К.А. Косиков,
А.А. Некрасов

Зарубежный опыт правового обеспечения деятельности пограничных ведомств в экономической интеграции государств

Foreign experience of legal support of the activity of border agencies in the economic integration of states

Косиков Кирилл Александрович
Москва,
Российская Федерация
Сотрудник Центра проблем безопасности,
соискатель ученой степени кандидата юридических наук
kirillkosikov@rambler.ru

Kosikov Kirill Alexandrovich
Moscow,
the Russian Federation
Specialist of the Centre for problems of security,
The applicant the degree of candidate of legal Sciences
kirillkosikov@rambler.ru

Некрасов Александр Анатольевич
Москва,
Российская Федерация
Сотрудник Центра проблем безопасности,
доктор военных наук, профессор
nekrasov-md@yandex.ru

Nekrasov Aleksandr Anatolievich
Moscow,
the Russian Federation,
Specialist of the Centre for problems of security,
doctor of military Sciences,
professor
nekrasov-md@yandex.ru

Аннотация: В статье рассматривается зарубежный опыт правового обеспечения деятельности пограничных ведомств государств, входящих в экономические интеграции государств: в Североамериканскую зону свободной торговли (НАФТА) и в Европейский союз (ЕС). Обосновываются предложения по возможному применению зарубежного опыта в Таможенном союзе Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации.

Summary: The article considers the foreign experience of legal support of activity of border agencies of the member States of the economic integration of States: the North American Free Trade Agreement (NAFTA) and the European Union (EU). Justifying proposals for the possible use of the foreign experience in the Customs Union of Belarus, Kazakhstan and the Russian Federation.

Ключевые слова: Экономическая интеграция государств; правовое обеспечение.пограничные ведомства; Североамериканская зона свободной торговли (НАФТА); Европейский союз (ЕС); Таможенный союз.

Keyword: Economic integration of States; legal support; border agencies; North American Free Trade Agreement (NAFTA); European Union (EU); Customs Union of Belarus, Kazakhstan and the Russian Federation.

Дефиниция «правовое обеспечение деятельности пограничных ведомств» означает целенаправленную деятельность уполномоченных органов государства (коалиции государств) по созданию, изменению или отмене источников права, формированию механизма реализации правовых предписаний и осуществлению контроля за их исполнением, призванную обеспечивать единый порядок в регулировании общественных отношений в пограничной сфере.



Рассмотрим опыт правового обеспечения деятельности пограничных ведомств на примере государств–членов Североамериканской зоны свободной торговли (НАФТА) и государств–членов Европейского союза (ЕС).

При общем анализе деятельности пограничных ведомств государств–членов НАФТА необходимо отметить, что в координации усилий по обеспечению пограничной безопасности, как и во многих других вопросах, в данном экономическом сообществе основную роль играют США.

В этой связи в вопросах правового обеспечения деятельности пограничных ведомств государств–членов НАФТА существенное значение имеют произошедшие после терактов 11 сентября 2001 г. значительные изменения во внутренней политике и создание новой системы правового обеспечения национальной безопасности США.

Основным правовым актом, направленным на создание данной системы, стал Закон США от 26 октября 2001 г. «Об объединении и укреплении Америки, путем предоставления соответствующих механизмов, необходимых для предотвращения и пресечения терроризма» (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of October 26, 2001), ужесточивший иммиграционный (пограничный) контроль [4].

В числе принципиальных новшеств данного Закона необходимо отметить правовую норму, разрешающую пограничному ведомству США производить задержание лиц на срок до семи суток с возможностью продления содержания под стражей до шести месяцев. Причем все это без судебного ордера на арест, а лишь на основании предположения министра юстиции о том, что данное лицо «вовлечено в представляющую угрозу для национальной безопасности США деятельность» [4].

В целях реализации основных норм указанного Закона в июле 2002 года в США был принят другой нормативный акт – «Национальная стратегия внутренней безопасности» (National Strategy for Homeland Security). В данном документе были обозначены стратегические цели, характер угроз, уязвимые места, основы внутренней безопасности (в том числе пограничной) и расходы на ее обеспечение.

Развивая стратегические цели укрепления национальной безопасности, 25 ноября 2002 г. в США был принят Закон «О внутренней безопасности» (The Homeland Security Act of November 25, 2002), в соответствии с которым было создано Министерство внутренней безопасности США (далее – МВБ США), а в его структуре образовано пограничное ведомство – Служба таможенной и пограничной охраны США (US Customs and Border Protection) [1, с. 47].

В дальнейшем принятые в США нормативные акты в обобщенном виде нашли свое отражение в Стратегии «интеллектуальной границы». В данной Стратегии для Службы таможенной и пограничной охраны США (далее – СТПО США) был разработан комплекс высокотехнологичных мероприятий по обеспечению пограничной безопасности, начиная от обычного мониторинга до автоматизированной обработки значительного массива оперативной и открытой информации.

В Стратегии обосновывается вывод о необходимости максимального отдаления зон обеспечения пограничной безопасности от территории США. В оборот даже был введен термин «отдаленная граница», под которым понимались несколько рубежей или линий защиты от терроризма. При этом собственно граница США имеет статус последнего рубежа в обеспечении внутренней безопасности государства [1, с. 49].

С учетом этих нормативных актов, регулирующих деятельность национального пограничного ведомства, в США подходят к решению задач обеспечения пограничной безопасности в целом НАФТА.

Тесное сотрудничество между США, Мексикой и Канадой в рамках НАФТА материализовалось в виде межгосударственных

соглашений, направленных на повышение совместной пограничной безопасности государств–участников сообщества. На основе этих соглашений были разработаны несколько совместных программ, позволяющих в ускоренном порядке пересекать границу лицам и транспортным средствам, прошедшим предварительную проверку и получившим специальные биометрические удостоверения (карточки).

Таким образом, анализ опыта правового обеспечения деятельности пограничных ведомств государств-членов НАФТА показывает, что по мере экономического и политического сближения участников экономической интеграции совершенствуется правовой механизм согласования усилий по защите интересов сообщества в пограничной сфере. Данная тенденция должна учитываться в Таможенном союзе Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (далее – ТС) при разработке и реализации общей пограничной политики.

Анализируя систему правового обеспечения деятельности пограничных ведомств государств–членов ЕС, следует исходить из того, что она состоит из: подсистемы обеспечения потребностей личности, общества и государств во всестороннем развитии и подсистемы защиты интересов личности, общества и государств от угроз, проявляющихся в пограничной сфере.

Подсистема правового обеспечения деятельности пограничных ведомств государств–членов ЕС по обеспечению потребностей личности, общества и государства во всестороннем развитии формировалась и действует в основном в следующей сфере компетенции ЕС – «Пространство свободы, безопасности и правосудия без внутренних границ».[1]

Создание «Пространства свободы, безопасности и правосудия без внутренних границ» в ЕС стало результатом правового процесса, который первоначально развивался вне рамок Союза. В 1985 г. в Шенгене (Люксембург) было подписано Соглашение о постепенной отмене проверок на общих границах (Шенгенское соглашение 1985 г.), заложившее программу ликвидации пограничного контроля между участвовавшими в нем странами ЕС (в то время – Европейских сообществ). Эта программа была реализована с подписанием в 1990 г. и введением в действие в 1995 г. Конвенции о применении Шенгенского соглашения (Шенгенской конвенции 1990 г.) [3, с. 168].

Шенгенская конвенция 1990 г. юридически зафиксировала принцип прозрачности границ между ее государствами-участниками («Внутренние границы можно пересекать в любом месте, не подвергаясь какому бы то ни было личному контролю»), дополнив этот принцип мерами безопасности в других областях. Для пограничных ведомств государств–участников Шенгенской конвенции была нормативно закреплена единая технология контроля за передвижением лиц с применением шенгенской визы.

При проведении в середине 1990-х годов очередной реформы учредительных документов ЕС (в 1997 г. был заключен Амстердамский договор, вступивший в силу с 1 мая 1999 г.) специальным протоколом «Шенгенские достижения» были официально интегрированы (включены) в правовую систему ЕС. Упомянутый протокол получил название «Протокол об интеграции Шенгенских достижений в рамки Европейского союза» («Шенгенский протокол» 1997 г.).

С момента вступления в силу Шенгенского протокола (одновременно с Амстердамским договором с 1 мая 1999 г.) Шенгенские соглашения утратили статус самостоятельных международных договоров. Отныне они рассматриваются как совокупность правовых актов, которые изданы на основании учредительных документов ЕС. В качестве источников права ЕС Шенгенские соглашения и другие Шенгенские достижения автомати-

[1] Сфера компетенции ЕС представлена согласно терминологии *Договора о Европейском союзе* (далее – ДЕС) и *Договора о функционирование Европейского союза* (далее – ДФЕС) в редакции *Лиссабонского договора 2007 г.* [2, с. 45–56].

чески распространяют силу на территорию всех государств–членов ЕС за исключением тех, которым предоставлены постоянные или временные изъятия.

После интеграции Шенгенских достижений в рамки ЕС институты Союза взяли курс на постепенную замену Шенгенских соглашений стандартными законодательными актами ЕС – директивами, регламентами и решениями.

Первым крупным шагом, с которого в XXI в. началась вышеуказанная реформа Шенгенских достижений, стала кодификация норм по вопросам, регулирующим пограничную деятельность в ЕС как на границах друг с другом (внутренние границы), так и на границах с третьими странами (внешние границы).

Соответствующий документ был принят Европейским парламентом и Советом Европейского союза в форме законодательного акта прямого действия (регламента) 15 марта 2006 г. и вступил в силу 13 октября того же года. Его полное наименование: «Регламент (ЕС) № 562/2006 от 15 марта 2006 г., устанавливающий Кодекс Сообщества о режиме пересечения людьми границ (Шенгенский кодекс о границах)».

Шенгенский кодекс о границах стал первым кодифицированным нормативным актом, которым стали руководствоваться все пограничные ведомства государств–членов ЕС.

Далее раскроем подсистему правового обеспечения деятельности пограничных ведомств государств–членов ЕС по защите интересов личности, общества и государства от угроз, проявляющихся в пограничной сфере.

Создание данной подсистемы было обусловлено необходимостью «обеспечить высокий уровень безопасности с помощью мер, направленных на предотвращение преступности» (ст. 67 ДФЕС). При этом в ЕС к основным видам трансграничной преступности, проявляющейся в пограничной сфере, относятся: «нелегальная иммиграция» (ст. 79 ДФЕС); «терроризм, торговля людьми и сексуальная эксплуатация женщин и детей, незаконная торговля наркотическими средствами, незаконная торговля оружием, отмывание денег, коррупция, подделка средств платежа, преступления в сфере компьютерной информации и организованная преступность» (ст. 83 ДФЕС) [2, с. 342].

Подсистема правового обеспечения деятельности пограничных ведомств по защите интересов личности, общества и государства от угроз формировалась и действует в рамках другой сферы компетенции ЕС – организация эффективного «пограничного контроля в отношении лиц и эффективное наблюдение при пересечении внешних границ» (ст. 77 ДФЕС).

Организация деятельности пограничных ведомств ЕС на внешних границах Шенгенского пространства базируется на правовых нормах, диаметрально противоположных тем, которые установлены для пересечения внутренних границ (принцип прозрачности):

- «внешние границы могут пересекаться только в пограничных пропускных пунктах в течение установленного времени их работы», т.е. места и время пересечения внешних границ строго ограничены (ст. 4 Шенгенского кодекса о границах);

- «трансграничные перемещения на внешних границах подлежат проверкам со стороны пограничников», т.е. пересечение внешних границ всегда является контролируемым (ст. 7 Шенгенского кодекса о границах).

Согласно Шенгенскому кодексу о границах (п. 9–11 ст. 2 «Определения»), пограничная деятельность на внешних границах государств–членов ЕС именуется «пограничным контролем» и включает в себя два вида деятельности:

- «пограничные проверки», т.е. «проверки, проводимые на пограничных пропускных пунктах с целью обеспечить, чтобы лица, в том числе их транспортные средства и находящиеся при них вещи, могли получить разрешение въехать на территорию государств-членов или покинуть ее»;

- «наблюдение за границами», т.е. «наблюдение за границами между пограничны-

ми пропускными пунктами и наблюдение за пограничными пропускными пунктами вне установленного времени их работы с целью воспрепятствовать уклонению лиц от проведения пограничных проверок».

Оба вида деятельности осуществляются компетентными должностными лицами государств-членов, которых Шенгенский кодекс о границах обозначает кратким термином «пограничники».

Одним из условий эффективности пограничной деятельности в противодействии трансграничной преступности в ЕС является наличие Шенгенской информационной системы – (СИС) (англ. Schengen Information System). Ее основное назначение – сбор, хранение и предоставление правоохранительным органам сведений, которые необходимы для поддержания законности внутри ЕС, а также для эффективного контроля на пограничных пропускных пунктах.

Параллельно с разработкой основных нормативных актов в ЕС были приняты меры организационно-правового характера, направленные на их реализацию.

Так, 26 октября 2004 года ЕС принял Регламент (ЕС) № 2007/2004 Совета (вступил в силу 11 ноября 2004 г.) о создании Европейского агентства по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств–членов ЕС (ФРОНТЕКС, FRONTEX) [3, с. 163]. Новое Агентство начало свою работу в июне 2005 года в Варшаве. Агентство является органом Союза и юридическим лицом. Оно координирует сотрудничество государств–членов ЕС по охране границ и оказывает им помощь в учреждении подразделений пограничных служб, а также в разработке общих стандартов охраны границ.

В работе Агентства участвуют все страны ЕС, каждая из них имеет представителя в Правлении, возглавляемом Исполнительным директором. ФРОНТЕКС финансируется Комиссией и государствами ЕС. В зоне ответственности Агентства находится 42 000 километров морских границ ЕС и 8 800 – сухопутных.

Следующий Регламент (ЕС) № 863/2007 (вступил в силу 20 августа 2007 года) учредил механизм для создания сил обеспечения пограничной безопасности в ЕС – Пограничных групп быстрого реагирования (ПГБР/RABIT).

Состав ПГБР включает 300–500 специально обученных пограничников и экспертов национальных государств, которых ФРОНТЕКС может привлекать, когда одно или несколько государств – членов ЕС окажется в непредвиденной и сложной ситуации вследствие значительного наплыва нелегальных иммигрантов.

Еврокомиссия 13 февраля 2008 года представила ряд инициатив в сфере противодействия нелегальной иммиграции и организованной преступности, которые направлены на укрепление внешних границ Евросоюза. Пакет предложений Еврокомиссии предусматривает создание общей системы пограничного наблюдения – European Border Surveillance System (EUROSUR), направленной на пресечение нелегальной иммиграции и трансграничной преступности, главным образом, на южных границах Евросоюза.

С мая 2007 года в ЕС начала работу Европейская сеть патрулей (ЕСП/EPN). ФРОНТЕКС и заинтересованные государства–члены ЕС (Португалия, Испания, Франция, Италия, Словения, Мальта, Греция и Кипр) работают на региональной основе в рамках двустороннего сотрудничества между соседними государствами. Патрулирование ограничено районами, близко прилегающими к берегам соответствующих государств–членов ЕС. В сети объединены уже существующие виды патрульной деятельности государств–членов ЕС. Это в сочетании с регулярным обменом информацией должно привести к повышению эффективности контроля морских границ и сокращению сопутствующих затрат в соответствии с принципом разделения ответственности.

Анализ правового обеспечения пограничной безопасности в ЕС показал, что его поло-



жительные стороны могут быть применены в том или ином объеме в ТС.

Одним из направлений применения положительного опыта может быть создание нормативной правовой базы, обеспечивающей совместную деятельность пограничных ведомств государств–членов ТС. Для этого целесообразно:

1) достижение между государствами–членами ТС соглашения о взаимном признании виз третьих государств. Это позволит постепенно прийти к разработке и принятию в ТС законодательного акта кодифицирующего характера – Кодекса о визах ТС. Введение визы единого образца (на первом этапе – взаимное признание виз) обеспечит свободное перемещение лиц, не являющихся гражданами государств–членов ТС, по территории ТС. С принятием данного соглашения и Кодекса отпадает необходимость осуществления пограничного контроля на российско-казахстанской и российско-белорусской границе;

2) принятие законодательного акта кодифицирующего характера (Кодекса), регламентирующего режим пересечения внешних и внутренних границ ТС. В данном Кодексе целесообразно установить: правила пересечения лицами внутренних границ; порядок пересечения внешних границ ТС и въезда лиц на территорию ТС; правила осуществления пограничного контроля; порядок применения сил и средств для проведения пограничного контроля; взаимодействие пограничных структур государств–членов ТС и др.;

3) достижение соглашения о создании единой информационной системы в интересах обеспечения правопорядка в пограничной сфере.

Таким образом, в настоящее время в НАФТА и ЕС сложилась достаточно стройная система законодательства, регламентирующая вопросы пограничной безопасности и деятельности пограничных ведомств, положительные элементы которой могут быть использованы в ТС.

Использованная литература:

1. Грачев С.Н. Пограничная безопасность Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации : монография / С.Н. Грачев, О.А. Гридин, А.А. Некрасов. – М. : Граница, 2011. – 312 с.

2. Кашкин С.Ю. Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментарием / С.Ю. Кашкин, А.О. Четвериков. – М. : Инфра-М, 2008. – 246 с.

3. Четвериков А.О. Правое регулирование либерализации трансграничных отношений: опыт Европейского союза : дис. … д-ра. юрид. наук / А.О. Четвериков. – М. : ГЮА им. О.Е. Кутафина, 2011. – 387 с.

4. URL: http://www.dhs.gov/dhspublic/theme_home1.jsp (дата обращения 7.11.2013).

Одним из условий эффективности пограничной деятельности в противодействии трансграничной преступности в ЕС является наличие Шенгенской информационной системы – (СИС) (англ. Schengen Information System). Ее основное назначение – сбор, хранение и предоставление правоохранительным органам сведений, которые необходимы для поддержания законности внутри ЕС, а также для эффективного контроля на пограничных пропускных пунктах.