

УДК 34.009(100)

В. Ф. ЕРМОЛОВИЧ, В. Н. БУДЬКО

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МОДЕЛЬНЫХ ЗАКОНОВ ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ СНГ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОГРАНИЧНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В статье актуализируются модельные законы государств – участников СНГ в сфере обеспечения пограничной безопасности. Изложены и обоснованы концептуальные предложения по совершенствованию модельных законов «О государственной границе», «О пограничной безопасности» относительно института пограничных уполномоченных, погранпредставительской деятельности, пограничных инцидентов и т. д.

Model laws of the State Parties of the CIS in the sphere of ensuring boundary safety are kept current. Conceptual suggestions for improvement of the model laws “About Frontier”, “About Boundary Safety” concerning institute of boundary representatives, frontier representative activity, borderline cases etc. are stated and proved.

Введение

Социально-политические процессы, проходившие на территории Союза Советских Социалистических Республик с начала 1980-х гг. в результате сложных противоречий, привели к его распаду. 8 декабря 1991 г. главы трех союзных республик (Республики Беларусь, Российской Федерации (РСФСР) и Украины) подписали Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (далее – СНГ) [1]. Было образовано межгосударственное объединение, ознаменовавшее появление нового субъекта международного права.

Как известно, государство и право неразрывно связаны между собой. Право определяется как совокупность правил поведения, выгодных государству и одобренных им посредством принятия законодательства, которое призвано регулировать общественные отношения, происходящие внутри государства. Правовое регулирование отношений между независимыми государствами охватывает значительное количество нормативных правовых актов как национального законодательства, так и международных правовых актов. На протяжении последних лет среди большого количества нормативных правовых актов СНГ весьма интересными представляются модельные законы.

Основная часть

Исторические корни модельного законодательства уходят в конец XIX в. в Соединенные Штаты Америки. Национальная конференция полномочных легислатур штатов более столетия готовит такие акты. В этих целях в 1892 г. была учреждена Национальная конференция уполномоченных по унификации права штатов, которая представляет собой отчасти государственный орган, отчасти – общественную организацию [2, с. 706].

В научной литературе существует ряд определений модельного закона.

Модельный закон – это законодательный акт типового характера, содержащий нормативные рекомендации, а также варианты возможных правовых решений (иногда пояснения к возможным вариантам, примеры) тех или иных вопросов определенной сферы общественных отношений [3].

Модельный закон – это законодательный акт, содержащий рекомендации, а также варианты правовых решений, пояснения, примеры. Создание модельных законов практикуется в США и СНГ [4].

Модельный закон (*model law*) – рекомендательный закон, принимаемый законодательным инструментом федеративного государства, государственного объединения или международными организациями в целях согласования нормативной ориентации субъектов законодательной деятельности членов соответствующего объединения [5].

Модельные законы не являются обязательными для законодательных органов. По сути, они служат своего рода правовым стандартом. Создание единообразных модельных актов – это средство унификации и гармонизации законодательства. Важное свойство модельных актов состоит в том, что они представляют собой связующий элемент между нормами международного права и национального законодательства отдельных государств. Для модельных законов характерен рекомендательный характер. Такие документы выполняют нормативно-консолидирующую роль в законодательстве. Законодательные органы также имеют возможность самостоятельно определять степень восприятия модельных законов в законотворческой деятельности.

Развитие модельного законодательства непосредственно связано с деятельностью Межпарламентской ассамблеи СНГ. Она была образована 27 марта 1992 г. на основе Алма-Атинского соглашения, подписанного главами парламентов Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России, Таджикистана и Узбекистана. Основное значение в деятельности Ассамблеи имеют вопросы, связанные со сближением и гармонизацией законодательства стран СНГ. Это направление реализуется на основе принимаемых Межпарламентской ассамблеей модельных законодательных актов и рекомендаций.

С одной стороны, появление модельных законов Межпарламентской ассамблеи СНГ можно связать с событиями, происходящими на фоне всеобщей вестернизации после распада СССР. При этом был введен ряд новых терминов и определений. В их числе национальная безопасность, национальные интересы и др.

На наш взгляд, модельные законы имеют ряд совпадений с основами того или иного законодательства СССР. В Российской Федерации до 1993 г. основу законодательства составлял законодательный акт, устанавливавший основные принципы правового регулирования в определенной сфере общественных отношений. Например, были приняты Основы законодательства о культуре (1992 г.), Основы лесного законодательства (1993 г.) и др.

Существует мнение, что данная форма была заимствована у СССР, в котором принимались основы законодательства по тем проблемам, по которым союзные республики затем принимали собственные кодексы. Например: Основы уголовного законодательства СССР и союзных республик (1958 г.), Основы гражданского судопроизводства (1961 г.), Основы жилищного законодательства (1981 г.), Основы гражданского законодательства СССР и республик (1991 г.). Они принимались в целях установления единства в правовом регулировании групп общественных отношений.

В современных реалиях политической обстановки весьма острым является вопрос обеспечения национальной безопасности государства. При этом пограничная безопасность представляется одной из наиболее важных и актуальных составляющих национальной безопасности всех государств – участников СНГ. Это обусловлено стремительным, а порой и непредсказуемым развитием политических и экономических процессов как на глобальном, так и на региональном уровне, наличием на территориях стран, сопредельных с государствами – участниками СНГ, очагов напряженности и нестабильности. Под их влиянием формируется большинство современных потенциальных и реальных вызовов и угроз, оказывающих существенное дестабилизирующее воздействие на состояние пограничной безопасности всех стран Содружества.

В настоящее время государствам – участникам СНГ крайне необходимо продолжать развивать интеграционные процессы в пограничной сфере, активно вовлекая в это различные политические институты, в том числе Совет командующих Пограничными войсками [6] – головной орган Совета глав государств СНГ по вопросам координации взаимодействия пограничных ведомств государств – участников СНГ в сфере обеспечения согласованной пограничной политики на внешних границах стран Содружества. При этом целесообразно продолжать наращивать взаимодействие с органами СНГ, осуществляющими сотрудничество с международными организациями в сфере противодействия преступности.

Одним из приоритетных направлений деятельности СНГ является развитие и совершенствование правовых основ сотрудничества государств – участников СНГ в сфере безопасности [7].

Значительный вклад в эту работу вносит Межпарламентская ассамблея СНГ. За время функционирования Межпарламентская ассамблея СНГ разработала и приняла ряд важных документов, направленных на гармонизацию законодательства государств – участников СНГ в сфере противодействия новым вызовам и угрозам безопасности. В их числе модельные законы «О государственной границе» [8], «О пограничной безопасности» [9], «О пограничных ведомствах (силах)» [10].

Предметом правового регулирования модельного закона «О государственной границе» являются организационные, экономические, административные, финансовые и иные отношения, возникающие в процессе нормального функционирования государственной границы. Данный закон регулирует также отношения с участием иностранных государств, их органов и должностных лиц.

Модельный закон «О государственной границе» отграничил правовые нормы по регулированию отношений, связанных с организацией функционирования государственной границы (установлением, изменением, обозначением, обустройством, содержанием, а также установлением и достижением выполнения режимов на государственной границе государства), от правовых норм, сопряженных с организацией и осуществлением деятельности по обеспечению пограничной безопасности. Модельный закон «О государственной границе» разрабатывался параллельно и в связи с разработкой модельного закона «О пограничной безопасности», а также с учетом Рекомендаций по гармонизации и унификации законодательств государств – участников СНГ о государственной границе и о пограничных ведомствах (силах).

Структурно модельный закон «О государственной границе» состоит из шести глав, 29 статей.

В преамбуле устанавливается, что действие настоящего модельного закона распространяется на граждан государства, иностранных граждан и лиц без гражданства, государственные органы, их должностных лиц, организации и общественные объединения, вступающие в правоотношения в пограничной сфере, и закрепляется, что он «регулирует правовые, организационные, административные и иные отношения, возникающие в процессе установления, обустройства, поддержания и функционирования государственной границы в целях обеспечения пограничной безопасности и развития государства».

Глава I «Общие положения» включает две статьи. Статья 1 содержит определения используемых в законе понятий, что формирует теоретическую составляющую закона. В ст. 2 определены функции государственной границы.

Глава II посвящена организации функционирования государственной границы. Статья 3 определяет правовые основы организации функционирования государственной границы, ст. 4 – принципы организации функционирования государственной границы. В ст. 5 отражены вопросы установления и изменения прохождения границы.

Порядок обозначения, обустройства и содержания государственной границы установлен в ст. 6, 7 и 8 соответственно.

Статья 9 определяет порядок функционирования участков государственной границы, не оформленных в международно-правовом отношении. В ст. 10 уточняется, какие государственные границы признаются спорными. В ст. 11 отражаются вопросы разрешения споров, связанных с соблюдением режима государственной границы пограничными представителями.

Глава III уточняет вопросы режимов государственной границы и пограничных зон (ст. 12–22).

В ст. 12–17 раскрываются отношения, связанные с режимом границы (ст. 12); особенности пересечения го-

сударственной границы физическими лицами и транспортными средствами (ст. 13); перемещение через государственную границу товаров (ст. 14); пропуск через государственную границу физических лиц и транспортных средств, ведение хозяйственной и иной деятельности на государственной границе, а также разрешение инцидентов, связанных с нарушениями режима государственной границы (ст. 15, 16 и 17 соответственно).

Статья 18 определяет режим пограничных зон. Въезд (проход), пребывание, передвижение физических лиц и транспортных средств в пограничной зоне регулируется ст. 19. Статья 20 устанавливает порядок ведения хозяйственной и иной связанной с ней деятельности в пограничной зоне. Вопросы ограничения или запрета содержания и выпаса скота у государственной границы отражены в ст. 21. Статья 22 определяет порядок учета, хранения и использования маломерных судов (средств) и средств передвижения по льду в пограничной зоне.

Глава IV «Режим в пунктах пропуска через государственную границу» включает пять статей.

Статья 23 регулирует открытие пунктов пропуска через государственную границу, ст. 24 – содержание и установление режима в пунктах пропуска через государственную границу. Статья 25 устанавливает порядок въезда (выезда) физических лиц, транспортных средств, ввоза (вывоза) грузов, товаров и животных в пунктах пропуска через государственную границу.

Порядок пребывания в пунктах пропуска через государственную границу физических лиц и транспортных средств определен в ст. 26. Статья 27 устанавливает дополнительные режимные правила в пунктах пропуска через государственную границу.

Глава V представлена ст. 28 и посвящена контролю и надзору в сфере функционирования государственной границы.

Глава VI «Заключительные положения» включает ст. 29, в которой приводятся виды ответственности за нарушение настоящего закона: дисциплинарная, административная, уголовная, гражданско-правовая и иная ответственность.

Основная идея модельного закона «О пограничной безопасности» – создание нормативной правовой базы в области обеспечения пограничной безопасности государства и приведении законодательства государств – участников СНГ в области пограничной безопасности в соответствие с современными условиями, требующими эффективного и адекватного реагирования на существующие и прогнозируемые угрозы безопасности в пограничной сфере.

Данный модельный закон в главе I устанавливает правовые основы обеспечения пограничной безопасности (ст. 1), вводит основные понятия в сфере пограничной безопасности (ст. 2), определяет место и роль пограничной безопасности в системе обеспечения безопасности государства (ст. 3), объекты и субъекты обеспечения пограничной безопасности (ст. 4). В принятом Межпарламентской ассамблеей СНГ документе приведен исчерпывающий перечень угроз пограничной безопасности (ст. 5).

Глава II закона посвящена основам обеспечения пограничной безопасности. В ней изложены принципы,

цели и задачи обеспечения пограничной безопасности (ст. 7), основы оценки угроз пограничной безопасности государства и организации противодействия им (ст. 9, 10). Закрепленные в ст. 8 закона группы мер (охранно-контрольные, оперативно-силовые и предупредительно-профилактические) образуют относительно самостоятельные направления обеспечения пограничной безопасности.

Особое значение имеет глава III данного модельного закона, создающая правовую основу системы обеспечения пограничной безопасности как составной части системы обеспечения национальной безопасности государства.

В главе IV раскрывается система обеспечения пограничной безопасности.

Глава V посвящена обеспечению пограничной деятельности.

Глава VI устанавливает порядок контроля и надзора в сфере обеспечения пограничной безопасности.

Глава VII «Заключительные положения».

С принятием модельного закона «О пограничных ведомствах (силах)» фактически завершена работа по созданию в странах Содружества принципиально новой законодательной модели в сфере обеспечения пограничной безопасности. Предметом правового регулирования этого закона выступают организационные, ресурсные, технологические и контрольно-надзорные сферы деятельности пограничных ведомств (сил).

Структурно данный модельный закон состоит из четырех глав, 26 статей. В главе I определены правовые основы деятельности пограничных ведомств (сил) (ст. 1), приведены основные понятия «пограничные ведомства» и «пограничные силы» (ст. 2).

В главе II установлены основы деятельности пограничных ведомств (сил), включая принципы, цели деятельности, задачи, функции, права, а также направления деятельности пограничных ведомств (сил).

В III главе раскрыта организация деятельности пограничных ведомств (сил). Большое внимание уделено видам обеспечения деятельности пограничных ведомств (сил) (ст. 18– 22).

Глава IV устанавливает ответственность за нарушение законодательства государства о пограничных ведомствах (силах) (ст. 25), определяет порядок надзора за исполнением законодательства государства о пограничных ведомствах (силах) (ст. 26).

В ст. 5 модельного закона «О пограничной безопасности» перечислены реально существующие угрозы пограничной безопасности:

- наличие и возможная эскалация вооруженных конфликтов в пограничном пространстве государства;
- территориальные притязания сопредельных государств;
- незавершенность международно-правового оформления государственных границ;
- проявления в пограничном пространстве государства национального и религиозного экстремизма, этнического и регионального сепаратизма [9].

Кроме того, в современных условиях на пограничную безопасность серьезное влияние оказывают нестабильная сложная обстановка, вызванная нарушениями режима государственной границы, высокая активность между-

народного терроризма и трансграничной организованной преступности.

Данные и иные обстоятельства указывают на целесообразность дальнейшего совершенствования законодательных актов в сфере обеспечения в первую очередь пограничной безопасности.

Принципиально новыми в истории являются события, произошедшие на территориях государств постсоветского пространства. Это так называемые «цветные революции» в Грузии (2003 г.), Киргизии (2005 г.), Украине (2004 г. – первый Майдан), затем государственный переворот (2014 г. и вооруженный конфликт на юго-востоке по настоящее время). Все эти процессы свидетельствуют о дестабилизации ситуации в странах Содружества.

В августе 2005 г. в ходе очередного заседания Совета глав государств СНГ Туркменистан заявил об участии в Содружестве в качестве ассоциированного члена [11]. Спустя три года, 18 августа 2008 г., о выходе из СНГ заявила Грузия*.

Исходя из вышеизложенного и других обстоятельств и факторов, модельные законы «О государственной границе» и «О пограничной безопасности» целесообразно дополнить рядом положений.

В силу особой актуальности, больших рисков возникновения конфликтов, противоречий между государствами из-за пограничных инцидентов на государственной границе целесообразно включить главу «Пограничные инциденты и правовое обеспечение их двух, трех стороннего разрешения». В ней следует дать определение пограничного инцидента и представить его виды, закрепить структуру института пограничных представителей (пограничных уполномоченных), определить организационное построение и полномочия субъектов погранпредставительской деятельности.

Главу III модельного закона «О пограничной безопасности» «Обеспечение пограничной безопасности в особых условиях» дополнить ст. 16¹: «Обеспечение пограничной безопасности при нарастании военной угрозы, указывающей на реальное намерение применить вооруженную силу против суверенитета, независимости и территориальной целостности государств – участников СНГ».

Главу V данного закона «Обеспечение пограничной деятельности» дополнить статьями 35¹, 35², 35³ соответственно:

«Правовое и техническое обеспечение связи субъектов пограничных ведомств государств – участников СНГ»;

«Правовое регулирование использования сети Интернет на приграничной территории государств – участников СНГ»;

«Правовое регулирование использования электронных открытых (незащищенных) носителей информации и средств связи на приграничной территории государств – участников СНГ».

Кроме того, в целях совершенствования нормативной правовой базы в области организации функционирования государственной границы и обеспечения пограничной безопасности в Рекомендациях по гармонизации и

* 18 августа 2008 г. в Исполнительный комитет СНГ поступила нота МИД Грузии №7/228-10 о выходе из состава СНГ (официально Грузия перестала быть членом СНГ с 18 августа 2009 г.).

унификации законодательств государств – участников СНГ о государственной границе и о пограничных ведомствах (силах) нормативно закрепить следующее положение: «В пределах приграничной территории государств – участников СНГ ужесточить административную ответственность лиц за нарушение установленного порядка проведения собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации, пикетирования, а равно публичные призывы к организации или проведению собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации, пикетирования с нарушением установленного порядка их организации или проведения, если в этих деяниях нет состава преступления, совершенные участниками таких мероприятий».

В соответствии с национальным законодательством государств – участников СНГ также дополнительно установить административную ответственность за следующие нарушения в сфере пограничной безопасности:

«умышленное создание условий для незаконного пересечения границы с целью перемещения товаров и (или) транспортных средств, плавательных средств и летательных аппаратов (при отсутствии признаков уголовно-наказуемого деяния)»;

«оскорбление, умышленное унижение чести и достоинства сотрудника пограничных ведомств государств – участников СНГ».

Заключение

1. Созданные интеграционные объединения на постсоветском пространстве (СНГ, Союзное государство, Организация Договора о коллективной безопасности, Евразийский экономический союз, Таможенный союз и др.) регулируют межгосударственные отношения в первую очередь на основе международных договоров и соглашений. Учитывая, что модельные законы являются связующим звеном с актами международного права, в рамках взаимодействия государств – участников СНГ представляется дальнейшая политическая перспектива развития и реализации положений модельных законов с целью унификации национальных законодательств и гармонизации общественных отношений в различных сферах жизнедеятельности.

2. Оценивая практическую составляющую модельных законов государств – участников СНГ в сфере обеспечения пограничной безопасности, целесообразно выделить такие критерии их оценки, как повышение эффективности противодействия трансграничной организованной преступности и терроризму, создание надежного заслона потокам контрабанды и незаконной миграции.

3. Изменение в первую очередь политической обстановки в мире в целом и в регионе стран СНГ в частности диктует необходимость развития механизмов противодействия существующим и возникающим вызовам и угрозам. Одним из таких механизмов является совершенствование национального законодательства отдельных государств – участников СНГ, в том числе модельных законов в сфере обеспечения пограничной безопасности.

На современном историческом этапе востребованным и перспективным представляется внесение изменений и дополнений в модельные законы «О государственной границе» и «О пограничной безопасности», которые мо-

гут быть дополнены следующими принципиальными положениями:

включить в модельный закон «О государственной границе» информацию о пограничных инцидентах и правовом обеспечении их двух-, трехстороннего разрешения»;

модельный закон «О пограничной безопасности» дополнить ст. 16¹: «Обеспечение пограничной безопасности при нарастании военной угрозы, указывающей реальное намерение применить вооруженную силу против сувере-

нитета, независимости и территориальной целостности государств – участников СНГ»;

отразить вопросы, связанные с правовым и техническим обеспечением связи субъектов пограничных ведомств государств – участников СНГ, правовым регулированием использования сети Интернет на приграничной территории государств – участников СНГ, правовым регулированием использования электронных открытых (незащищенных) носителей информации и средств связи на приграничной территории государств – участников СНГ.

Список использованных источников

1. Соглашение о создании Содружества Независимых Государств: [заключено в г. Минске 08.12.1991 г.] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
2. Правовые системы стран мира : энциклопед. справочник / ред. А. Я. Сухарев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : НОРМА, 2003. – 976 с.
3. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. – М., 2002.
4. Краткий юридический словарь. – М.: Инфра-М, 2004.
5. Юридическая энциклопедия. – Юринформцентр, 2005.
6. Положение о Совете командующих Пограничными войсками : утв. Соглашением Совета глав государств СНГ : [заключено в г. Москве 24.09.1993 г.] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2015.
7. Интернет-портал СНГ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=18869>. – Дата доступа : 05.09.2015.
8. Модельный закон «О государственной границе» : постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, 28 окт. 2010 г., № 35-9 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
9. Модельный закон «О пограничной безопасности» : постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, 28 окт. 2010 г., № 35-10 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
10. Модельный закон «О пограничных ведомствах (силах)» : постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, 17 мая 2012 г., № 37-10 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
11. Об основных принципах участия нейтрального Туркменистана в СНГ : Решение Совета глав государств СНГ [Электронный ресурс] : [принято в г. Казани 26.08.2005 г.] // Исполнительный комитет СНГ. – Режим доступа : <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=3988>. – Дата доступа : 07.09.2015.

УДК 34:94(4)

Т. П. ИВАНОВА

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ В БЕЛАРУСИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Анализируется состояние и развитие правовой системы охраны историко-культурного наследия в Республике Беларусь.

This article analyzes the process of creating and developing the law system aimed at the preservation of historical and cultural heritage in the Republic of Belarus.

Сохранность историко-культурного наследия является гарантом сохранности идентичности и самобытности народа в условиях глобализации, а также средством сближения и взаимопонимания между представителями различных стран, установления и поддержания миролюбивых отношений в современном мире. В связи с этим актуальна проблема правового обеспечения сохранности историко-культурного наследия.

В Конституции Республики Беларусь вопросы охраны историко-культурного наследия отражены в ст. 15, 51, 54. В частности, в ст. 15 Основного закона закреплено, что «Государство ответственно за сохранение историко-культурного наследия, свободное развитие культуры всех национальных общностей, проживающих в Республике Беларусь». В части первой ст. 51 Конституции Республи-

ки Беларусь гарантируется право каждого «на участие в культурной жизни». Статья 54 Конституции Республики Беларусь предусматривает следующую обязанность граждан страны: «Каждый обязан беречь историко-культурное, духовное наследие и другие национальные ценности» [1].

Закон Республики Беларусь «Аб ахове гісторыка-культурнай спадчыны Рэспублікі Беларусь», принятый 9 января 2006 г., регулирует отношения с целью сохранения, надлежащего содержания, рационального использования, восстановления и приумножения историко-культурного наследия на территории Беларуси. В названный Закон несколько раз вносились дополнения и изменения, в настоящее время Закон действует в редакции от 8 мая 2012 г. [17]. Дополнения и изменения затронули вопросы