пограничными, а при необходимости и иными контрольными органами непосредственно в железнодорожном подвижном составе, задействованном в международной пассажирской перевозке. В указанных случаях последовательно осуществляются следующие виды контроля:

а) при прибытии лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных на территорию государства:

– санитарно-карантинный (при необходимости и только в отношении лиц);

– пограничный;

– санитарно-карантинный, ветеринарный, карантинный фитосанитарный (при необходимости и только в специализированных пунктах пропуска);

– таможенный;

б) при убытии лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных с территории государства:

– санитарно-карантинный, ветеринарный, карантинный фитосанитарный (при необходимости);

– таможенный;

– пограничный.

Последовательность осуществления государственными контрольными органами основных контрольных действий вне пунктов пропуска при международных пассажирских перевозках железнодорожным транспортом в отношении каждого участка железнодорожных путей определяется технологическими схемами контроля вне пунктов пропуска при международных пассажирских перевозках железнодорожным транспортом.

---

<sup>23</sup> Официальный Журнал Европейского союза № L 105 от 13 апреля 2006 года. С. 1-32.

## **Статья 16. Ведение хозяйственной и иной деятельности на государственной границе**

*1. Хозяйственная и иная деятельность, сопряженная с пересечением государственной границы или иным образом затрагивающая интересы государства либо иностранных государств, осуществляемая юридическими и физическими лицами, в том числе совместно, непосредственно на государственной границе либо вблизи нее на приграничной территории (в пределах пятикилометровой полосы местности), не должна:*

*– наносить вред здоровью населения, экологической и иной безопасности государства, сопредельных с ним и других иностранных государств или содержать угрозу нанесения такого вреда;*

*– создавать помехи содержанию государственной границы и выполнению задач пограничными органами.*

*2. Указанная в части 1 настоящей статьи деятельность осуществляется в соответствии с международными договорами или иными договоренностями с иностранными государствами, с соблюдением правил пересечения государственной границы и на основании разрешения пограничных органов, включающего сведения о местах, времени пересечения государственной границы и производства работ, количестве участников, используемых промысловых и иных судов, транспортных и других средств, механизмов.*

Комментируемая статья вводит опровержимую презумпцию потенциальной вредоносности хозяйственной приграничной деятельности для обеспечения пограничной безопасности государства.

Как известно, государства – участники СНГ приняли на себя ряд международно-правовых обязательств в сфере международно-правовой охраны окружающей среды. Речь идет, в частности, о Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий (Хельсинки, 17 марта 1992 года)<sup>24</sup>, Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большое расстояние (Женева, 13 ноября 1997 года)<sup>25</sup> и Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата от 11 декабря 1997 года.

## **Статья 17. Разрешение инцидентов, связанных с нарушением режима государственной границы**

*1. Разрешение инцидентов, связанных с нарушением режима государственной границы, осуществляется в порядке, предусмотренном международными договорами государства, его законами, актами главы государства и правительства государства.*

*2. Разрешение инцидентов, связанных с нарушением режима государственной границы в воздушном пространстве и подводной среде, а также инцидентов с участием военных кораблей, других военных объектов или военнослужащих осуществляется органом исполнительной власти, ведающим вопро-*

<sup>24</sup> Бюллетень международных договоров. 2000. № 6.

<sup>25</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1983. № 23. С. 341.



*сами обороны, а при необходимости – с участием пограничных представителей.*

*3. Инциденты, связанные с нарушением режима государственной границы и не урегулированные пограничными представителями или представителями органа исполнительной власти, ведающего вопросами обороны, разрешаются по дипломатическим каналам.*

Положение об основных принципах, направлениях и формах сотрудничества государств – членов Евразийского экономического сообщества по поддержанию режима внешних границ, утвержденное решением Межгосударственного совета ЕврАзЭС от 27 ноября 2009 года № 444 (на уровне глав государств), определяет пограничный инцидент как «происшествие на внешних границах, возникшее в результате незаконных действий граждан, военнослужащих и местных властей той или иной стороны, выражающихся в различных нарушениях положений международных договоров, пограничных соглашений, затрагивающих интересы сопредельных государств и связанных с нарушением внешней границы или причинением материального или иного ущерба».

Согласно статье 12 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики о деятельности пограничных представителей, например, пограничные представители осуществляют сотрудничество по предотвращению пограничных инцидентов, расследуют следующие пограничные инциденты, в том числе:

- обстрел через государственную границу лиц и территории сопредельного государства, в том числе повлекший за собой гибель или ранения людей, повреждение имущества и другие тяжкие последствия;
- незаконное пересечение государственной границы лицами и транспортными средствами;
- нарушение государственной границы плавучими средствами и летательными аппаратами;
- перемещение через государственную границу контрабанды;
- неумышленный переход государственной границы должностными лицами пограничных ведомств (сил) сопредельных государств при исполнении ими служебных обязанностей;
- обнаружение имущества, оказавшегося на территории сопредельного государства в силу стихийных бедствий или иных обстоятельств;
- самовольное или случайное перемещение, повреждение или разрушение пограничных знаков и других пограничных сооружений;
- переход домашних животных через государственную границу;
- распространение пожара через государственную границу;
- иные нарушения режима государственной границы, затрагивающие интересы сопредельных государств, но не требующие разрешения по дипломатическим каналам.

Выяснение обстоятельств пограничных инцидентов производится пограничными представителями в согласованном порядке. Совместное расследование пограничных инцидентов осуществляется под руководством пограничного

представителя того сопредельного государства, на территории которого произошел пограничный инцидент. По результатам совместного расследования пограничного инцидента составляется акт, а при необходимости – другие документы.

Пограничные представители в рамках предоставленных им полномочий решают вопросы возвращения домашних животных и имущества, оказавшихся на территории другого государства.

Совместное расследование пограничного инцидента не заменяет действий, входящих в компетенцию правоохранительных органов.

Пограничные инциденты, в урегулировании которых пограничные представители не достигли согласия, разрешаются по дипломатическим каналам.

## **Статья 18. Режим пограничных зон**

*1. Режим пограничных зон включает правила:*

- 1) въезда (прохода), пребывания, передвижения физических лиц и транспортных средств, включая маломерные суда и средства передвижения по льду, их плавания и передвижения по льду, перемещения товаров;*
- 2) хозяйственной и иной, связанной с ней, деятельности;*
- 3) обозначения на местности пограничных зон.*

*2. Конкретное содержание правил режима пограничных зон определяется правительством государства или органом исполнительной власти, компетентным в сфере обеспечения пограничной безопасности.*

Режим пограничных зон является элементом общего правового режима пограничной безопасности государств – участников СНГ, который, в свою очередь, выступает признаком и проявлением суверенной государственности, обеспечивает ее территориальное верховенство. В соответствии с этим правовое регулирование режима пограничных зон должно осуществляться исходя из того, что определение статуса и защита государственной границы – предмет исключительной компетенции государства.

Содержание режима пограничных зон включает в себя правила: въезда (прохода), временного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств; хозяйственной, промысловой и иной деятельности, проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пределах пятикилометровой полосы местности вдоль государственной границы на суше, морского побережья, берегов пограничных рек, озер и иных водоемов и на островах на указанных водоемах, а также до рубежа инженерно-технических сооружений в случаях, если он расположен за пределами пятикилометровой полосы местности (последний абзац статьи 1, часть 1 статьи 16 и статья 20 комментируемого закона). Пределы пограничной зоны определяются и изменяются, предупреждающие знаки устанавливаются решениями уполномоченных органов исполнительной власти по представлениям старших должностных лиц подразделений пограничных ведомств (пограничных сил).

Перечень населенных пунктов и объектов, расположенных в пределах пограничной зоны, устанавливается пограничными ведомствами по согласованию

с исполнительным органом местного самоуправления (иным образованием, подпадающим под понятие «территориальные сообщества или власти», определенным Европейской рамочной конвенцией о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 21 мая 1980 года). При этом пограничное ведомство (его структурное подразделение либо подразделение пограничных сил) в ходе согласования указанного перечня вправе отклонить соответствующие предложения органа местного самоуправления.

В целях осуществления режима пограничных зон могут быть установлены дополнительные обязанности муниципальных образований в части владения, пользования или распоряжения муниципальным имуществом (прежде всего недвижимостью), что в ряде случаев влечет за собой и ограничение полномочий органов местного самоуправления в отношении муниципальной собственности.

Установление рассмотренных выше дополнительных обязанностей и ограничений правомочий (в том числе публичных сервитутов) в отношении субъектов публичного и частного права может носить характер:

- индивидуально определенный (персонально детерминированный либо определяемый) или нормативный (индивидуально не определенный и применяемый вне зависимости от возникновения сопутствующих правоотношений);
- разовый, многократный, периодический либо постоянный;
- правоограничивающий, правопресекающий или правопрекращающий.

Подразделения пограничного ведомства (пограничных сил) также санкционируют деятельность субъектов предпринимательства, расположенных в пределах пограничной зоны, выдавая разрешения на осуществление хозяйственной, промысловой и иной коммерческой деятельности либо запрещая ее проведение. Имущественные обременения могут быть установлены в отношении маломерных судов, например при определении пограничным органом фиксированного срока пользования судном и при дополнительных учетных обязанностях их владельцев. Пограничные ведомства (их структурные подразделения либо подразделения пограничных сил) выдают разрешения на промысловую, изыскательскую и иную деятельность, осуществляемую в пределах части пограничных рек, озер и иных водоемов, принадлежащих соответствующему государству – участнику СНГ.

## **Статья 19. Въезд (проход), пребывание, передвижение физических лиц и транспортных средств в пограничной зоне**

*1. Въезд (проход) физических лиц и въезд транспортных средств (за исключением судов) в пограничную зону осуществляются по документам, удостоверяющим личность, индивидуальным или коллективным пропускам (специальным разрешениям), выдаваемым органом исполнительной власти, компетентным в сфере обеспечения пограничной безопасности, или органами внутренних дел, в установленном указанными органами порядке. При этом проход физических лиц и въезд транспортных средств за рубеж инженерно-технических сооружений осуществляются на основании разрешения пограничных органов.*

2. Суда при плавании в пограничной зоне обязаны выполнять следующие требования пограничных органов:

- 1) показать свой флаг, если он по какой-либо причине не был поднят;
- 2) изменить курс, если он ведет в запретный для плавания или временно опасный для плавания район, а также в зону безопасности, установленную вокруг искусственного острова, установки или сооружения;
- 3) сообщить о целях плавания в пограничной зоне;
- 4) другие требования, предусмотренные национальным законодательством.

3. При плавании судов в пограничной зоне пограничные органы имеют право:

– остановить судно и произвести его осмотр, если оно не поднимает свой флаг, не отвечает на сигналы опроса, не идентифицировано автоматическими техническими средствами, не подчиняется требованию изменить курс или нарушает общепризнанные принципы и нормы международного права. По результатам осмотра капитану судна может быть разрешено продолжить плавание (пребывание) в водах государства с соблюдением установленных правил или предложено покинуть эти воды;

– снимать с судна и задерживать лиц, совершивших преступления и подлежащих уголовной ответственности по национальному законодательству или совершивших уголовные преступления международного характера, предусмотренные международными договорами государства, передавать этих лиц органам дознания и следствия, если иное не предусмотрено международными договорами;

– преследовать и задерживать за пределами территориального моря государства иностранное судно, нарушившее международные договоры, законы и иные нормативные правовые акты государства, до захода этого судна в территориальное море своей страны или третьего государства, если преследование было начато в территориальном море или прилегающей зоне государства после подачи зрительного или звукового сигнала об остановке с дистанции, позволяющей судну увидеть или услышать этот сигнал, и велось непрерывно.

4. Судам при плавании в пограничной зоне от государственной границы до пунктов пропуска и обратно запрещаются (кроме случаев, предусмотренных международными договорами и национальным законодательством):

- 1) заход в порты (на рейды), не открытые правительством государства для захода иностранных судов;
- 2) заход в запретный для плавания или временно опасный для плавания район, а также в зону безопасности, установленную вокруг искусственного острова, установки или сооружения;
- 3) остановка, высадка (посадка) физических лиц, выгрузка (погрузка) товаров, спуск на воду или прием на борт любых плавучих средств, подъем в воздух, посадка или принятие на борт любого летательного аппарата, ведение промысловой, исследовательской, изыскательской или иной деятельности без соответствующего на то разрешения пограничных органов и (или) иных госу-

*дарственных органов либо с их разрешения, но с нарушением условий такого разрешения;*

*4) другие действия, запрещенные национальным законодательством и международными договорами.*

Статья 19, являясь логическим продолжением статьи 18 комментируемого Закона, содержит положения, детально регулирующие поведение в приграничных зонах физических лиц, деятельности по использованию на соответствующих режимных территориях транспортных средств, и устанавливающие полномочия пограничных сил по поддержанию установленных режимных правил.

Вместе с тем перечень предписаний, приведенных в комментируемой статье, не является исчерпывающим и может быть развит и конкретизирован в актах национального законодательства и международных договорах.

### **Статья 20. Хозяйственная и иная, связанная с ней, деятельность в пограничной зоне**

*1. Хозяйственная и иная, связанная с ней, деятельность в пределах пятикилометровой полосы местности или до рубежа инженерно-технических сооружений в случаях, если он расположен за пределами пятикилометровой полосы местности, осуществляется на основании разрешения пограничных органов, а в остальной части пограничной зоны – с уведомлением пограничных органов.*

*2. Хозяйственная и иная, связанная с ней, деятельность в находящейся под суверенитетом государства части вод пограничных рек, озер и иных водоемов осуществляется с разрешения пограничных органов, а во внутренних морских водах и в территориальном море государства – с уведомлением пограничных органов.*

*3. Разрешение на осуществление указанной деятельности или уведомление о ее осуществлении должно содержать сведения о месте, времени, количестве участников и организаторе этой деятельности и ее характере.*

Граждане или организации, осуществляющие хозяйственную и иную, связанную с ней деятельность в приграничной зоне, должны письменно уведомить пограничное ведомство (подразделение пограничного ведомства), как правило, в следующие сроки:

– о работе, не связанной с ликвидацией чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, – не позднее чем за трое суток до начала проведения работы;

– о работах, связанных с ликвидацией чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в пограничной зоне, – незамедлительно по средствам связи с последующим уведомлением в установленном порядке.

Работы и мероприятия в пограничной зоне проводятся в светлое время суток. Проведение таких работ, мероприятий в темное время суток, а также в условиях полярного дня и полярной ночи осуществляется на основании моти-

вированных предложений граждан и организаций по решению уполномоченных лиц пограничного ведомства (пограничных сил).

Для регулярных работ и мероприятий в пограничной зоне по предложениям граждан или ходатайствам организаций органами местного самоуправления по согласованию с уполномоченным лицом пограничного ведомства (пограничных сил) устанавливаются постоянные места их проведения.

Работы и мероприятия в пограничной зоне временно ограничиваются или запрещаются по следующим основаниям:

а) проведение подразделениями пограничного ведомства (пограничных сил) пограничных поисков и операций, иных розыскных действий, а также действий по уголовным делам и делам об административных правонарушениях в заявленном районе (месте) проведения работ, мероприятий, расположенном в пограничной зоне;

б) введение в заявленном районе (месте) проведения работ, мероприятий, расположенном в пограничной зоне, чрезвычайного или военного положения, режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, правового режима контртеррористической операции.

В случаях утраты или порчи разрешений на проведение работы, мероприятия граждане информируют об этом ближайшее подразделение пограничного ведомства (пограничных сил).

## **Статья 21. Содержание и выпас скота у государственной границы**

*1. В целях недопущения переноса заразных болезней через государственную границу могут быть запрещены или ограничены содержание и выпас скота в полосе местности (карантинной полосе) вдоль государственной границы на суше.*

*2. Карантинная полоса, ее ширина, порядок ее ограждения, ветеринарный режим на ней устанавливаются органом исполнительной власти, ведающим вопросами сельского хозяйства.*

Предписания о содержании и выпасе скота у государственной границы являются неотъемлемым элементом правовых режимов государственной границы и пограничных зон.

Вопросы, затронутые в комментируемой статье, неизменно находят свое отражение как в международных договорах сопредельных государств, так и в их национальном законодательстве. Так, согласно статье 17 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о режиме российско-китайской государственной границы (Пекин, 9 ноября 2006 года)<sup>26</sup> компетентные власти каждого сопредельного государства принимают меры по контролю за выпасом скота и домашней птицы вблизи границы во избежание перехода скота или домашней птицы на территорию другого сопредельного государства (пункт 1); при обнаружении перехода государственной границы скотом или домашней птицей с территории одного

<sup>26</sup> Бюллетень международных договоров. 2007. № 5.

сопредельного государства на территорию другого сопредельного государства компетентные власти извещают об этом друг друга в возможно короткие сроки и при участии представителей государственных ветеринарных служб принимают меры по их розыску, изолированному содержанию, сохранению и возвращению в возможно короткие сроки, не допуская при этом их использования в хозяйственных целях, забоя или продажи (пункт 2).

Карантинная полоса, как правило, ограждается проволочным забором, возведение которого осуществляется организациями независимо от форм собственности, организующими выпас животных вблизи государственной границы. Руководители таких организаций, иные должностные лица, отвечающие за состояние животноводства, а также граждане, имеющие животных в личной собственности, обязаны:

- строго соблюдать установленный режим содержания животных в полосе местности между инженерными сооружениями пограничных сил и государственной границей;
- не допускать безнадзорного содержания животных на территории, непосредственно прилегающей к карантинной полосе вдоль государственной границы;
- принимать меры для недопущения проникновения животных в карантинную полосу.

## **Статья 22. Учет, хранение и использование маломерных судов (средств) и средств передвижения по льду в пограничной зоне**

*1. Маломерные самоходные и несамоходные (надводные и подводные) суда (средства) и средства передвижения по льду, используемые в пограничной зоне, подлежат обязательному учету и хранению на пристанях, причалах, в других пунктах базирования.*

*2. Может устанавливаться порядок выхода маломерных судов (средств) и средств передвижения по льду из пунктов базирования и возвращения с уведомлением пограничных органов, ограничиваться время выхода, пребывания на водных объектах, удаления от пунктов базирования и берегов.*

Технический регламент Таможенного союза 026/2012 «О безопасности маломерных судов» (принят решением Совета Евразийской экономической комиссии от 15 июня 2012 года № 33) определяет маломерное судно как «судно, длиной не более 20 метров, и допустимым количеством людей на борту не более 12 человек, кроме построенных или оборудованных для рыболовства, перевозки грузов, пассажиров, буксировки, проведения поиска, разведки и добычи полезных ископаемых, строительных, путевых, гидротехнических и других подобных работ, лоцманской и ледокольной проводки, а также для осуществления мероприятий по защите водных объектов от загрязнения и засорения».

Во многих районах маломерные суда являются основным транспортным средством индивидуального пользования в период навигации. Эксплуатация на водных объектах маломерных судов разрешается после их регистрации в судовой книге (реестре), нанесения бортовых (регистрационных) номеров и техни-

ческого освидетельствования, в исправном техническом состоянии, с соблюдением установленных для них условий, норм и технических требований по пассажировместимости, грузоподъемности, предельной мощности и количеству двигателей, допустимой площади парусов, району (разряду бассейна) плавания, высоте волны, при которой судно может плавать, осадке, надводному борту, оснащению спасательными и противопожарными средствами, сигнальными огнями, навигационным и другим оборудованием.

Принадлежащие гражданам гребные лодки грузоподъемностью менее 100 кг, байдарки – менее 150 кг и надувные (безмоторные) суда – менее 225 кг допускаются к эксплуатации без регистрации и технического освидетельствования.

Все маломерные суда должны быть зарегистрированы и поставлены на учет в уполномоченных органах в течение 10 дней с момента приобретения владельцем права собственности на судно (при ввозе маломерного судна из-за границы – с момента оформления таможенной декларации).

Все маломерные суда и средства передвижения по льду подлежат обязательному учету и хранению на пристанях, причалах, в других пунктах базирования. Выход этих судов и средств из пунктов базирования и их возвращение осуществляется с уведомлением пограничных войск, которые могут ограничивать время выхода, пребывание на воде (льду), удаление от пунктов базирования и берегов.

Для опознания этих судов, а также средств для передвижения по льду их владельцы наносят на видных с воздуха местах опознавательный знак (круг диаметром 1 м с двумя противоположными сегментами черного и белого цвета), а на бортах наносят в установленном порядке регистрационные номера. Литерные и цифровые знаки этих номеров наносятся на суда и средства передвижения по льду контрастной краской, они должны быть высотой не менее 15 см и иметь четкое изображение, исполненное по трафарету.

Маломерные суда и средства для передвижения по льду, с которыми граждане на время прибывают на охраняемые пограничными ведомствами побережье моря, берега пограничных рек, озер и иных водоемов, в течение суток должны быть поставлены их владельцами на временный учет в ближайшем подразделении пограничных ведомств и содержаться в установленных пунктах базирования.

Управлять маломерными моторными, парусно-моторными и парусными (с площадью парусов 5 и более квадратных метров) судами и другими водными транспортными средствами с механическим двигателем (гидроциклы, катера на воздушной подушке и т. д.) разрешается лицам, аттестованным экзаменационными комиссиями и имеющим действительные удостоверения на право управления маломерным судном.

Использование водных объектов для плавания маломерных судов на судоходных водоемах разрешается с открытия до закрытия навигации, а на несудоходных – после спада паводковых вод до начала ледостава.



На несудоходных водных объектах маневрирование маломерных судов при расхождении должно осуществляться с учетом правостороннего движения (левыми бортами).

На акваториях в границах населенных пунктов, портов, пристаней, баз (сооружений) для стоянок маломерных судов движение моторных судов разрешается со скоростью не более 30 км в час, а вблизи пляжей и в районах массового отдыха населения – не более 15 км в час (предельные скорости движения устанавливаются применительно к местным условиям).

Плавание маломерных судов и пользование средствами для передвижения по льду разрешается без пропусков в бухтах, заливах, выходы которых контролируются сотрудниками пограничных ведомств (пограничных сил), до определенных на местах линий.

#### **Глава IV. РЕЖИМ В ПУНКТАХ ПРОПУСКА ЧЕРЕЗ ГОСУДАРСТВЕННУЮ ГРАНИЦУ**

##### **Статья 23. Открытие пунктов пропуска через государственную границу**

*Пункт пропуска открывается после комплексного завершения строительства (реконструкции), оборудования и принятия в эксплуатацию органом исполнительной власти, ведающим вопросами обеспечения пограничной безопасности, зданий, помещений и сооружений, необходимых для организации в пункте пропуска пограничного, таможенного и иных видов контроля.*

Пункты пропуска проектируются и строятся (реконструируются) в соответствии с национальным законодательством государств – участников СНГ как единые комплексы призванные обеспечивать интенсивное прохождение через них грузовых и пассажирских потоков, эффективность проведения в отношении лиц, транспортных средств и товаров, следующих через внешнюю границу пограничного, таможенного, санитарно-карантинного, ветеринарного, карантинного фитосанитарного и транспортного контроля.

Для проведения государственного контроля в пунктах пропуска создаются следующие системы:

- паспортного (пограничного) контроля;
- бесконтактного измерения температуры тела лиц;
- осмотра (досмотра) багажа и ручной клади;
- осмотра (досмотра) транспортных средств и товаров;
- электронного учета автотранспортных средств;
- автоматического (поосного) определения весовых параметров и габаритных размеров автотранспортных средств;
- радиационного контроля;
- обнаружения оружия, наркотиков и других товаров, запрещённых к ввозу, вывозу;
- связи;
- телевизионного (видео) наблюдения;

- пожарной сигнализации;
- инженерных средств охраны, контроля доступа и охранной сигнализации;
- интегрированная информационная система;
- сбора и утилизации биологических отходов;
- очистки и дезинфекции транспортных средств;
- обеззараживания подкарантинной продукции;
- часофикации;
- резервного электропитания.

Материально-техническое оснащение зданий, помещений и сооружений осуществляется индивидуально для каждого пункта пропуска, с учетом:

- вида транспортного сообщения (автомобильный (автодорожный), воздушный, железнодорожный, морской, речной (озерный), смешанный, пешеходный);
- режима работы пункта пропуска;
- интенсивности движения транспортных средств;
- интенсивности пассажиропотока, в том числе пешего движения;
- установленного норматива времени проведения обязательных контрольных процедур;
- специальных требований компетентных органов государств к оборудованию и материально-техническому оснащению;
- установленных правил режима в пункте пропуска;
- наличия и состояния инженерно-технического оборудования;
- ограждения и освещения территории и мест осмотра (досмотра) лиц, транспортных средств и товаров.

Здания, помещения, сооружения, необходимые для организации государственного контроля в пункте пропуска обустриваются исходя из необходимости обеспечения условий для проведения контроля лиц, транспортных средств и товаров.

В пункте пропуска с учетом утвержденных ведомственных нормативов обеспечения должностных лиц площадями и помещениями предусматриваются:

- рабочие места для проведения государственного контроля;
- служебные помещения подразделения пограничного органа;
- служебные помещения подразделения таможенного органа;
- помещение для проведения личного досмотра лиц;
- служебные помещения для размещения санитарно-карантинного пункта (СКП), пограничного контрольного ветеринарного пункта (ПКВП) и пограничного пункта по карантину растений (фитосанитарного контрольного поста);
- специальные помещения СКП, ПКВП и поста транспортного контроля;
- лаборатории и изоляторы СКП, ПКВП;
- залы для пассажиров с санитарно-бытовыми условиями, подходящими для временного пребывания на период проведения контроля;
- зал для официальных встреч;
- помещения для хранения оружия;

- помещения для размещения серверных, узлов связи;
- помещения для отдыха и приема пищи;
- санитарные узлы;
- помещения (вольеры) для содержания служебных собак.

В целях ускорения прохождения товаров и транспортных средств и увеличения пропускной способности автомобильных пунктов пропуска при их строительстве или реконструкции осуществляется разделение транспортных потоков в пунктах пропуска и на подъездах к ним путем выделения отдельных полос движения для автобусного, легкового, грузового транспорта, транспорта, осуществляющего перемещение негабаритных товаров (грузов).

В целях разделения транспортных потоков в пунктах пропуска и на подъездах к ним, как правило, практикуется:

- установление информационно-указательных знаков, информирующих о предназначении полос движения транспортных средств, на каждой полосе движения при въезде в пункт пропуска;
- создание накопительных стоянок для транспортных средств в непосредственной близости от пунктов пропуска с вместимостью, определяемой исходя из суточной пропускной способности пунктов пропуска;
- оснащение полос движения транспортных средств в пунктах пропуска;
- единовременное производство работ по строительству или реконструкции пунктов пропуска и обустройство подъездов к ним.

#### **Статья 24. Содержание и установление режима в пунктах пропуска через государственную границу**

*1. Режим в пунктах пропуска через государственную границу включает правила въезда в эти пункты, пребывания и выезда из них физических лиц, транспортных средств, ввоза, нахождения и вывоза грузов, товаров и животных, устанавливаемые исключительно в интересах создания необходимых условий для осуществления пограничного и таможенного контроля, а в случаях, установленных международными договорами государства и его законами, и иных видов контроля.*

*2. Режим в пунктах пропуска через государственную границу устанавливается в порядке, определяемом нормативными правовыми актами государства в соответствии с настоящим Законом и международными договорами государства.*

Согласно статье 9 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации» под пунктом пропуска понимается территория (акватория) в пределах железнодорожной, автомобильной станции или вокзала, морского (торгового, рыбного, специализированного), речного (озерного) порта, аэропорта, военного аэродрома, открытых для международных сообщений (международных полетов), а также иной специально выделенный в непосредственной близости от государственной границы участок местности, где в соответствии с законодательством государства осуществляется про-

пуск через государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных.

В Правилах установления, открытия, функционирования (эксплуатации), реконструкции и закрытия пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 26 июня 2008 года № 482 пункты пропуска классифицируются на:

- морские, речные (озерные), воздушные, автомобильные, железнодорожные, пешеходные, смешанные – по виду международного сообщения;
- пассажирские, грузовые, грузо-пассажирские – по характеру международного сообщения;
- постоянные, временные, сезонные, работающие на нерегулярной основе – по режиму работы;
- многосторонние – для пересечения государственной границы лицами независимо от их гражданства (подданства), в том числе лицами без гражданства, и транспортными средствами, а также для перемещения через нее грузов, товаров и животных независимо от их государственной принадлежности;
- двусторонние – для пересечения государственной границы гражданами и транспортными средствами сопредельных государств, а также для перемещения через государственную границу грузов, товаров и животных сопредельных государств.

Специализированные пункты пропуска подразделяются на специально оборудованные и предназначенные для ввоза на территорию государства товаров, химических, биологических и радиоактивных веществ, отходов и иных грузов, представляющих опасность для человека, пищевых продуктов, материалов и изделий, а также специально оборудованные и предназначенные для ввоза на территорию Российской Федерации животных, продуктов животноводства и кормов, подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза, подкарантинного товара).

Обеспечение режима в пунктах пропуска предполагает выполнение комплекса постоянных мероприятий, способствующих созданию условий для соблюдения физическими и юридическими лицами правил режима в пунктах пропуска.

Обеспечение режима в пунктах пропуска, функционирующих в пределах объектов транспортной инфраструктуры, возлагается на юридических лиц, являющихся собственниками объектов транспортной инфраструктуры или использующих их на ином законном основании.

Въезд в пункты пропуска через государственную границу и выезд из них лиц и транспортных средств, а также ввоз и вывоз грузов, товаров и животных осуществляются в специально выделенных для этих целей местах по пропускам, выдаваемым администрацией аэропортов, аэродромов, морских, речных портов, железнодорожных, автомобильных вокзалов и станций, других транспортных предприятий по согласованию с подразделениями пограничных ведомств (пограничных сил) государств – участников СНГ.

Участки территории, включенные в пределы пункта пропуска, должны быть ограждены или обозначены.

Режим в пунктах пропуска, функционирующих в пределах железнодорожной, автомобильной станции или вокзала, морского, речного (озерного) порта, аэропорта, аэродрома, устанавливается с учетом требований инструкций по пропускному и внутриобъектовому режимам и планов обеспечения транспортной безопасности.

В целях обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами требований режима в пункте пропуска не реже одного раза в квартал должностными лицами субъектов транспортной инфраструктуры и (или) руководителем администрации пункта пропуска совместно с представителями государственных контрольных органов проводятся комплексные проверки состояния режима.

Материалы проверок оформляются актом и представляются руководителям подразделений государственных контрольных органов и организаций, расположенных на территории пункта пропуска, для принятия мер по устранению выявленных недостатков и совершенствованию режима в пункте пропуска.

#### **Статья 25. Порядок въезда (выезда) физических лиц, транспортных средств, ввоза (вывоза) грузов, товаров и животных в пунктах пропуска через государственную границу**

*Въезд в пункты пропуска через государственную границу и выезд из них физических лиц и транспортных средств, а также ввоз и вывоз грузов, товаров и животных осуществляются в специально выделенных для этих целей местах по разрешительным документам, выдаваемым государственными органами, осуществляющими на государственной границе соответствующие виды контроля.*

Установленные места въезда в пункты пропуска и выезда из них лиц и транспортных средств, а также ввоза и вывоза грузов, товаров и животных должны быть оборудованы в соответствии с требованиями к строительству, реконструкции, оборудованию и техническому оснащению зданий, помещений и сооружений, необходимых для организации пограничного, таможенного и иных видов контроля, осуществляемого в пунктах пропуска.

Въезд в пункты пропуска и выезд из них лиц и транспортных средств, а также ввоз и вывоз грузов, товаров и животных осуществляются в специально выделенных для этих целей местах по пропускам (в том числе по электронным пропускам), выдаваемым администрацией аэропортов, аэродромов, морских, речных (озерных) портов, железнодорожных, автомобильных вокзалов и станций, других транспортных предприятий по согласованию с подразделениями пограничных ведомств (пограничных сил). Названные пропуска и иные пропуска, предусмотренные на указанных объектах транспортной инфраструктуры, должны иметь единую форму.

Пропуска для въезда в пункты пропуска и выезда из них лиц и транспортных средств, а также ввоза и вывоза грузов, товаров и животных оформляются на основании удостоверенных печатью письменных обращений руководителей организаций, осуществляющих в пункте пропуска хозяйственную и иную

деятельность, а также руководителей подразделений органов исполнительной власти, которые на законном основании осуществляют деятельность в пункте пропуска, о выдаче пропуска, заполняемых разборчиво от руки или с использованием технических средств (пишущей машинки, компьютера), без сокращений слов, аббревиатур, исправлений и помарок.

В письменном обращении на пропуск лица указываются полное наименование организации, инициирующей выдачу пропуска, и установочные данные лица, которому требуется оформить пропуск, в том числе фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, место жительства (пребывания), занимаемая должность, сведения о серии, номере, дате и месте выдачи документа, удостоверяющего личность гражданина, а также сведения о цели пребывания в пункте пропуска и сроке (периоде), на который требуется оформить пропуск.

В письменном обращении на пропуск транспорта указываются полное наименование организации, сведения о транспортном средстве, на которое требуется оформить пропуск, в том числе вид, марка, модель и регистрационный знак (номер), данные о фамилии, инициалах и документе, удостоверяющем личность лица (лиц), под управлением которого (которых) транспортное средство находится, а также сведения о цели пребывания в пункте пропуска и сроке (периоде), на который требуется оформить пропуск.

Пропуска для ввоза (вывоза) грузов, товаров и животных (материальные пропуска) оформляются в соответствии с транспортными (перевозочными) документами. Материальный пропуск является разовым и действителен только на один вывоз (ввоз) конкретных товаров (материальных ценностей).

Пропуска изготавливаются на бумажном носителе по форме, утверждаемой в установленном порядке.

Постоянный пропуск выдается на срок от 1 года до 5 лет и содержит следующие реквизиты: номер пропуска, фамилию, имя, отчество и фотографию его владельца, срок действия, фамилию, инициалы, должность лица, выдавшего пропуск.

Временный пропуск выдается на срок до 1 года и содержит следующие реквизиты: номер пропуска, фамилию, имя, отчество его владельца, срок действия, фамилию, инициалы, должность лица, выдавшего пропуск.

Разовый пропуск содержит следующие реквизиты: номер пропуска, фамилия, имя, отчество владельца, данные документа, удостоверяющего его личность, срок действия, фамилию, инициалы, должность лица, выдавшего пропуск.

Пропуска могут изготавливаться в машиносчитываемом виде. В этом случае пропуска должны содержать электронные носители информации с записанными на них персональными данными владельца пропуска.

Пропуск на транспортное средство содержит следующие реквизиты: вид, марка, модель, регистрационный номер транспортного средства, сведения о его собственнике, срок действия, фамилию, инициалы, должность лица, выдавшего пропуск.

Сотрудники дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств, прибывшие для встреч с гражданами (подданными-

ми) представляемого ими государства в соответствии с нормами международного права, пропускаются на территорию пункта пропуска по действительным национальным дипломатическим паспортам и дипломатическим карточкам.

Пропуск на территорию пункта пропуска должностных лиц правоохранительных органов, прибывших для выполнения конкретных служебных заданий, осуществляется по служебным удостоверениям и заданиям (предписаниям, командировочным удостоверениям).

Пожарно-спасательные расчеты, аварийно-спасательные команды, службы поискового и аварийно-спасательного обеспечения, бригады скорой медицинской помощи, прибывшие для ликвидации пожаров, аварий, других чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также эвакуации пострадавших и тяжелообольных, допускаются на территорию пунктов пропуска на основании документов, удостоверяющих личность и (или) должность.

## **Статья 26. Пребывание в пунктах пропуска через государственную границу физических лиц и транспортных средств**

*1. Места и продолжительность стоянок в пунктах пропуска через государственную границу транспортных средств заграничного следования определяются администрацией аэропортов, аэродромов, морских, речных (озерных) портов, железнодорожных, автомобильных вокзалов и станций, других транспортных предприятий по согласованию с пограничными и таможенными органами, а также органами, осуществляющими иные виды контроля.*

*2. Доступ физических лиц к транспортным средствам и на транспортные средства заграничного следования в период осуществления пограничного и иных видов контроля ограничивается, а в случаях необходимости – запрещается.*

*3. Посадка пассажиров в транспортные средства при убытии из страны и высадка при прибытии в нее, а также погрузка (выгрузка) багажа, почты и грузов производятся с разрешения пограничных и таможенных органов.*

*4. Должностные лица транспортных предприятий, организаций, владельцы транспортных средств обязаны по требованию представителей пограничных, таможенных и иных органов вскрывать для досмотра опломбированные (опечатанные) вагоны, автомобили, трюмы и иные помещения транспортных средств и перевозимые на них грузы.*

*5. Транспортные средства заграничного следования могут начинать движение для убытия с территории государства или следования вглубь территории государства, а также менять место стоянки только с разрешения пограничных, таможенных и иных органов, осуществляющих контроль в пунктах пропуска через государственную границу.*

Места и продолжительность стоянок в пунктах пропуска транспортных средств заграничного следования определяются администрацией аэропортов, аэродромов, морских, речных (озерных) портов, железнодорожных, автомобильных вокзалов и станций, других транспортных предприятий по согласованию с пограничными и таможенными органами.

В Правилах режима пропуска через государственную границу Российской Федерации, утвержденных приказом Федерального агентства по обустройству государственной границы РФ от 27 декабря 2010 года № 451-ОД закреплено, что места стоянок служебного транспорта подразделений государственных контрольных органов, администраций пункта пропуска и администраций морского порта, речного (озерного) порта, аэропорта (аэродрома), железнодорожной, автомобильной станции или вокзала, иных организаций и предприятий, осуществляющих в пунктах пропуска хозяйственную и иную деятельность, а также маршруты движения этого транспорта определяются в правилах режима для каждого пункта пропуска.

Водитель или ответственное за транспортное средство лицо обязано по требованию органов пограничного, таможенного, санитарно-карантинного, транспортного и других видов контроля предъявлять транспортное средство и перевозимые на нем грузы и товары для осмотра и проведения необходимых проверочных действий.

#### **Статья 27. Дополнительные режимные правила в пунктах пропуска через государственную границу**

*В пунктах пропуска через государственную границу определяются территории и помещения, где непосредственно осуществляются пограничный и таможенный контроль, а в случаях, установленных международными договорами государства и его законами, и иные виды контроля.*

Как следует из взаимосвязанных положений статей 1 и 24 комментируемого закона, режим в пунктах пропуска через государственную границу представляет собой 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. Основные режимные правила в пунктах пропуска через государственную границу включают правила прибытия в пункты пропуска, пребывания в них и убытия из них физических лиц и (или) транспортных средств, помещения в пункты пропуска, нахождения в них и вывоза из них товаров и транспортных средств.

Помимо основных режимных правил, комментируемая статья предусматривает возможность установления международными договорами государства и его законами дополнительных режимных правил в пунктах пропуска через государственную границу, необходимость введения которых обуславливается потребностями обеспечения различных видов государственного контроля. В правилах режима для каждого пункта пропуска определяются порядок ввода и характер дополнительных режимных ограничений, пространственные и временные пределы их действия.

Доступ в места, где введены дополнительные режимные ограничения, и на транспортные средства заграничного следования осуществляется по разрешению подразделений пограничных ведомств (пограничных сил). С целью исключения доступа посторонних лиц к местам совершения контрольных опера-



ций в отношении транспортных средств международного сообщения, места стоянок и площадки для осмотра оборудуются ограждением и освещением. При этом на площадках для осмотра, на въездах в досмотровые павильоны и выездах из них, а также в местах перегрузки (перевалки) и совершения грузовых операций предусматривается освещение максимальной интенсивности.

В пункте пропуска оборудуются специальные площадки (тупики, стоянки, причалы) для проведения противоэпидемических, противоэпизоотических и карантинных фитосанитарных мероприятий.

Площадки для осмотра автотранспорта располагаются таким образом, чтобы все виды государственного контроля осуществлялись непосредственно на полосах движения, а при необходимости проведения специального контроля обеспечивалась возможность вывода транспортного средства из общего потока.

Площадки для осмотра оборудуются необходимым количеством контрольных секций, предназначенных для проведения контроля одного или нескольких видов транспортных средств. Количество контрольных секций и полос движения определяется в зависимости от интенсивности грузового и пассажирского потоков, а также специализации пункта пропуска.

Площадки оформления автотранспорта, за исключением предназначенных для оформления автомобильных транспортных средств, перевозящих крупногабаритный, тяжеловесный или специальный груз, оборудуются навесами для защиты от атмосферных осадков.

В помещениях, предназначенных для проведения досмотра автомобильных транспортных средств, обустраиваются:

- боксы для досмотра легковых, грузовых машин, автобусов, оборудованные подъемниками, техническими средствами и другими приспособлениями для досмотра;
- рабочие места для сотрудников контрольных органов;
- складские помещения, в том числе оборудованные холодильными камерами (в специализированных пунктах пропуска).

Дорожная сеть в пунктах пропуска строится с учетом перспектив развития пункта пропуска и обеспечения пропуска максимального количества транспортных средств в часы пик, с учетом возможности изменения направления движения транспортных средств (реверсивное движение).

Проезжие части дорожной сети должны иметь достаточную ширину и обеспечивать условия перестроения транспортных средств до въезда на территорию пункта пропуска.

На подъездах к пунктам пропуска и на их территории обеспечивается эффективное управление движением автотранспорта и пассажиропотока путем использования горизонтальной и вертикальной дорожной разметки, дорожных знаков, светофоров, других технических средств организации дорожного движения, а также указателей направления движения.

Пункты пропуска оборудуются соответствующей государственной символикой.

В целях недопущения возможности несанкционированного убытия транспортного средства за пределы пункта пропуска без прохождения обяза-

тельных видов контроля в пунктах пропуска создается система принудительной остановки транспортных средств, состоящая из заградительных барьеров и других устройств.

В аэропортах, морских, речных (озерных) портах и на железнодорожных станциях пункты пропуска располагаются в пределах (границах) их территории. Автомобильные (автодорожные) пункты пропуска обустроиваются в непосредственной близости от государственной границы, исходя из развития существующей дорожной сети. При этом создаются условия для исключения объезда пунктов пропуска транспортными средствами. В зависимости от рельефных условий местности автомобильные (автодорожные) пункты пропуска могут обустроиваться на удалении от государственной границы.

Размеры территории пункта пропуска определяются в зависимости от:

- порядка его функционирования;
- интенсивности движения транспортных средств;
- интенсивности пассажиропотока, в том числе пешего движения;
- установленного норматива времени проведения обязательных контрольных процедур;
- специализации;
- разделения транспортных и пешеходных потоков на въезд и выезд, а также по типам транспортных средств;
- обеспечения режима пункта пропуска, ограждения и освещения территории и мест осмотра (досмотра) лиц, транспортных средств и товаров.
- условий рельефа местности с учетом развития инфраструктуры в перспективе.

Инфраструктура пунктов пропуска и их территориальное устройство должны обеспечивать:

- раздельное проведение контроля при пропуске лиц и транспортных средств независимо друг от друга в двух направлениях движения (въезд и выезд);
- возможность вывода лиц и отдельных транспортных средств из общего потока с целью осуществления государственного контроля без создания помех основному потоку лиц и транспортных средств;
- выполнение требований режима в пункте пропуска и размещение сервисных служб, не связанных с обслуживанием лиц, пересекающих государственную границу, вне территорий пунктов пропуска.

Определение мест расположения зданий и помещений, сооружений и технических средств в пункте пропуска основывается на следующих принципах:

- организации пропуска лиц, транспортных средств и товаров через государственную границу в соответствии с последовательностью осуществления контрольных операций, предусмотренной технологической схемой организации пропуска для каждого пункта пропуска;
- достаточности штатной численности государственных контрольных органов, оптимизации и эффективности государственного контроля;
- высокой степени надежности в обеспечении безопасности государства;

– рационального использования технических средств контроля и внедрения современных технологий всех видов контроля.

Перечисленные требования реализуются на этапе проектирования, строительства, реконструкции объектов, элементов инфраструктуры пунктов пропуска.

Между государствами – участниками СНГ действует Соглашение о сотрудничестве пограничных войск в сфере пограничного контроля в пунктах пропуска через границы государств – участников Содружества Независимых Государств с государствами, не входящими в Содружество (Москва, 25 ноября 1998 года)<sup>27</sup>.

Из статьи 2 данного Соглашения следует, что его стороны обязались принять согласованные меры к повышению эффективности пограничного контроля в пунктах пропуска в соответствии с национальным законодательством и указанным Соглашением. При этом предусматривается, что по возможности будут созданы отдельные направления в пунктах пропуска для осуществления пограничного контроля граждан государств – участников Соглашения, а также приняты согласованные усилия по упрощению процедур пограничного контроля при въезде граждан государств – участников Соглашения с территориями третьих государств.

## **Глава V. КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В СФЕРЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ**

### **Статья 28. Контроль и надзор в сфере функционирования государственной границы**

*1. На всех стадиях процессов функционирования государственной границы со стороны уполномоченных государственных органов осуществляются контроль и надзор за надлежащей реализацией мер по обеспечению пограничной безопасности.*

*2. Функции органов, координирующих деятельность системы обеспечения пограничной безопасности и ее подсистем, а также осуществляющих контроль и надзор в сфере функционирования государственной границы, определяются отдельными нормативными правовыми актами государства.*

Система контроля и надзора за реализацией органами публичной власти своих полномочий по привлечению к различным видам юридической ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности предусмотрена Рекомендациями по совершенствованию законодательства государств – участников СНГ по вопросам регулирования ответственности за нарушения в сфере пограничной безопасности<sup>28</sup>.

В правовой доктрине есть две точки зрения на вопрос о соотношении контроля и надзора.

---

<sup>27</sup> Бюллетень международных договоров. 2000. № 1.

<sup>28</sup> Приняты постановлением МПА СНГ № 37-11 от 17 мая 2012 года.

Согласно одной точке зрения надзор является способом обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти и состоит в постоянном, систематическом наблюдении специальных государственных органов за деятельностью не подчиненных им органов или лиц с целью выявления нарушений законности. При надзоре, в отличие от контроля, оценивается только законность деятельности поднадзорного объекта, но не целесообразность, поэтому вмешательство в текущую административно-хозяйственную деятельность поднадзорного исполнительного органа (должностного лица) не допускается.

Согласно другой точке зрения надзор и контроль – это две взаимосвязанные формы осуществления контрольной деятельности, осуществляемые разными органами государственной власти и в разных организационно-правовых формах, эффективность осуществления которых во многом обусловлена их взаимозависимостью.

Анализ правовой базы<sup>29</sup>, а также структуры пограничных ведомств государств – участников СНГ (например, Главного управления контроля границы Пограничной полиции Министерства внутренних дел Республики Молдова) показал, что в сфере обеспечения пограничной безопасности государств – участников СНГ два указанных понятия зачастую выступают как равнозначные, взаимодополняемые, настолько взаимосвязанные, что разграничить их практически невозможно.

## Глава VI. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

### Статья 29. Ответственность за нарушение настоящего Закона

*Нарушение настоящего Закона влечет за собой в установленном порядке дисциплинарную, административную, уголовную, гражданско-правовую и иную ответственность.*

Регулирование ответственности за нарушения в сфере охраны государственной границы должно основываться на конституции государства, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах государства и отражаться в нормах уголовного, административного, дисциплинарного и гражданского права.

Правовые основы регулирования ответственности за нарушения в сфере обеспечения функционирования государственной границы в государствах – участниках СНГ должны включать:

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

---

<sup>29</sup> Статья 11 Договора о зоне свободной торговли, подписанного в городе Санкт-Петербурге 18 октября 2011 года (Бюллетень международных договоров, 2013, № 1); статья 2 Соглашения о сотрудничестве в области охраны окружающей среды государств – участников Содружества Независимых Государств (Минск, 31 мая 2013 года).

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

Принят на сорок пятом  
пленарном заседании  
Межпарламентской Ассамблеи  
государств — участников СНГ  
(постановление № 45-21 от 25 ноября 2016 года)