

УДК 341.922

В. В. Кудинов

ЗАЩИТА И ОХРАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ: ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ (ОПЫТ РОССИИ, ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА И ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ)

V. V. Kudinov

PRIVACY AND PROTECTION OF THE STATE BORDER: THE PROBLEM OF DEFINITION AND CONSTITUTIONAL LEGAL REGULATION (THE EXPERIENCE OF RUSSIA, STATES THE EURASIAN ECONOMIC UNION AND STATES THE COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES)

В статье проанализированы особенности конституционно-правового регулирования защиты и охраны государственной границы в государствах – членах Евразийского экономического союза (далее ЕАЭС) и Содружества Независимых Государств (далее СНГ). Предложены правовые основы защиты Государственной границы Российской Федерации, выделены общие основы и отличительные особенности конституционно-правового регулирования в сфере защиты государственных границ, закрепленные в конституциях государств – членах ЕАЭС и СНГ.

Ключевые слова: государство, Содружество Независимых Государств, Евразийский экономический союз, органы государственной власти, защита государственной границы, охрана государственной границы, безопасность, национальные интересы, пограничная безопасность.

The paper analyzes the features of the constitutional and legal regulation of the defense and protection of the state border in the go-States being the Eurasian Economic Union (hereinafter the EAEC) and the Commonwealth of Independent States (CIS). Proposed legal framework for the protection of the State Border of the Russian Federation, highlighted the general framework and features of the constitutional and legal regulation in the sphere of protection of state borders, enshrined in the constitutions of member gosudarstvah EAEC and CIS.

Keywords: State, the Commonwealth of Independent States, the Eurasian Economic Union, public authorities, the protection of state borders, security of the state border, security, national interests and border security.

Конституционная модель единства защиты суверенитета и целостности государства является основополагающим принципом обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Защита государственной границы является частью системы обеспечения безопас-

ности Российской Федерации и реализации государственной пограничной политики по обеспечению жизненно важных интересов личности, общества и государства в пограничном пространстве [12].

Одним из институтов в системе конституционного права России является

35

Конституция,
государство и общество





институт конституционно-правового регулирования защиты и охраны государственной границы. Данный институт не является уникальным только для системы реализации прав, поскольку вопросы защиты и охраны государственных границ актуальны для большинства стран мира.

Содержание исследуемого конституционно-правового института составляют конституционные нормы и принципы, которые имеют не только основополагающее, профилирующее значение, но и играют интегрирующую роль для дальнейшего правового регулирования рассматриваемых общественных отношений другими отраслями права.

Однако поскольку конституционные нормы не только превалируют, но и образуют ядро данного института, определяют его содержание и развитие, то этот институт, таким образом, следует относить именно к институтам конституционного права с элементами комплексного содержания.

К числу конституционных норм, действующих в рамках данного института, относятся нормы, закрепляющие правовые принципы регулирования отношений в сфере защиты и охраны государственной границы, на основании которых осуществляется проведение государственной политики в обеспечении пограничной безопасности Российской Федерации в целом, в том числе обеспечивается защита интересов нашего государства в условиях ЕАЭС¹ и СНГ.

¹ Россия, Казахстан и Белоруссия заключили Договор о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС). Союз является международной организацией региональной экономической интеграции. Стороны Договора приняли обязательства гарантировать свободное перемещение товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, а также проводить согласованную политику в ключевых отраслях экономики: энергетике, промышленности, сельском хозяйстве, транспорте. В основе Договора лежит договорно-правовая база Таможенного союза и Единого экономического пространства, нормы которых были оптимизированы, усовершенствованы и приведены в соответствие с правилами ВТО. В рамках ЕАЭС продолжит функционирование Таможенный союз. Предусмотрено создание общего рынка лекарственных средств и медицинских изделий, а также формирование общих электроэнергетического и нефтегазовых рынков. Органами ЕАЭС являются Высший Евразийский экономический совет, Евразийский межправительственный совет, Евразийская экономическая комиссия и Суд Союза. В Договоре прописаны их полномочия и порядок работы. Бюджет Союза формируется за счет долевых взносов стран-членов. Договор вступает в силу после выполнения странами-членами необходимых внутригосударственных процедур. Республика Армения и Кыргызская Республика присоединились к Договору о Евразийском экономическом союзе. Договор от 29 мая 2014 года (Минск, 10 октября 2014 г.). Система ГАРАНТ, 2015 г.

Правовая основа защиты государственной границы содержится, прежде всего в Конституции Российской Федерации:

1. Конституционная модель единства защиты суверенитета, независимости и целостности государства, закреплённая в ст. 4 Конституции России, является основополагающим принципом обеспечения безопасности Российской Федерации в пограничном пространстве, составной частью которой является защита государственной границы.

2. Конституция четко выделяет объекты защиты. Согласно п. «н» ст. 71 Конституции России в ведении Российской Федерации находятся государственная граница, территориальное море, воздушное пространство, исключительная экономическая зона и континентальный шельф. Принятые Государственной Думой Российской Федерации федеральные законы по вопросам статуса и защиты государственной границы подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации Российской Федерации (пункт «д» статьи 106 Конституции России) [18].

3. В Конституции определены предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере защиты государственной границы. Установление режима пограничной зоны [14] на приграничной территории в соответствии с п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции России находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Особую актуальность и остроту на государственной границе имеет защита прав и свобод человека и гражданина, как российских граждан, так и иностранных лиц и лиц без гражданства; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности в приграничных территориях. В соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции России, административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, поэтому федеральными законами, законами приграничных субъектов Российской Федерации устанавливается административная ответственность лиц, виновных в нарушении правил режима государственной границы, пограничного режима в пунктах пропуска через государственную границу [14].

4. В ч. 2 ст. 15 Конституции России закрепляется важнейший принцип руководства и управления государством — принцип законности: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане

и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы» [9]. Субъекты защиты государственной границы функционируют в пределах предоставленных им полномочий, при строгом и неуклонном соблюдении Конституции России, законов и изданных на их основе иных нормативных правовых актов.

5. Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы определяют основы компетенции органов исполнительной власти в сфере защиты государственной границы. В ч. 2 ст. 80 Конституции России закреплены наиболее важные конституционные нормы об обязанности Президента Российской Федерации принимать меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти; в п. «д» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации полномочия Правительства Российской Федерации на осуществление мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности Российской Федерации.

6. Статья 78 Конституции России закрепляет право федеральных органов исполнительной власти для осуществления своих полномочий создавать территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц [9]. В исключительном ведении Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации находится рассмотрение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами России [9]. На основе данной конституционной нормы принимались решения об использовании пограничных органов ФСБ России в защите границ Содружества Независимых Государств (Армения, Таджикистан, Киргизия, Белоруссия, Казахстан).

7. В соответствии со ст. 59 Конституции России защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации [9]. Граждане в установленном порядке участвуют в защите Государственной границы Российской Федерации, поэтому эта конституционная норма приобретает особую важность.

8. Важное значение имеет конституционное положение о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы [9]. Источниками являются те международные до-

говоры, соглашения, меморандумы, которые признает и в которых участвует Россия. Например, Соглашение о создании Содружества Независимых Государств 8 декабря 1991 г.; Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.; Решение Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества от 13 мая 2002 г. № 55 «Об Основах пограничной политики государств — членов Евразийского экономического сообщества»; Концепция согласованной пограничной политики государств — участников Содружества Независимых Государств; Договор о сотрудничестве в охране границ государств — участников Содружества Независимых Государств, не входящими в Содружество; Концепция охраны границ государств — участников Содружества Независимых Государств с государствами, не входящими в Содружество; Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 27 ноября 2009 г. № 444 «О Положении об основных принципах, направлениях и формах сотрудничества государств — членов Евразийского экономического сообщества по поддержанию режима внешних границ».

9. Практическим развитием закрепленных в Конституции Российской Федерации конституционно-правовых основ защиты государственной границы являются положения Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации». Защита государственной границы понимается как часть системы обеспечения безопасности Российской Федерации и реализации государственной пограничной политики Российской Федерации, заключается в согласованной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляемой ими в пределах своих полномочий. В этой деятельности в установленном порядке участвуют организации и граждане [14].

Вместе с тем конституционно-правовое регулирование защиты и охраны государственной границы в государствах — участниках ЕАЭС имеет свои особенности и закреплено в конституциях по-разному. В состав ЕАЭС входят Республика Беларусь, Республика Казахстан, Российская Федерация и Республика Армения [1]¹.

Как следует из Конституции Республики Беларусь, территория республики единая и неотчуждаемая. Беларусь в своей

¹ Присоединение к ЕАЭС Кыргызской Республики планируется в 2015 году.





внешней политике исходит из принципов равенства государств, неприменения силы или угрозы силой, нерушимости границ [5].

В соответствии с Конституцией Республики Казахстан суверенитет республики распространяется на всю ее территорию. Государство обеспечивает целостность, неприкосновенность и неотчуждаемость своей территории [6].

Согласно Конституции Республики Армения безопасность, защиту и территориальную целостность республики и неприкосновенность ее границ обеспечивают Вооруженные Силы Республики Армения. Ратификации Национальным Собранием Армении подлежат международные договоры, которые предусматривают изменения государственной границы [4].

Участниками СНГ являются Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Республика Молдова, Туркменистан, Республика Узбекистан, Украина [15].

Согласно Конституции Туркменистана государственный суверенитет и территория Туркменистана едины и неделимы. Меджлис: решает вопросы изменения государственной границы и административно-территориального деления Туркменистана; рассматривает вопросы мира и безопасности [10].

Конституция Кыргызской Республики определяет, что территория республики в пределах существующей границы целостна и неприкосновенна. В соответствии со ст. 74 Конституции Жогорку Кенеш решает вопросы об изменении государственных границ республики, при этом законы об изменении государственной границы принимаются не менее чем в трех чтениях большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша и запрещается принятие закона об изменении государственной границы во время чрезвычайного и военного положения [3].

Из положений Конституции Республики Узбекистан следует, что государственная граница и территория Узбекистана неприкосновенны и неделимы. Согласно ст. 78 Конституции к совместному ведению Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса республики относятся законодательное регулирование вопросов административно-территориального устройства, изменение границ республики [8].

В соответствии со ст. 7 Конституции Республики Таджикистан территория

Таджикистана неделима и неприкосновенна [7].

Согласно Конституции Украины суверенитет Украины распространяется на всю ее территорию, территория Украины в пределах существующей границы целостна и неприкосновенна. Как следует из ст. 17 Конституции Украины, защита суверенитета и территориальной целостности Украины является важнейшей функцией государства, делом всего украинского народа. Оборона Украины, защита ее суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности возлагаются на Вооруженные Силы Украины. Обеспечение государственной безопасности и защита государственной границы Украины возлагаются на соответствующие воинские формирования и правоохранительные органы государства, организация и порядок деятельности которых определяются законом. В соответствии со ст. 92 Конституции исключительно законами Украины определяется правовая режим государственной границы [11].

Согласно Конституции Азербайджанской Республики путем всенародного голосования — референдума решаются вопросы изменения государственных границ Азербайджанской Республики. В ст. 11 Конституции республики определено, что территория республики единая, неприкосновенна и неделима. Составными частями территории Азербайджанской Республики являются внутренние воды, принадлежащий Азербайджанской Республике сектор Каспийского моря (озера), воздушное пространство над Азербайджанской Республикой. Территория Азербайджанской Республики неотчуждаема. Азербайджанская Республика никому ни в какой части и ни в каком виде не передает свою территорию; государственные границы могут изменяться только путем референдума, проводимого по решению Милли Меджлиса Азербайджанской Республики среди всего населения Азербайджана, на основе волеизъявления народа Азербайджана. Милли Меджлис Азербайджанской Республики устанавливает общие правила по вопросам территориального устройства и режима государственной границы [2].

Как следует из Конституции Республики Молдова, территория республики неотчуждаема, границы страны закреплены органическим законом с соблюдением общепризнанных принципов и норм международного права. Президент Республики Молдова является гарантом суверенитета, национальной независимости, единства и территориальной

целостности страны. Вооруженные силы республики подчиняются исключительно воле народа в целях гарантирования суверенитета, независимости, единства, территориальной целостности страны и конституционной демократии. Парламент республики устанавливает государственную границу страны, ратифицирует и денонсирует международные договоры, связанные с обеспечением государственной безопасности [13].

Практическим развитием закрепленных в конституциях государств — участников ЕАЭС и СНГ конституционно-правовых основ защиты государственной границы являются национальные правовые акты в сфере защиты и охраны государственной границы, а также общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры. Как следует из ч. 1 ст. 4 Устава СНГ [16], к сферам совместной деятельности государств-членов, реализуемой на равноправной основе через общие координирующие институты в соответствии с обязательствами, принятыми государствами-членами в рамках СНГ, относится сотрудничество в области охраны внешних границ.

В соответствии со ст. 13 Устава СНГ каждое государство-член принимает надлежащие меры по обеспечению стабильного положения на внешних границах государств — членов СНГ. На основе взаимного согласия государства-члены координируют деятельность пограничных и других компетентных служб, которые осуществляют контроль и несут ответственность за соблюдение установленного порядка пересечения внешних границ государств-членов. В силу ч. 1 ст. 14 Устава СНГ высшим органом Содружества по вопросам обороны и охраны внешних границ государств-членов является Совет глав государств. При этом органом Совета глав государств по вопросам охраны внешних

границ государств-членов и обеспечения стабильного положения на них является Совет командующих Пограничными войсками, осуществляющий свою деятельность на основе соответствующего Положения, утверждаемого Советом глав государств [17].

С учетом изложенного правовое регулирование защиты и охраны государственной границы закреплено в конституциях всех государств — участников ЕАЭС и СНГ. Общим является конституционная модель единства защиты суверенитета и территориальной целостности государства, неприкосновенность государственных границ. Вместе с тем вопросы изменения государственных границ, полномочия органов законодательной и исполнительной власти в сфере защиты и охраны государственной границы различны.

Защита и охрана Государственной границы Российской Федерации предполагают реализацию сложного комплекса различных мер, однако слаженная деятельность всех звеньев механизма защиты государственной границы не может быть обеспечена без обоснованного и детального определения конституционно-правового статуса государственной границы. Конституционно-правовые приоритеты, выраженные в наиболее общей форме, позволяют нашему государству развивать отношения со всеми соседями. Это обусловлено тем, что Конституция России регулирует вопросы внешней политики государства и в ее положениях заложен потенциал, позволяющий активно поддерживать и развивать отношения сотрудничества с различными межгосударственными образованиями. Такой потенциал будет раскрываться и наполняться практическим содержанием по мере совершенствования конституционно-правового регулирования защиты и охраны государственной границы.

Литература

1. Договор о Евразийском экономическом союзе (Астана, 29 мая 2014 г.).
2. Конституция Азербайджанской Республики [По состоянию на 10.03.14].
3. Конституция Кыргызской Республики [По состоянию на 10.03.14].
4. Конституция Республики Армения [По состоянию на 10.03.14].
5. Конституция Республики Беларусь [По состоянию на 10.03.14].
6. Конституция Республики Казахстан [По состоянию на 10.03.14].
7. Конституция Республики Таджикистан [По состоянию на 10.03.14].
8. Конституция Республики Узбекистан [По состоянию на 10.03.14].
9. Конституция Российской Федерации [По состоянию на 10.03.14].
10. Конституция Туркменистана, [По состоянию на 10.03.14].
11. Конституция Украины [По состоянию на 10.03.14].
12. Концепция формирования системы обеспечения интересов Российской Федерации в пограничной сфере : утв. решением Государственной пограничной комиссии от 28 января 2005 г. — М., 2005.



13. О государственной безопасности : Закон Республики Молдова от 31 октября 1995 года № 618-XIII (В редакции Законов РМ № 289-XVI от 11.11.2005 г., 07.04.2011 г. № 65, № 304 от 26.12.2012 г.).

14. О Государственной границе Российской Федерации : Федеральный закон (принят 1 апреля 1993 года № 4730-1) // Рос. газ. — 1993. — № 84. — 04 мая. [По состоянию на 06.04.15].

15. Протокол к Соглашению о создании Содружества Независимых Государств, подписанному 8 декабря 1991 г. в г. Минске Республикой Беларусь, Российской Федерацией (РСФСР), Украиной // Рос. газ. — 1991. — 24 дек. [По состоянию на 10.03.14].

16. Содружество: информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. — 1993. — № 1.

17. Устав Содружества Независимых Государств (Минск, 22 января 1993 г.).

18. Чебаев, В. Н. Становление государственной границы между Российской Федерацией и Украиной / В. Н. Чебаев // Международно-правовые чтения ; под ред. П. Н. Бирюкова. — Вып. 1. — Воронеж : Изд-во ВГУ, 2003. — С. 42—48.

КУДИНОВ Владимир Владимирович, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин юридического факультета, Курганский государственный университет, канд. юрид. наук. E-mail: kudinov45@mail.ru

KUDINOV Vladimir Vladimirovich, Cand. Sc. Law, associate professor of the Department of Civil and Legal Disciplines of the Faculty of Law of Kurgan State University. Campus building No.7, 95/1, Burova-Petrova Str., Kurgan, 640669. E-mail: kudinov45@mail.ru

For citation: **V. V. Kudinov** Privacy and protection of the state border: the problem of definition and constitutional legal regulation (the experience of Russia, States the Eurasian Economic Union and States the Commonwealth of Independent States)

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 5(53).2015. pp. 35—40.

