

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

членов Совета Межпарламентской Ассамблеи
государств СНГ – членов
Организации Договора о коллективной безопасности

О проекте рекомендаций «Об условиях осуществления государствами – членами Организации Договора о коллективной безопасности согласованного контроля за обеспечением стабильности положения и режима безопасности границ»

Члены Совета Межпарламентской Ассамблеи государств СНГ – члены
Организации Договора о коллективной безопасности **п о с т а н о в л я ю т :**

1. Принять рекомендации «Об условиях осуществления государствами – членами Организации Договора о коллективной безопасности согласованного контроля за обеспечением стабильности положения и режима безопасности границ» (прилагаются).

2. Направить указанные рекомендации в парламенты государств – членов ОДКБ для использования в национальном законодательстве.

Председатель Совета Ассамблеи



С. М. Миронов

Санкт-Петербург
3 декабря 2004 года
№ 7

Приложение
к постановлению заседания
членов Совета МПА СНГ –
членов ОДКБ от 03.12.04 № 7

Рекомендации

**Об условиях осуществления государствами – членами
Организации Договора о коллективной безопасности
согласованного контроля за обеспечением стабильности положения
и режима безопасности границ**

1. ВВЕДЕНИЕ

Рекомендации «Об условиях осуществления государствами – членами Организации Договора о коллективной безопасности согласованного контроля за обеспечением стабильности положения и режима безопасности границ» (шифр «Контроль») выполняется в период с февраля по ноябрь 2004 г. на основании Договора № 345-М в соответствии с Техническим заданием (ТЗ) на НИР, утвержденным Заказчиком 1 февраля 2004 г.

Ключевые термины: Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), угроза национальной безопасности, государственная граница, режим государственной границы, согласованный контроль.

Объектом исследований является государственная граница государств – членов ОДКБ. Предмет исследования – согласованный контроль государствами – членами ОДКБ за обеспечением стабильности и режима безопасности границ.

Цель работы состоит в разработке рекомендаций по созданию условий осуществления государствами – членами ОДКБ согласованного контроля за обеспечением стабильности положения и режима безопасности границ.

Заказчик НИР – Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. Исполнитель НИР – Научно-исследовательский центр Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

В соответствии с ТЗ на НИР в период с февраля по ноябрь 2004 г. были получены следующие основные результаты:

- проведен анализ проблемы организации государствами – членами ОДКБ согласованного контроля за обеспечением стабильности положения и режима безопасности границ;
- разработаны основы механизма согласованного контроля за обеспечением стабильности положения и режима безопасности границ;
- определены основные направления сотрудничества пограничных ведомств государств-членов ОДКБ.

Научная новизна работы состоит в разработке механизма согласованного

контроля за обеспечением стабильности положения и режима безопасности границ государств – членов ОДКБ.

Отчет целесообразно использовать:

- при разработке проекта модельного закона «О согласованном контроле за обеспечением стабильности положения и режима безопасности границ государств – членов ОДКБ»;
- подготовке технических заданий на НИР по проблемам обеспечения государственной безопасности Российской Федерации;
- при подготовке докладов для руководства ФСБ России.

В результате проведенных исследований требования ТЗ НИР выполнены полностью.

Первый экземпляр отчета о НИР хранится в Научно-исследовательском центре Федеральной службы безопасности Российской Федерации, второй экземпляр высылается Заказчику.

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ

ВТС – военно-техническое сотрудничество;

ДКБ – Договор о коллективной безопасности;

ЕС – Европейский союз;

КСБР – Коллективные силы быстрого развертывания;

КССБ – Комитет секретарей советов безопасности;

НИР – Научно-исследовательская работа;

ОВСЕ – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе;

ОДКБ – Организация Договора о коллективной безопасности;

ООН – Организация объединенных наций;

СКБ – Совет коллективной безопасности;

СМИД – Совет министров иностранных дел;

СМО – Совет министров обороны;

СНГ – Содружество независимых государств;

СРПВ – Совет руководителей пограничных ведомств;

ТЗ – Техническое задание.

2. ВОПРОСЫ СОГЛАСОВАННОЙ ПОГРАНИЧНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ ОДКБ

Существующая геополитическая реальность вызывает необходимость тесного объединения усилий государств – членов ОДКБ в области защиты национальных интересов в экономической, политической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной и иных сферах обеспечения безопасности каждого государства-члена.

На внешних границах государств – членов ОДКБ не проводится согласованный контроль за обеспечением стабильности положения и режима безопасности границ. С целью своевременного реагирования на возникновение различных угроз и адекватного противодействия им необходимо организовать взаимодействие по вопросам контроля за обеспечением стабильности положения и режима безопасности границ государств – членов ОДКБ.

Однако в настоящее время не существует реально действующего механизма, позволяющего проводить согласованный контроль в пограничной сфере. Таким образом, необходимо разработать основы такого механизма, а также определить условия и принципы его функционирования. Но прежде чем приступать к разработке самого механизма, предварительно необходимо рассмотреть следующие вопросы:

- основы согласованной пограничной политики государств – членов ОДКБ;
- функции и режимы границ;
- проблемы пограничной стабильности.

2.1. Основы согласованной пограничной политики государств – членов ОДКБ

На государственных границах государств – членов ОДКБ сосредоточен спектр их государственных и межгосударственных интересов, составляющих

основу национальной безопасности каждого из них, обеспечение которой основывается на механизмах коллективного решения ключевых проблем.

Жизненно важными для государств-членов являются устойчивые и надежные государственные границы, защита и охрана которых представляет собой главное условие, гарантирующее национальную безопасность государств-членов.

Совместная деятельность в пограничной сфере осуществляется на основе принятой государствами-членами системы взглядов на согласованную скоординированную работу институтов государственной власти, направленную на обеспечение пограничной безопасности.

Согласованная пограничная политика как часть внешней и внутренней политики государств-членов направлена на построение целостной системы обеспечения пограничной безопасности, предупреждения и пресечения посягательств на суверенитет и территориальную целостность государств-членов, охраны и защиты их государственных границ.

Стратегической целью согласованной пограничной политики является защита в пограничных пространствах общих и национальных интересов государств-членов, обеспечение безопасности личности, общества и государства.

Главными приоритетами при реализации стратегической цели согласованной пограничной политики являются:

- сотрудничество в обеспечении надежной безопасности государств-членов, сохранении и укреплении их суверенитета и территориальной целостности;
- принятие совместных мер в соответствии с международными договорами о предотвращении военной опасности, кризисов и конфликтов в пограничных пространствах государств-членов;
- совместное противодействие терроризму и иным проявлениям экстремизма, организованной преступности, незаконной миграции, незаконному обороту наркотиков и прекурсоров и иным современным вызовам и угрозам безопасности;

– сотрудничество в проведении политических, дипломатических, специальных и других акций на государственных границах и приграничных территориях, способствующих укреплению дружественных отношений между государствами.

Одним из структурных и функциональных компонентов обеспечения пограничной безопасности выступают пограничные ведомства государств-членов. При этом на них возлагается как непосредственная реализация определенной части задач пограничной безопасности, так и защита тех интересов, которые концентрируются на государственных границах государств-членов и проявляются в их пограничных пространствах.

Согласованная пограничная политика призвана обеспечить интересы установления и поддержания добрососедских отношений с сопредельными государствами на государственных границах, развития взаимовыгодного экономического и иного сотрудничества на приграничных территориях, обеспечения основных прав и свобод человека, защиту интересов личности, общества и каждого государства-члена.

Защита интересов государств-членов в пограничной сфере предусматривает осуществление комплекса политических, дипломатических, оперативных, военных, режимных, правовых, административных, финансовых, пограничных, правоохранительных, социальных и иных мер, включающих:

- международно-правовое оформление государственных границ и обеспечение их неприкосновенности;
- прогнозирование возможных угроз интересам государств - членов, своевременное выявление, отслеживание и пресечение их эскалации, оперативное доведение объективной информации до субъектов пограничной политики;
- контроль за соблюдением всеми физическими и юридическими лицами непосредственно на государственных границах и в пограничных пространствах установленных законами режимных норм, правил, требований, принятых обязательств в соответствии с интересами государств - членов.

Согласованная пограничная политика государств-членов осуществ-

ляется в пограничных пространствах, охватывающих их государственные границы, пункты пропуска через государственные границы и связанные с ними объекты внутри государств, приграничные территории, определяемые национальным законодательством, трансграничные (пограничные) водные объекты, акватории внутренних вод и территориального моря, воздушное пространство, подводную среду, континентальный шельф и исключительную экономическую зону.

Объектами согласованной пограничной политики выступают национальные интересы государств-членов в их пограничном пространстве.

Субъектами согласованной пограничной политики государств-членов являются их органы государственной власти и местного самоуправления, общественные объединения, организации и отдельные граждане.

Правовую базу составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры, заключенные государствами-членами в пограничной сфере, и их национальное законодательство.

2.2. Функции и режимы границ

2.2.1. Функции государственной границы

Под функцией понимается та роль, которую определенный социальный институт выполняет относительно потребностей общественной системы более высокого уровня организации. В данном случае рассматривается роль государственных границ, которую они выполняют относительно потребностей общества.

Учитывая сложный и многоплановый характер взаимосвязей (отношений) государственной границы, личности, общества и государства, опираясь на структурно-функциональный подход, выделяются и рассматриваются пять наиболее проявившихся частных функций государственной границы любой страны:

– обозначения предела государственного суверенитета на территорию суши, вод, на пространственные пределы в подземной, подводной и воздушной

среде;

- соприкосновения и регулирования взаимоотношений (политических, экономических, правовых, экологических, силовых и др.) между сопредельными государствами;

- социально-политического «пояса», стягивающего территории субъектов и других социально-территориальных образований государства;

- передового рубежа защиты национально-государственных интересов, обеспечения национальной безопасности страны (личности, общества, государства);

- места первой пробы прочности государства, его военной, пограничной, экономической и других видов безопасности.

1). Самой древней, универсальной, исторически неизменной функцией государственной границы является функция обозначения предела распространения государственного суверенитета на различные территории и другие пространства. Из государственно-суверенного содержания и характера этой функции органично вытекают и все другие функции государственной границы. Ее важность состоит не только в том, что она обозначает пределы принадлежности государству территорий и других пространств, но и в том, что ему принадлежат все основные богатства и ресурсы, находящиеся в этих пределах.

2). Государственная граница, разделяя, размежевывая пространства сопредельных государств, обозначая пределы их суверенитета, одновременно выполняет функцию их соприкосновения и регулирования взаимодействия друг с другом.

Именно через государственную границу осуществляются отношения между различными сторонами, идет торговля сырьем, промышленным и сельскохозяйственным оборудованием, предметами потребления, обмен произведениями искусства и литературы, достижениями науки и техники, специалистами различных отраслей и т.д.

Перемещение через государственную границу людей, транспортных средств, грузов, товаров и животных осуществляется в местах и в порядке, ус-

тановленных, как правило, международными договорами государств, решениями их правительств, и имеет целью поддержание и всестороннее развитие международного сотрудничества и взаимной безопасности.

Роль государственной границы в реализации взаимодействия между сопредельными государствами специфически проявляется в том, что на ней и во всем пограничном пространстве обычно осуществляется их совместная хозяйственная (производственная, промысловая), культурно-досуговая, конфессиональная и иная деятельность, а также поддерживаются этнонациональные и семейно-родственные связи.

В тех случаях, когда государственная граница проходит по рекам, озерам, водохранилищам, уже сам этот факт порождает совместные интересы, связанные с водопользованием, рыбной ловлей, лесосплавом, строительством гидротехнических сооружений, предназначенных для использования водных ресурсов, а также для борьбы с разрушающим действием водной стихии. Все это обуславливает необходимость строительства водоподпорных плотин и дамб, тоннелей, регуляционных запруд, ограждающих валов, водозаборных, водосбросных сооружений, специальных зданий, ГЭС, шлюзов, судоподъемников и других сооружений.

Хозяйственная и другая деятельность на государственной границе и в пограничном пространстве, связанная с пересечением государственной границы или иным образом затрагивающая интересы сопредельных государств, осуществляемая их юридическими и физическими лицами, в том числе совместно, непосредственно на государственной границе либо вблизи нее, не должна наносить вреда здоровью их населения, экологической и иной безопасности или содержать угрозу нанесения такого ущерба. Она не должна создавать также помехи содержанию государственной границы и выполнению задач пограничными ведомствами сопредельных стран.

Функция соприкосновения и регулирования взаимодействия между сопредельными государствами способствует формированию основных целей, задач, принципов и направлений международного сотрудничества, государствен-

ной пограничной политики любой страны, обуславливает место пограничных структур.

3). Важной функцией государственной границы является функция социально-политического «пояса», «стягивающего» приграничные субъекты и другие территории государства.

Государственная граница – это линия, обозначающая не только предел суверенитета государства, но и линия, обеспечивающая общность территории этого государства, принадлежность всех его субъектов к единому территориальному, социально-политическому, экономическому, информационному, правовому, оборонному и тому подобному полю. Эта функция особенно важна для государств-федераций, объединяющих в своем составе многие национально-этнические образования, административные субъекты, производственно-экономические районы, земли и т.д.

4). Существенной функцией государственной границы выступает ее функция как передового рубежа защиты национально-государственных интересов, обеспечения национальной безопасности.

Как известно, защита национально-государственных интересов, обеспечение национальной безопасности любой страны осуществляются целой системой государственных и общественных организаций и учреждений, действующих на разных управленческих уровнях, различными силами, средствами и ресурсами, используемыми на тех или иных рубежах как в централизованном, так и в децентрализованном порядке.

Вместе с тем как само государство начинается с границы, так и защита его национально-государственных интересов, обеспечение национальной безопасности начинаются в большинстве ее аспектов именно с государственной границы.

Защита и охрана государственной границы и приграничной территории являются частью системы обеспечения национальной безопасности государства, выдвинутой на дальние подступы опасностей и угроз, туда, где ежедневно и ежечасно соприкасаются национальные интересы сопредельных государств.

5). Одной из важнейших является функция государственной границы как места первой проверки государства на прочность его военной, экономической и других видов безопасности.

Следует иметь в виду, что надежную защиту государственной границы обеспечивают не только пограничники, но и другие силы, которым это определено соответствующими законами и положениями. Для решения данной задачи важно расположить в приграничных регионах страны необходимое количество воинских формирований, поддерживать тесное взаимодействие между всеми субъектами пограничной политики региона, заинтересовать приграничное население и местную администрацию в нерушимости государственной границы на данном участке, а также осуществить комплекс других мероприятий.

Очень важно, чтобы все рассмотренные выше функции государственной границы страны четко реализовывались не каждая в отдельности, а в комплексе, и чтобы государство своевременно выделяло для этой цели необходимые силы, средства и ресурсы.

Важнейшим условием эффективности функционирования государственных границ является своевременное установление и осуществление необходимых, соответствующих данному времени и обстановке, режимов в пограничном пространстве.

2.2.2. Режим безопасности границ и проблемы его обеспечения

Любая социальная система для своего нормального функционирования должна обладать необходимой степенью открытости-закрытости. В связи с этим возникает потребность в определении рациональной меры открытости и закрытости данной системы, обеспечивающей ее относительную динамическую устойчивость.

Обеспечение необходимой степени открытости и закрытости государства осуществляет механизм защиты государства в пограничном пространстве путем реализации набора функций, основными из которых являются:

1) обозначение предела государственного суверенитета на территорию

суши, вод, на пространственные пределы в подземной, подводной и воздушной среде;

2) защита личности, общества и государства от воздействия негативных явлений, действующих в пограничном пространстве;

3) регулирование взаимоотношений (политических, экономических, правовых, экологических, силовых и др.) между сопредельными государствами и их гражданами в пограничном пространстве.

Реализация данных функций осуществляется установлением совокупности режимов на государственной границе и в пограничном пространстве, которая представляет собой определенную систему. Целью функционирования данной системы режимов является противодействие негативному воздействию внешних и внутренних угроз государству, связанных с государственной границей. При этом степень обособления государства, жесткость установленных режимов не должна быть беспредельной, иначе это ведет к ухудшению политических, экономических, научных и культурных связей, а в конечном счете к изоляции общественной системы, что отрицательно сказывается и на ее развитии.

При формировании системы режимов любая страна обычно руководствуется рядом общепризнанных принципов:

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

Как свидетельствует опыт различных стран, установление, поддержание и постоянное совершенствование системы режимов осуществляется в соответствии с данным историческим периодом и состоянием межгосударственных отношений.

Устанавливаемые режимы затрагивают не только интересы конкретной страны, сопредельных с ней стран, но и интересы своих граждан, граждан дру-

гих стран и лиц без гражданства.

В общем понимании режим — это совокупность правил, мероприятий, норм для достижения какой-либо цели. Системой же режимов на государственной границе и в пограничном пространстве в целом определяются правила и требования, подлежащие неукоснительному соблюдению всеми лицами, группами, организациями и тому подобными при приближении, пересечении государственной границы, при проживании вблизи нее, осуществлении социально-политической, хозяйственной, промысловой и иной деятельности.

Под режимом безопасности границ государств – членов ОДКБ понимается совокупность правил, мероприятий и норм, формируемых государствами-членами, которые призваны способствовать безопасному функционированию режимов государственных границ каждого государства-члена, а также режима их внешних границ.

Режим государственной границы

Режим государственной границы предназначен для правового регулирования отношений государства со своими и зарубежными субъектами, действующими на его границе в пограничном пространстве. Он представляет собой совокупность действий и мер, осуществляемых органами государственной власти, местного управления, другими должностными лицами, уполномоченными государственной властью, направленных на реализацию и обеспечение безопасности национальных интересов на государственной границе.

Необходимо подчеркнуть, что основой установленных на государственной границе режимов является нормативность. Режимы содержат установленные законом данного государства дозволения и запреты, строго ограниченные рамками полномочий, предоставляемых различным властным структурам.

Под режимом государственной границы понимается состояние (уровень) регламентации (упорядочения) ее функционирования, установленное законодательными актами данного государства в соответствии с заключенными по этому вопросу международными договорами и соглашениями, определяющими правила поведения отечественных и иностранных субъектов на ее кон-

кретном участке. С учетом взаимных интересов сопредельных государств отдельные правила режима государственной границы могут не устанавливаться и его состояние может быть упрощенным.

Режим государственной границы включает следующие группы правил:

- содержания государственной границы;
- пересечения ее лицами и транспортными средствами;
- перемещения через государственную границу грузов, товаров и животных;
- ведения на государственной границе либо вблизи нее на территории страны хозяйственной, промысловой и иной деятельности;
- разрешения с сопредельными государствами инцидентов, связанных с нарушением указанных правил.

Правила содержания государственной границы регулируют порядок сохранения и поддержания в исправном состоянии элементов оборудования государственной границы. Важным элементом устанавливаемых правил является проведение совместных с сопредельными государствами проверок прохождения линии государственной границы.

Устанавливаемые государством правила проверки прохождения государственной границы являются залогом того, что линия границы между сопредельными государствами будет соответствовать подписанным между ними договорам, а в случае ее изменения восстановлена.

Порядок содержания государственной границы определяется в соответствующих договорах, заключенных между сопредельными государствами. Договаривающиеся стороны обязаны содержать государственную границу в строгом соответствии с теми требованиями, которые вытекают из документов делимитации и демаркации государственной границы, а также других документов, определяющих ее прохождение на местности.

Выполнение установленных правил содержания государственной границы требует соответствующих условий. К таким условиям относятся согласованность нормативных актов двух сопредельных государств и наличие меха-

низма по урегулированию возникающих в этой области различных ситуаций.

Важной составной частью поддержания режима государственной границы является разрешение инцидентов, связанных с его нарушением. Законами государства, а также международными договорами определяется порядок разрешения инцидентов, связанных с нарушением режима государственной границы, относя их к компетенции пограничных представителей страны, ее министерств обороны или иностранных дел.

Для разрешения вопросов соблюдения режима государственной границы, урегулирования пограничных инцидентов на определенные участки государственной границы правительством страны в соответствии с международными договорами назначаются пограничные представители (пограничные комиссары, пограничные уполномоченные). В их компетенцию входит следующее:

- принимать меры для предотвращения нарушений порядка на границе;
- препятствовать нелегальному переходу границы;
- расследовать все случаи нарушения режима границы;
- расследовать и разрешать претензии о всякого рода возмещениях, являющихся следствием нарушений режима государственной границы.

Институт пограничных представителей правомерно рассматривать как своеобразный «инструмент» урегулирования пограничных инцидентов и конфликтов. В процессе работы на совместных заседаниях представители сторон не ограничиваются проведением расследования, но и принимают меры к разрешению возникшего конфликта и инцидента.

Важная особенность деятельности пограничных представителей заключается в том, что они рассматривают не все межгосударственные разногласия, а только пограничные конфликты и инциденты местного характера. Вопросы, связанные с принадлежностью территории, прохождением линии государственной границы и другими, относящимися к государственному уровню, в компетенцию пограничных представителей не входят. Однако согласованные решения, принятые ими, являются окончательными, при этом они активно используют вышестоящими инстанциями для анализа проблем, связанных с

возникшим спором, определением и оценкой вариантов его решения и условий их реализации в конкретной ситуации.

Статус и полномочия пограничных представителей обычно определяются в законодательных актах о государственной границе и конкретизируются для различных участков границы в двусторонних договорах, протоколах, соглашениях и тому подобных документах. Вместе с тем скоротечность и сложность происходящих на государственной границе событий всегда требовали оперативных и непосредственных контактов с различными пограничными структурами сопредельных стран.

Анализ данных положений показывает, что основной проблемой обеспечения режима государственной границы является некоторый уровень несогласованности нормативных документов, устанавливающих режим государственной границы каждым государством. Эта проблема имеет методологический характер, так как законы, формируемые законодательными органами государства, призваны отражать интересы конкретного государства, что на методологическом уровне закладывает противоречие в согласованности интересов двух государств.

Для решения данной проблемы возникает потребность в формировании механизма согласованного контроля безопасности режима государственной границы в направлении повышения согласованности действий двух сопредельных государств по поддержанию режимов государственных границ в безопасном состоянии. В результате работы данного механизма должны быть достигнуты взаимоприемлемость и взаимобязанность действий обоих государств в разрешении возникающих затруднений.

Режим внешних границ союзов (содружеств) государств

Режим государственной границы — важное условие эффективного функционирования государственных границ, обеспечения пограничной безопасности не только для сопредельных стран, но и внешних границ союзов содружеств и сообществ государств.

Так, 28 марта 1997 г. в Москве была принята Декларация о принципах ус-

тановления и поддержания режима внешних границ государств – участников СНГ (Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России, Таджикистана). Стороны признали важность и необходимость согласования усилий в поддержании режима внешних границ Содружества, учета интересов друг друга, чтобы не наносить прямо или косвенно ущерба безопасности в военной, политической, экономической, экологической и иных сферах деятельности государств – участников Содружества.

В целях установления и поддержания режима внешних границ страны СНГ выработали ряд основных принципов:

- учет взаимной безопасности при установлении режима внешних границ и, прежде всего, при установлении правил пересечения внешних границ лицами, транспортными средствами и грузами;

- взаимная ответственность государств за поддержание установленного режима на их внешних границах; их взаимная заинтересованность по предупреждению и пресечению противоправной деятельности на внешних границах;

- оказание взаимного содействия в приемлемой для заинтересованных государств форме при разрешении пограничных споров, конфликтов, инцидентов, связанных с режимом внешних границ.

Кроме того, режимы государственных границ обуславливаются характером социально-политических отношений внутри сопредельных стран и их отношениями между собою. В ряде стран Западной Европы, где интеграционные процессы получили широкое развитие в различных областях международного сотрудничества, создается особый тип режимных отношений в приграничных районах. В Европейском Союзе официально выделены так называемые трансграничные районы: Льеж — Хасселт — Маастрихт — Ахен (Бельгия, Нидерланды, ФРГ), Гвенте-Восточный — Гелдерланд-Вестмюнстерланд (Нидерланды, ФРГ), Лондондерри — Донегол (Ирландия, Великобритания), Саар — Северный Люксембург—Северная Лотарингия (ФРГ, Люксембург, Франция), Долларт—Эмс (Нидерланды, ФРГ) и др.

Особенность этого типа режимных отношений состоит в том, что транс-

граничные районы представляют собой активно взаимодействующие территории по обе стороны государственной границы. Они характеризуются: во-первых, административной и социально-экономической целостностью входящих в него территориальных единиц с каждой стороны границы; во-вторых, общностью и взаимодополняемостью главных и совместно решаемых социально-экономических проблем.

Наличие трансграничного района не делает границу формальной, абсолютно «прозрачной», а лишь определенным образом меняет режим государственной границы в целях взаимовыгодного сотрудничества сторон в интересах укрепления стабильности договорных границ.

Представляет определенный интерес порядок пересечения государственной границы гражданами стран, входящих в Шенгенские соглашения, которые действуют в Западной Европе с 1985 г. В Шенгенские соглашения первоначально вошли Германия, Франция, Бельгия, Голландия, Испания, Португалия и Люксембург. Позднее к ним присоединились Италия, Греция, Австрия, Дания, Швеция и Финляндия. В последующем соглашение с Шенгенской группой подписали Норвегия и Исландия.

Шенгенские соглашения предусматривают для всех граждан стран-участниц свободное (безвизовое) передвижение через общие (внутренние) границы этих стран. Таким же правом пользуются граждане и других стран, получившие разрешение (визу) на въезд в любое государство Шенгенской группы.

Такая прозрачность общих границ не наносит ущерба национальной безопасности странам этой группы, так как главные усилия в противодействии незаконному проникновению на их территорию лиц, запрещенных товаров и грузов сосредоточены на внешних границах стран этой группы.

Однако для государственных границ государств – членов ОДКБ существенной их функцией выступает функция защиты передового рубежа национально-государственных интересов, обеспечения национальной безопасности каждого из государств Содружества.

Несмотря на то, что внешние государственные границы ОДКБ также от-

вечают принципам добрососедства, взаимной безопасности, мирного разрешения возникающих вопросов при сохранении суверенитета и территориальной целостности государств, воздействие внешних угроз требует особого внимания к обеспечению безопасности режима их внешних границ.

В настоящее время резко ухудшилось геополитическое и геостратегическое положение государств – членов ОДКБ, возник ряд новых угроз их безопасности. Это выражается:

- в усилении противоречий регионального характера, появлении длительных региональных вооруженных конфликтов вблизи государственной границы государств – членов ОДКБ,

- широкомасштабном неконтролируемом распространении и накоплении оружия и других средств вооруженной борьбы в приграничных с ОДКБ регионах;

- появлении новых очагов этнических конфликтов, росте проявлений национализма, этнического и регионального сепаратизма;

- расширению противоправной деятельности трансграничной организованной преступности и терроризма;

- расширению контрабандной деятельности.

Возрастание масштабов угроз потребовало решения широкомасштабных задач, связанных с развитием пограничного сотрудничества со всеми государствами, в том числе в защите и охране внешних границ государств – членов ОДКБ, что отвечает общим интересам этих государств.

Как уже отмечалось, основные угрозы безопасности всех стран исходят от экстремистских, террористических организаций, организованной преступности, специализирующейся на торговле наркотиками, оружием, боеприпасами, ядерными компонентами, незаконной миграции, подделке денежных знаков, прочих финансовых махинациях. Вся эта преступная деятельность приобретает транснациональный характер и все более активно используются для данных целей государственные границы и пограничные пространства.

В связи с этим пограничное сотрудничество государств – членов ОДКБ

следует рассматривать как важный шаг в создании региональных зон безопасности. Более того, если потенциал их пограничного сотрудничества будет возрастать, то он может стать важнейшим фактором противодействия враждебным замыслам и проискам в отношении как отдельных стран, так и Организации в целом, а следовательно, и способствовать повышению их государственной безопасности.

Очевидно, что надежную защиту внешних государственных границ государств – членов ОДКБ должны обеспечивать не только пограничники конкретного государства – члена, но и элементы обеспечения национальной безопасности других государств – членов ОДКБ.

Основной проблемой обеспечения режима безопасности внешних границ государств-членов ОДКБ является формирование оптимального взаимодействия сил обеспечения национальной безопасности в пограничной сфере государств – членов, направленное на достижения стабильности в пограничном пространстве.

Одной из главных проблем обеспечения режима безопасности внешних границ является отсутствие механизма согласованного контроля режима безопасности внешних границ государств – членов ОДКБ. Это позволило бы проводить оценку складывающейся ситуации и готовить предложения по обеспечению режима безопасности внешних государственных границ объединенными усилиями.

Основной задачей согласованного контроля режима безопасности границ является оценка пограничного пространства на внутренних и внешних границах государств – членов ОДКБ в целях достижения его безопасности и стабильности.

2.3. Пограничная стабильность — важнейшее условие обеспечения национальной и международной безопасности

2.3.1. Стабильность и ее виды

Состояние стабильности чрезвычайно важно для естественного существования многих явлений и процессов, особенно для их эффективного функцио-

нирования в системе с другими взаимодействующими явлениями и процессами. По общему правилу стабильность во всех случаях является важнейшим условием предсказуемости событий, возможности предотвращения нежелательных последствий саморазвития объекта, его взаимодействия в системе взаимодействующих объектов.

Термин «стабильность» (от лат. — устойчивый) означает упрочение, приведение в постоянное устойчивое состояние или поддержание этого состояния, а также само состояние устойчивости, постоянства.

Стабильность явлений классифицируется по ряду оснований (критериев).

По характеру явления выделяется стабильность предмета, процесса, системы.

Под стабильностью предмета понимается сохранение в пределах определенного времени устойчивости, относительной неизменности его существенных признаков, черт и состояния.

Стабильность процесса означает сохранение однозначности направления, последовательности смены явлений (предметов) и характерных черт в развитии чего-нибудь.

Стабильность системы — это сохранение совокупности ее структурных элементов и характера связей и взаимодействия между ними, обуславливающих ее устойчивое состояние в течение длительного времени.

В рамках данной работы нас интересуют социально-политические процессы и явления, причем те, которые так или иначе взаимодействуют с процессами международных отношений на государственных границах и в пограничном пространстве. Исходя из этого, по масштабности явлений стабильность можно классифицировать следующим образом:

- глобальная стабильность;
- региональная стабильность;
- национальная стабильность;
- пограничная стабильность.

Глобальная (международная) стабильность — состояние междуна-

родных отношений, характеризующееся устойчивостью к воздействию деструктивных факторов, сохранением на длительное историческое время определенного характера или устойчивой тенденции. Международная стабильность является составной частью системы факторов предотвращения войны, обеспечения безопасности всех стран и народов.

Региональная стабильность характеризует состояние международных отношений в рамках какого-либо сообщества стран определенного географического района (региона) мира. Она характеризуется устойчивостью в рамках определенного исторического времени к воздействию враждебных и деструктивных факторов, сбалансированностью сил противостоящих сторон и возможностью решения всех спорных вопросов путем переговоров.

Стабильность государства (национальная стабильность) — это такое состояние, при котором надежно сохраняются его суверенитет и территориальная целостность, обеспечивается социально-экономическое, политическое и духовное развитие, соблюдение прав и свобод личности, устойчивое функционирование государственных и общественных институтов.

Особой сложностью отличается пограничная стабильность, так как она характеризует состояние той части территориальных пространств государства, куда входят целиком (или определенной частью) села, малые города, приграничные административно-территориальные образования страны, непосредственно соприкасающиеся с сопредельными государствами и первыми испытывающие разнообразное влияние на экономическую, социально-политическую, культурно-духовную, административно-правовую, семейно-бытовую и другие аспекты жизни их населения.

Кроме того, по сферам жизнедеятельности социальных субъектов можно выделить экономическую, социально-политическую, духовную, военно-политическую и военно-стратегическую стабильности.

Под экономической стабильностью понимается такое состояние общественной системы, при котором проявляются устойчивые и длительные взаимовыгодные экономические связи, обеспечивающие благоприятные условия для

развития производительных сил, торговли, роста благосостояния людей и эффективно противостоящие внешним и внутренним деструктивным опасностям и угрозам.

Социально-политическая стабильность характеризуется устойчивым функционированием социальных и политических институтов, действующих в данном общественно-территориальном образовании, сбалансированностью их интересов и целей, взаимоприемлемостью применяемых методов и средств их достижения, исключающих деструктивные отношения между ними.

Духовная стабильность предполагает длительное, устойчивое бесконфликтное состояние, обусловленное в отношениях между людьми и их ассоциациями взаимным уважением их идеологических, политических и нравственных взглядов, разрешением противоречий между ними на основе мирного диалога и убеждения друг друга.

Военно-политическая стабильность — это такое состояние отношений между государствами и коалициями государств, которое характеризуется отсутствием в их военной политике (военных доктринах) и практике агрессивных целей, установок на военно-силовое решение спорных вопросов и противоречий, стремления разрушить согласованный уровень сбалансированности их военных потенциалов и неизменным следованием в практических действиях выработанным международным сообществом принципам мира и поддержания всеобщей безопасности.

Военно-стратегическая стабильность — устойчивое состояние отношений между государствами и коалициями государств, при котором достигается главная цель — взаимная обеспеченность их военной безопасности, и ни одна из сторон не принимает меры по ее разрушению, разработке и реализации новых программ стратегических вооружений.

2.3.2. Пограничная стабильность

На основании вышеизложенного можно дать определение пограничной стабильности. Пограничная стабильность – это состояние межгосударст-

венных отношений сопредельных стран, других процессов, происходящих на государственной границе и в пограничном пространстве, характеризующееся добровольным соблюдением социальными субъектами этих стран установленного и согласованного на основе межгосударственных договоров режима государственной границы, пограничного режима, проявлений уважения суверенных прав, территориальной целостности и нерушимости государственной границы каждого государства.

Следует отметить, что пограничная стабильность может быть достигнута только благодаря системе мер и действий, предпринимаемых всеми заинтересованными сторонами.

Система мер и действий по обеспечению пограничной стабильности реализуется по ряду основных направлений деятельности субъектов пограничной политики:

- 1) анализу международной и региональной обстановки, выявлению опасностей и угроз интересам страны в пограничном пространстве;
- 2) выработке пограничной политики государства и ее стратегии, которыми должны руководствоваться субъекты государства в пограничных отношениях с другими странами для сохранения и упрочения пограничной стабильности;
- 3) определению и реализации основных направлений деятельности субъектов пограничной политики по урегулированию пограничных проблем и совершенствованию пограничных отношений.

Обстановка, складывающаяся в сфере международных и региональных отношений вообще, в том числе и пограничных отношений на рубеже второго и третьего тысячелетий, обуславливается следующими факторами:

- тенденцией к формированию многополярного мира, силовому перераспределению зон влияния, резко обострившейся борьбой за передел рынков сбыта, за энергетические, сырьевые ресурсы и т.д.;
- частым возникновением острых, в том числе вооруженных, конфликтов в приграничных регионах;
- распадом многонациональных государств, образованием небольших не-

зависимых государств, усложнением процесса межгосударственного разграничения;

- применением вооруженного насилия для изменения государственных границ;

- незавершенностью международно-правового оформления государственных границ;

- постановкой под сомнение принципа нерушимости государственных границ как основы поддержания стабильности в Европе и мире;

- постановкой под сомнение многих существующих государственных границ;

- обострением чувства национальной самобытности и активизации идеи самоопределения или объединения народов;

- вспышками этнических войн и конфликтов, негативным отношением многих сопредельных государств к договорно-правовому оформлению своих государственных границ.

Анализ исторического опыта деятельности государств по обеспечению стабильности на границе и в пограничном пространстве позволяет выделить ряд ее основных направлений:

- всемерное улучшение экономических, социально-политических, экологических и других условий жизни населения в пограничных пространствах сопредельных государств;

- постоянное совершенствование международно-правового оформления государственной границы в соответствии с тенденциями и новыми явлениями в межгосударственных отношениях;

- приведение режима границы и пограничного режима в соответствие, с развитием потребностей и интересов взаимодействующих на границе государств;

- улучшение деятельности и расширение полномочий пограничных представителей;

- умелое распределение усилий пограничных сил и средств по направлениям;

ниям;

– непрерывное совершенствование форм и способов охраны государственной границы и обеспечение ее надежности;

– поддержание непрерывного взаимодействия между пограничными ведомствами сопредельных государств.

Международная практика показывает, что пограничная стабильность базируется на следующих основных принципах:

– уважения суверенитета;

– территориальной целостности государства;

– неприкосновенности;

– неприменения силы;

– мирного разрешения пограничных вопросов.

Особую роль в обеспечении международной пограничной стабильности играет принцип взаимного уважения суверенитета, который означает независимость государства во внешних и верховенство во внутренних делах. Уважение суверенитета — основной принцип современного международного права и международных отношений. Он закреплен в Уставе ООН и других международных актах.

В современном международном праве важное место занимает принцип территориальной целостности государства. Он означает, что государства обязаны воздерживаться от всякого вооруженного и иного посягательства на территорию другого государства, а также от ее аннексии.

Каждое государство имеет право принимать необходимые меры для защиты своей территориальной целостности, применяя все имеющиеся в его распоряжении средства. В случае агрессии оно может и должно прибегать к самообороне, т.е. давать агрессору вооруженный отпор.

Принцип неприкосновенности, согласно Уставу ООН и международному праву, рекомендует всем государствам воздерживаться от любых посягательств на государственные границы не только путем применения силы или ее угрозы, но и любыми другими способами: подстрекательством к пересмотру границ, организацией провокаций, инцидентов и конфликтов на границе, под-

готовкой захвата чужих территорий, пересечением государственной границы без соответствующего разрешения и т.п.

Принцип нерушимости государственных границ — один из важнейших принципов во взаимоотношениях между государствами, предполагающий признание уже сложившихся, реально существующих границ. Он был сформулирован в ряде международных актов, в том числе в Декларации международного права ООН 1970 г. В Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1975 г.) записано: «Государства-члены рассматривают как нерушимые все границы друг друга, как и границы всех государств в Европе, и поэтому они будут воздерживаться и сейчас и в будущем от любых посягательств на эти границы».

Чрезвычайно важную роль в обеспечении международной стабильности, в том числе стабильности государственных границ, играет принцип неприменения силы и угрозы силой.

Принцип неприменения силы распространяется не только на членов ООН, но и на все государства. Это необходимо в интересах поддержания международного мира и безопасности.

Вместе с тем ни одна статья Устава ООН не указывает, какие именно конкретные действия государств и при каких условиях должны рассматриваться как запрещенные. В результате нередки случаи, когда государства прибегают к использованию силы, по-своему толкуя содержание самого понятия «сила», содержащегося в Уставе. Чтобы избежать этого, важно постоянно разъяснять через все средства и каналы информации, что Устав ООН запрещает не только применение вооруженной силы, но и любое невооруженное насилие, которое носит противоправный характер.

Преломляя рассмотренные принципы применительно к сфере пограничных отношений, необходимо остановиться на специфическом значении принципа мирного разрешения пограничных вопросов. Они, как известно, имеют очень широкий спектр проявления. Пограничные вопросы всегда присутствуют, когда решаются территориальные проблемы, проблемы международной

торговли, культурного сотрудничества, туризма, борьбы с организованной преступностью, миграции, воссоединения народа или его самоопределения (отделения) и т.д. Пограничные межгосударственные противоречия обычно проявляются в виде пограничных споров, инцидентов и конфликтов. Причем разрешаться они должны на основе мирных принципов.

Под пограничным инцидентом понимается столкновение между жителями, военнослужащими, властями приграничных районов сопредельных государств на границе или в пограничном пространстве, вызванное односторонним или двусторонним нарушением (по умыслу — преднамеренно или по недоразумению — случайно) установленного режима границы или пограничного режима. Пограничный инцидент — это обычно столкновение малого (местного) масштаба. Столкновение с применением оружия рассматривается как вооруженный пограничный инцидент. Часто он возникает как следствие несовершенства межгосударственного территориального разграничения, непродуманности некоторых требований установленных режимов и т.п. Инциденты разрешаются, как правило, органами государственной пограничной службы на данном участке границы без привлечения войсковых структур вооруженных сил страны.

Пограничный конфликт — это более крупное столкновение (преднамеренное или случайное) на границе или в пограничном пространстве между силами сопредельных государств, участвующих в их охране. Он возникает обычно как следствие долго не решаемых пограничных вопросов по поводу делимитации, демаркации, режима справедливого использования пограничного пространства.

При возникновении пограничного инцидента главное — не допустить его перерастания в пограничный конфликт и далее в локальную войну. Предпринимаемыми действиями политического, дипломатического, экономического, правового характера возникший пограничный инцидент (конфликт) должен быть оперативно локализован и затем разрешен мирно, прежде всего путем переговоров и взаимного компромисса, учитывающего интересы всех конфлик-

тующих сторон.

Для достижения пограничной стабильности чрезвычайно важно, чтобы все государства преследовали общую цель — исключить силовой передел политической карты мира. На это должна быть направлена внешнеполитическая деятельность всех государств, их региональных и международных органов и организаций.

Не менее важным направлением обеспечения пограничной стабильности является постоянное совершенствование деятельности и полномочий пограничных представителей сопредельных государств. В современных условиях усиления динамичности социальных процессов, в том числе и межгосударственных отношений, ситуация на границе может резко меняться в короткий срок. В связи с этим значение своевременной, часто мгновенной официальной реакции на происшедшие события, осуществления немедленных контактов с сопредельной стороной, принятия соответствующих решений неизмеримо возрастает. Начальная стадия разрешения всех инцидентов и конфликтов на границе непосредственно связана с деятельностью пограничных представителей.

Стабильность на государственной границе любой страны обеспечивается как скоординированными усилиями всех ведомств, действующих на границе, особенно умелыми действиями войск и органов пограничного ведомства, так и усилиями различных международных и региональных организаций. Без постоянного совершенствования форм и способов стратегических действий пограничного ведомства, оперативных и тактических действий его объединений, соединений, частей и подразделений по охране государственной границы невозможно реализовать самые совершенные ее теории и концепции. В свою очередь, последние обретают эффективный практический смысл лишь в том случае, если они постоянно совершенствуются в соответствии с ожидаемой динамикой развития пограничной обстановки и учитывают формы и способы действий всех субъектов охраны государственной границы.

3. ОРГАНИЗАЦИЯ СОГЛАСОВАННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ СТАБИЛЬНОСТИ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЖИМА БЕЗОПАСНОСТИ ГРАНИЦ

3.1. Согласованный контроль за обеспечением стабильности положения и режима безопасности границ государств – членов ОДКБ

3.1.1. Основы механизма согласованного контроля за обеспечением стабильности положения и режима безопасности границ государств – членов ОДКБ

В целях координации и углубления военно-политического взаимодействия, становления структур и механизмов сотрудничества, призванных обеспечить согласованный контроль по обеспечению стабильности положения и режима безопасности границ государств – членов ОДКБ, целесообразно создать новый рабочий орган ОДКБ – Совет руководителей пограничных ведомств (СРПВ). В сфере его компетенции находились бы вопросы разработки предложений по формированию пограничной компоненты ОДКБ (согласованной пограничной политики), в том числе региональных структур, а также оперативное руководство совместными резервами пограничных ведомств государств – членов ОДКБ.

Для координации совместных усилий пограничных ведомств по охране государственных границ (участков государственных границ государств – членов ОДКБ с третьими государствами) и реализации согласованной пограничной политики целесообразно создать три региональных объединенных командования (объединенных штаба или координационных совета пограничных ведомств государств – членов ОДКБ) по основным региональным направлениям (Кавказское, Центрально-азиатское и Восточно-европейское).

В состав регионального объединенного командования должны входить: руководители пограничными ведомствами государств-членов, их заместители, а также по их решению другие представители пограничных ведомств.

Для выполнения возложенных на него функций региональное объединен-

ное командование создает необходимую организационно-штатную структуру из представителей пограничных ведомств государств – членов ОДКБ.

Региональное объединенное командование при необходимости может создавать рабочие (экспертные, контрольные) группы для рассмотрения вопросов и выработки предложений по сотрудничеству для вынесения их на заседания Регионального объединенного командования.

Основные функции регионального объединенного командования состоят в следующем:

- обеспечение в пределах своих полномочий выполнения Договоров между государствами-членами ОДКБ о сотрудничестве в охране государственных границ;

- подготовка предложений Совету руководителей пограничных ведомств по вопросам обеспечения стабильности положения и безопасности внешних границ данного региона;

- согласование усилий в целях повышения эффективности охраны границ данного региона;

- разработка совместных оперативных решений;

- анализ состояния пограничных ведомств, участвующих в охране внешних границ данного региона и подготовка предложений по их дальнейшему совершенствованию и развитию;

- разработка предложений Совету руководителей пограничных ведомств по координации усилий в охране границ;

- организация взаимодействия с органами управления вооруженных сил государств-членов ОДКБ, миротворческих сил данного региона в интересах охраны внешних границ;

- определение состава, места дислокации и государственной принадлежности компонентов пограничных войск, находящихся в ведении регионального объединенного командования;

- определение принципов управления, финансового и материально-технического обеспечения оперативно-служебной деятельности пограничных войск в региональном объединенном командовании в мирное и военное время;

- создание и поддержание запасов материальных средств;
- разработка перечня правовых документов для обеспечения функционирования региональных систем охраны границ и выполнение задач по оперативному оборудованию данного региона;
- отработка планов оперативной и боевой подготовки войск по совместным согласованным действиям при охране смежных участков внешних границ государств – членов ОДКБ;
- определение принципов организации пограничной инфраструктуры;
- организация обмена информацией по вопросам охраны границ, представляющим взаимный интерес;
- выработка и реализация согласованных предложений по сближению нормативной базы в сфере деятельности пограничных ведомств;
- организация взаимодействия пограничных ведомств при возникновении нештатных (кризисных) ситуаций на государственных границах;
- согласование планов обеспечения пограничных войск принимающего и посылающего государства военной техникой, продовольствием, вещевым имуществом, горюче-смазочными материалами и другими материально-техническими средствами;
- решение вопросов, связанных с подготовкой военных кадров в военно-учебных заведениях пограничных ведомств;
- определение текущих и перспективных потребностей в перемещении офицерских кадров пограничных войск.

Региональное объединенное командование может рассматривать и другие вопросы, относящиеся к охране внешних границ данного региона и деятельности пограничных ведомств.

Основными формами работы регионального объединенного командования могут быть заседания (совещания, консультации и т.п.), которые проводятся по мере необходимости по согласованию руководителей пограничных ведомств.

Решения регионального объединенного командования принимаются на

основе консенсуса и объявляются приказом руководителя пограничным ведомством государства пребывания регионального объединенного командования.

Для своевременного и эффективного реагирования на возможные угрозы возникновения кризисных ситуаций на внешних границах государств – членов ОДКБ целесообразно заблаговременно формировать и задействовать резервы пограничных ведомств государств – членов ОДКБ.

Принципиальное политическое решение на применение указанных резервов пограничных ведомств принимается государствами – членами ОДКБ на основе обращения одного или нескольких государств, заинтересованных в разрешении кризисной ситуации, в порядке, установленном национальным законодательством.

Каждое из государств-членов с учетом своего законодательства и возможностей заблаговременно формирует и готовит резервные воинские формирования.

Государства-члены для выполнения задач по устранению угрозы возникновения кризисных ситуаций на внешних границах выделяют в состав резервов пограничных войск согласованное количество сил и средств.

Из выделенных государствами-членами резервов пограничных войск могут формироваться совместные пограничные группировки.

Подготовка резервов пограничных войск государств-членов осуществляется с учетом географических и этнографических особенностей районов их возможного применения. Резервные подразделения должны быть подготовлены к выполнению следующих задач:

- усиление охраны границы на угрожаемых направлениях;
- участие в специальных пограничных операциях;
- пресечение вооруженных, невооруженных и иных провокаций на внешних границах, отражение вооруженных вторжений;
- поиск и ликвидация диверсионно-разведывательных групп противника и бандформирований;
- проведение режимных мероприятий при возникновении кризисных си-

туаций;

- участие в ликвидации последствий стихийных бедствий;
- решение других задач.

Государства-члены должны нести ответственность за комплектование, обучение, финансирование, материально-техническое обеспечение и постоянную готовность к применению предназначенных к выделению в состав резервов пограничных войск сил и средств.

Недостающие материально-технические и другие необходимые средства государства-члены приобретают друг у друга на основе договоров и взаиморасчетов на единых принципах ценообразования.

Расходы, связанные с обеспечением резервов пограничных войск и содержанием их личного состава в периоды их применения, осуществляются за счет долевого вноса государств-членов, выделяемых в согласованных ими размерах.

Условия пребывания резервов на территории принимающего государства-члена определяются командующим пограничными войсками этого государства на основании действующих в рамках ОДКБ нормативных правовых актов и национального законодательства.

Для выполнения оперативно-тактических задач по усилению охраны участков внешних границ в районе кризисной ситуации и предотвращения конфликтов государства-члены, на основе проведенных консультаций и принятого решения, создают совместную пограничную группировку, руководство которой возлагается на командующего, назначаемого ими по взаимной договоренности.

Потребность сил и средств и условия пребывания совместной пограничной группировки определяются в каждом конкретном случае на основе двусторонних или многосторонних договоренностей.

Порядок функционирования совместной пограничной группировки, в том числе вопросы юрисдикции входящих в ее состав военнослужащих и полномочия органов управления, должны определяться отдельным Положением о совместной пограничной группировке.

Силы и средства, выделенные государствами-членами в состав совместной пограничной группировки, переходят в подчинение командующего с момента его прибытия в район кризисной ситуации (конфликта) и выводятся из подчинения с момента убытия их из района кризисной ситуации (конфликта).

Государства-члены о принятых решениях на применение резервов пограничных войск незамедлительно уведомляют Совет глав государств ОДКБ и, через своих полномочных представителей Совет руководителей пограничными ведомствами.

Государства-члены принимают необходимые меры для согласования планов применения резервов пограничных войск и совместной пограничной группировки, их материально-технического обеспечения, оперативной и боевой подготовки.

Государство-член, являющееся принимающей стороной, обеспечивает прием и размещение сил и средств, входящих в состав резервов пограничных войск и совместной пограничной группировки, предоставляет безвозмездно для выполнения поставленных перед ними задач необходимую инфраструктуру и возможности связи со своим командованием.

Каждое государство-член обеспечивает бесперебойное перемещение воинских грузов, доставляемых воздушным, наземным или иным транспортом, для материально-технического обеспечения резервов пограничных войск и совместной пограничной группировки через свою территорию без лицензий на ввоз (вывоз) и без взимания таможенных пошлин, налогов и иных сборов на основании специальных документов, выдаваемых пограничными ведомствами государств-членов.

Принимающая сторона не должна производить действий, препятствующих ввозу (вывозу) таких грузов и приводящих к нарушению или затруднению нормального функционирования резервов пограничных войск.

Вопросы, связанные с обменом информацией об обстановке на границах в районе кризисной ситуации, ведением разведки и боевым применением резервов пограничных войск (совместной пограничной группировки), определяют-

ся отдельными соглашениями между государствами-членами.

3.1.2. Основные направления сотрудничества пограничных ведомств государств – членов ОДКБ

Согласованный контроль за обеспечением стабильности положения и режима безопасности границ должен осуществляться в рамках согласованной пограничной политики государств – членов ОДКБ и основываться на следующих принципах:

- взаимное уважение суверенитета, равенства и территориальной целостности государств;
- нерушимость государственных границ и мирное разрешение спорных пограничных вопросов;
- всестороннее сотрудничество в защите и охране границ государств-членов ОДКБ;
- признание приоритетности совместных решений о вопросах охраны границ, комплексного подхода к реализации и защите государственных интересов в пограничных пространствах государств – членов ОДКБ;
- обязательное (добровольное) и добросовестное выполнение государствами – членами ОДКБ принятых на себя обязательств (повышение ответственности государств-членов за выполнение взятых ими на себя обязательств).

В целях обеспечения согласованного контроля государствами – членами ОДКБ за обеспечением стабильности положения и режима безопасности границ необходимо:

1). Разработать и внедрить в рамках ОДКБ единую систему учета граждан третьих государств и лиц без гражданства, въезжающих на территории государств-членов ОДКБ (на базе существующих национальных систем учета).

2). Совершенствовать взаимодействия компетентных (правоохранительных) ведомств государств-членов ОДКБ и их рабочих органов в рамках Соглашения о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности от 11 октября 2000 года и других международных документов по

обеспечению коллективной безопасности, в том числе и пограничной безопасности государств – членов ОДКБ.

3). Регулярно проводить совместно с заинтересованными правоохранительными ведомствами и органами ОДКБ:

– командно-штабные и тактические учения (тренировки) войск и соединений вооруженных сил и других воинских формирований, пограничных ведомств, привлекаемых к охране границ государств-членов ОДКБ, охраняющих смежные участки границ;

– специальные пограничные операции и профилактические мероприятия по единому замыслу в противодействии незаконной миграции, контрабанде наркотиков, оружия, боеприпасов, средств диверсий, террора и иной противоправной деятельности на государственных границах и в приграничных пространствах государств – членов ОДКБ.

4). Внедрять новые формы охраны и защиты государственных границ (на примерах Республики Казахстан, России и других государств).

5). Ежегодно проводить инвентаризацию нормативной правовой базы.

6). Разрабатывать, совершенствовать и координировать межгосударственные целевые, в том числе научно-технические, программы по вопросам безопасности государственных границ государств-членов ОДКБ, санитарной защиты территорий в пограничных пространствах и оценка их эффективности, в том числе:

– проект Концепции согласованной пограничной политики государств – членов ОДКБ;

– проект Положения о порядке организации взаимодействия пограничных и иных ведомств государств – членов ОДКБ в оказании помощи при возникновении кризисных ситуаций на их государственных границах и др.

7). Выработать эффективные меры, предусматривающие качественную реализацию принятых в рамках ОДКБ международных документов, и содействие гармонизации (унификации) нормативной базы государств-членов по вопросам коллективной безопасности.

8). Совершенствовать сотрудничество государств-членов в пограничной сфере в рамках ОДКБ, в том числе и по вопросам:

– военно-технического сотрудничества в интересах обеспечения пограничной безопасности, защите и охраны государственных границ государств – членов ОДКБ;

– обмена информацией по оценке внешних и внутренних угроз и выявлению источников опасности на внешних границах государств-членов.

9). Оказывать помощь населению приграничных районов при ликвидации последствий техногенных катастроф, стихийных бедствий и кризисных ситуаций на внешних границах государств – членов ОДКБ.

10). Вырабатывать согласованные подходы к вопросам обеспечения коллективной и национальной безопасности, пограничной политики и сотрудничества пограничных и иных ведомств государств-членов.

11). Проводить мониторинг выполнения решений и договоренностей по пограничным вопросам в рамках ОДКБ, в том числе в ходе консультаций полномочных представителей государств – членов Договора о коллективной безопасности, совещаний экспертов-представителей пограничных ведомств государств – членов ОДКБ, рабочих встреч специалистов в различных сферах деятельности.

12). Корректировать решения в соответствии с изменением внутренних и внешних условий обеспечения национальной и коллективной безопасности государств – членов ОДКБ.

13). Развивать систему взаимного информирования о планах и программах законодательных работ, проведения комплексных экспертиз военно-политических и социально-экономических последствий документов по пограничным вопросам, разрабатываемых (разработанных) рабочими органами ОДКБ, такими как Совет министров иностранных дел, Комитет секретарей советов безопасности, Постоянный Совет и др.

14). Согласовывать подходы к разрешению противоречий и устранению причин этих противоречий.

15). Формировать единое правовое поле государствами – членами ОДКБ путем имплементации правовых актов, принятых в рамках ОДКБ, в национальные законодательства, создания благоприятных условий для развития пограничного сотрудничества.

16). Продолжать усилия по гармонизации и сближению национального законодательства по пограничным вопросам (разработка и использование модельных законов).

17). Регулярно проводить работу по инвентаризации нормативно-правовой базы ОДКБ по пограничным вопросам.

18). Разрабатывать предложения и рекомендации по предотвращению и устранению юридических коллизий в процессе пограничного сотрудничества.

19). Согласовывать направления и принципы механизмов реализации программ сотрудничества в различных сферах деятельности пограничных и иных ведомств.

20). Урегулировать споры, возникающие при выполнении обязательств по достигнутым договоренностям, путем переговоров и консультаций между пограничными ведомствами государств – членов ОДКБ.

21). Разрабатывать целевые государственные (межгосударственные) комплексные программы по формированию систем обеспечения пограничной безопасности на государственных границах государств-членов.

22). Выполнять положения договоров, межгосударственных программ по пограничным вопросам, заключенных в рамках ОДКБ.

23). Разрабатывать предложения по совершенствованию сотрудничества в материально-техническом обеспечении.

24). Укреплять и развивать дружеские связи пограничных ведомств государств-членов, их сотрудничества в области культуры, спорта и ветеранского движения.

25). Поэтапно формировать гармонизированное правовое пространство в рамках ОДКБ, ориентированного на международные стандарты в области многосторонних межгосударственных взаимоотношений разнообразной организа-

ционно-правовой формы.

26). Вырабатывать комплексные, системные подходы в обеспечении действенного контроля за выполнением достигнутых договоренностей.

27). Развивать межгосударственный обмен правовой информацией.

28). Формировать новые рациональные взаимовыгодные межгосударственные связи между собой и другими странами мира.

29). Развивать межрегиональное сотрудничество.

3.2. Проблемы контроля и надзора за исполнением норм права ОДКБ

Государствам – членам ОДКБ в целях решения задач коллективной безопасности и создания эффективного механизма согласованного контроля по обеспечению стабильности положения и режима безопасности государственных границ государств – членов ОДКБ необходимо выразить единую волю и создать реальный международно-правовой и институциональный механизм (с некоторыми чертами наднациональных органов, отвечающими объективным условиям развития ОДКБ) по аналогии с существующим в Европейском Союзе (ЕС).

К сожалению, в государствах – членах ОДКБ контроль является единственным средством и инструментарием для того, чтобы побудить государство выполнять взятые на себя обязательства.

Вместе с тем, чтобы добиться позитивных результатов в выполнении принимаемых решений и соглашений, нужен эффективный межгосударственный контроль, который в некоторых государствах – членах ОДКБ воспринимается болезненно.

Если обратиться к опыту ЕС, то можно увидеть, что Комиссия ЕС как исполнительный орган наделена широкими полномочиями в области контроля. Она имеет право собирать любую информацию и проводить любую необходимую проверку. В случае невыполнения каким-либо государством взятых международных обязательств комиссия имеет право обратиться в Европейский суд, юрисдикция которого является обязательной для государства.

Высшим органам ОДКБ необходимо предоставить значительные полно-

мочия с возможным применением санкций к нарушителям норм права ОДКБ с целью значительного повышения процента выполнения принимаемых решений и соглашений.

В учредительных документах ОДКБ, к сожалению, отсутствует четкий механизм разрешения межгосударственных спорных вопросов, возникающих при исполнении конвенций в рамках ОДКБ. Для этого необходимо создать Межгосударственный суд (вероятно, государства-члены должны также предусмотреть механизм разрешения конфликтов непосредственно при помощи договоров и соглашений). Чтобы суд выполнял ту роль, которая ему отведена, он, как минимум, должен обладать достаточной компетенцией, предусматривающей обязательную юрисдикцию по отношению к государствам – членам ОДКБ. Безусловно, должен быть и контроль за деятельностью самого Межгосударственного суда, например, в форме отчетов высшему органу ОДКБ, т.е. Совету глав государств, который должен их рассматривать, с тем чтобы оценить его роль именно как органа ОДКБ, соотнося решения последнего с теми целями и задачами, которые ставит перед собой ОДКБ.

Судья Международного суда должен быть независимым и желательно должен быть отрешен от должности в соответствии с законодательством того государства, гражданином которого он является.

Международных судов существует чрезвычайно много. В каждом интеграционном объединении обязательно существует межгосударственный суд. Во всех статутах этих судов указано, что судья может быть отрешен от должности только решением самого суда, если он ненадлежащим образом исполняет обязанности именно члена суда.

В учредительных документах ОДКБ необходимо предусмотреть положения, подтверждающие подлинную независимость Международного суда ОДКБ (и его судей) как межгосударственного органа, рассматривающего межгосударственные споры. Вместе с тем целесообразно, чтобы Межгосударственный суд помимо принятия юридически значимых решений и компетентных заключений мог бы толковать нормы права ОДКБ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основе проведенных исследований получены следующие основные результаты и выводы.

1). Основными целями Организации Договора о коллективной безопасности являются укрепление мира, международной и региональной безопасности и стабильности, защита на коллективной основе независимости, территориальной целостности и суверенитета государств – членов ОДКБ путем предотвращения войн и вооруженных конфликтов.

2). Основными угрозами безопасности государствам – членам ОДКБ являются военная опасность и трансграничные угрозы.

3). Поскольку рассмотренные угрозы актуальны для каждого государства, входящего в ОДКБ, и противостоять им в одиночку практически невозможно, то необходима совместная программа по нейтрализации угроз в пограничном пространстве.

4). В целях координации и углубления военно-политического взаимодействия, становления структур и механизмов сотрудничества, призванных обеспечить согласованный контроль по обеспечению стабильности положения и режима безопасности границ государств – членов ОДКБ, необходимо создать новый рабочий орган ОДКБ – Совет руководителей пограничных ведомств.

5). Для координации совместных усилий пограничных ведомств по охране государственных границ целесообразно создать три региональных объединенных командования (объединенных штаба или координационных совета пограничных ведомств государств – членов ОДКБ) по основным региональным направлениям (Кавказское, Центрально-азиатское и Восточно-европейское).

6). С целью своевременного и эффективного реагирования на возможные угрозы возникновения кризисных ситуаций на внешних границах государств – членов ОДКБ целесообразно сформировать и в случае необходимости задействовать резервы пограничных ведомств государств – членов ОДКБ.

7). В целях контроля за взятыми на себя государствами международных обязательств и разрешения межгосударственных конфликтов необходимо создать Межгосударственный суд, который помимо принятия юридически значимых решений и компетентных заключений мог бы толковать нормы права ОДКБ.