

## ОДНО ИЗ НАПРАВЛЕНИЙ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ПОГРАНИЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ С УЧЕТОМ НАЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ

**Аннотация:** В статье рассмотрено взаимодействие международного и национального права в правовой системе Российской Федерации на примере отсылки к международным договорам в различных нормативных правовых актах. Особое внимание уделено пограничной безопасности. Так, автором предложено одно из направлений по совершенствованию данной сферы путем замены отсылки на трансформацию. Новизна данной статьи состоит в выявлении направлений совершенствования законодательства российской федерации в сфере пограничной деятельности с учётом национально-правовой имплементации. Цель – предложить рекомендации по совершенствованию норм, имеющих отсылку к международным договорам.

**Ключевые слова:** Юриспруденция, законодательство, имплементация, пограничная безопасность, пограничная деятельность, международные договоры, национальная безопасность, принципы права, нормы права, право

**В**заимодействие международного и национального права является основой существования многих нормативных правовых актов Российской Федерации, так как в большинстве из них существует отсылка к международным документам. Примером может выступать Конституция РФ<sup>1</sup>, в которой в ст. 15 указано: «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Подобное можно проследить и в других документах, регулирующих общественные отношения в определенных сферах. Так, в обеспечении пограничной безопасности таковыми будут Федеральный закон «О федеральной службе безопасности»: «деятельность федеральной службы безопасности осуществляется в соответствии с международными договорами Российской Федерации»<sup>2</sup>, а также:

«защита и охрана экономических и иных законных интересов Российской Федерации в пределах пограничной территории, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, а также охрана за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации запасов анадромных видов рыб, образующихся в реках Российской Федерации, трансграничных видов рыб и далеко мигрирующих видов рыб в соответствии с международными договорами Российской Федерации и (или) законодательством Российской Федерации»; Закон РФ «О Государственной границе Российской Федерации»<sup>3</sup>: «Государственной границей Российской Федерации является граница РСФСР, закрепленная действующими международными договорами и законодательными актами бывшего СССР; границы Российской Федерации с сопредельными государствами, не оформленные в международно-правовом отношении, подлежат их договорному закреплению» и др. нормы данного Закона.

Особенность Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации» состоит в том, что множество его норм имеет международный характер. Это проявляется и в отсылке («описание

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации : принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. : по состоянию на 26 янв. 2009 г. // Российская газета. 1993. № 237.

<sup>2</sup> О федеральной службе безопасности : Федер. закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ : принят Гос. Думой 22 февраля 1995 г. : одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 21 марта 1995 г. : по состоянию на 4 дек 2007 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 15, ст. 1269.

<sup>3</sup> О Государственной границе Российской Федерации : Закон Рос. Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 : по состоянию на 30 дек. 2008 г. // Вед. Съезда народн. депутатов Рос. Федерации и Верх. Совета Рос. Федерации. 1993. № 17, ст. 594.

## Правовое обеспечение национальной безопасности

и порядок установки пограничных знаков определяются международными договорами Российской Федерации, решениями Правительства Российской Федерации» – ст. 6 Закона), и в трансформации («принципы установления и изменения прохождения Государственной границы, установления и поддержания правоотношений на Государственной границе» – ст. 2). Автор отмечает, что в Законе основным является способ отсылки, который присутствует в других нормах документа<sup>4</sup>.

Таким образом, основные положения имеют отсылку на международные договора и соглашения, но при этом законодатель не комментирует, какие это документы, какой смысл они несут и как они влияют на тот или иной элемент пограничной деятельности (режим Государственной границы; пересечение Государственной границы, режим в пунктах пропуска через Государственную границу и др.).

Также, к этой проблеме можно отнести и порядок судоходства на пограничных реках, озерах и иных водных объектах с пересечением Государственной границы и действия воздушных судов при следовании от Государственной границы до пунктов пропуска через Государственную границу и обратно, а также при транзитном пролете через воздушное пространство Российской Федерации. В ст. 9 Закона указано, что некоторым видам судов<sup>5</sup> при следовании от Государственной границы до пунктов пропуска через Государственную границу и обратно запрещаются (кроме случаев, предусмотренных международными договорами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации) «другие действия, запрещенные законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации.» (п. «г»).

Воздушным судам при следовании от Государственной границы до пунктов пропуска через Государственную границу и обратно, а также при транзитном пролете через воздушное пространство Российской Федерации также за-

прещаются (кроме случаев, предусмотренных Законом) действия, запрещенные законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации.

Что отнести к «другим действиям», и какие международные договора при этом учитывать остается неясным.

Остается под вопросом, какие принципы учитываются в ст. 3 (Российская Федерация сотрудничает с иностранными государствами в сфере защиты Государственной границы на основе общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации), так как, по мнению А.И. Травникова, в международном праве не существует общего документа с исчерпывающим перечнем общепризнанных принципов и норм международного права<sup>6</sup>.

Основываясь на приведенных примерах, мнения ученых, а также на том факте, что не все международные договоры доступны для заинтересованных органов государственной власти, автор считает целесообразным в нормах Закона «О Государственной границе Российской Федерации», вместо отсылки использовать трансформацию, т.е. перенос общепризнанных норм и принципов международного права, положений международных договоров в соответствующие статьи. Возможно, будет целесообразным, применить подобное ко всем принимающимся нормативным правовым актам Российской Федерации. Помимо трансформации возможно применение инкорпорации в части, касающейся полного переноса международной нормы в Закон.

При таком подходе будут следующие положительные стороны:

- у правоприменителя не будет проблемы поиска к отсылающим международным документам, при том, что в Законе «О Государственной границе Российской Федерации» нет ни одной конкретной отсылки;
- закон будет приведен к более понятному виду, исключаяшему неправильное толкование со стороны правоприменительных органов, а также заинтересованных граждан;
- в некоторых ситуациях международные договоры Российской Федерации не всегда доступны для всех заинтересованных российских органов по причине их удаленности (пограничные отделения и пункты пропуска).

<sup>4</sup> См. ст. 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 12, 14, 22, 26, 28, 31, 32 и 34 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации»

<sup>5</sup> Иностранные суда, иностранные военные корабли и другие государственные суда, эксплуатируемые в некоммерческих целях, российские суда при следовании от Государственной границы до пунктов пропуска через Государственную границу и обратно, при плавании в российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов без захода в порты (на рейды) Российской Федерации

<sup>6</sup> Комментарий к Воздушному кодексу Российской Федерации /под ред А.И. Травникова. 2009. С. 8

Как и любой подход, предложение автора не лишено недостатков:

– правовой акт примет более объемный вид, в связи с огромным количеством норм, необходимых для включения;

– при принятии новых международных договоров Российской Федерации, необходимо будет одновременно вносить изменения в Закон «О государственной границе Российской Федерации»;

– законодателю предстоит сложный процесс с кодификацией всех норм международного права в пограничной сфере с целью дальнейшего их учета в Законе «О Государственно границы Российской Федерации». (см. Приложение 9).

Автор видит совершенствование данного направления следующим образом:

### *Статья 3. Защита и охрана Государственной границы*

*Российская Федерация сотрудничает с иностранными государствами в сфере защиты Государственной границы на основе общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации. К общепризнанным принципам международного права относятся: принцип всеобщего уважения прав человека, принцип добросовестного выполнения международных обязательств, принцип суверенного равенства государств, принцип неприменения силы или угрозы силой, принцип территориальной целостности государств, принцип мирного разрешения международных споров, принцип невмешательства во внутренние дела, принцип самоопределения народов, принцип сотрудничества. Под общепризнанной нормой международного права следует понимать правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного. Нормативное содержание общепризнанных принципов и норм международного права раскрывается в Уставе ООН, в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г, решениях Международного суда ООН и ее специализированных учреждений. Положения, содержащиеся в вышеупомянутых источниках, являются обязательными для Российской Федерации.*

В данной норме использовался текст Закона «О государственной границе Российской Федерации», Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»<sup>7</sup> и мнения ученых<sup>8</sup>. Кроме того, автор основывался на судебной практике. Так, в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 25.05.2006 № КАС06-129 указано, что согласно разъяснениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации, данным в пункте 1 Постановления от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации», под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо; под общепризнанной нормой международного права следует понимать правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного; содержание указанных принципов и норм международного права может раскрываться, в частности, в документах Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений. Свод принципов, в котором раскрыто содержание права задержанного или находящегося в заключении лица на получение юридической помощи адвоката (принцип 18), принят Резолюцией Генеральной Ассамблеей ООН 9 декабря 1988 года № 43/173. Поэтому положение этого международного документа правильно применено судом по настоящему делу<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5 // «Бюллетень Верховного Суда РФ», № 12, 2003

<sup>8</sup> Комментарий к постановлениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации по гражданским делам / Е.А. Борисова, С.А. Герасименко, Б.А. Горохов и др.; под ред. В.М. Жуйкова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, 2008. С. 25.

<sup>9</sup> Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 02.03.2006 № ГКПИ06-54, которым был признан частично недействующим пункт 83 Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений, утв. Приказом Минюста РФ

## Правовое обеспечение национальной безопасности

Автор отмечает, что в тексте изменения используются только основные принципы международного права, без разделения на отраслевые. В этом случае, объем был бы значительно выше, так как отраслевые принципы во многом отвечают требованиям пограничной сферы.

Е.А. Борисова, С.А. Герасименко, Б.А. Горохов в своих трудах отмечают следующее: «Так, международное право прав человека как самостоятельная отрасль международного права включает, в частности, принцип достоинства и ценности человеческой личности; принцип равноправия народов; принцип равноправия мужчин и женщин; принцип недопустимости дискриминации по признакам расы, пола, языка, религии. В сфере международного воздушного права действуют следующие отраслевые принципы: принцип суверенитета над воздушным пространством; принцип разрешительного порядка международных полетов и перевозок в суверенном воздушном пространстве; принцип обеспечения безопасности международной гражданской авиации; принцип взаимности; принцип свободы полетов за пределами государственной территории. Право охраны окружающей среды, являющееся одной из отраслей международного права, включает в себя: принцип охраны окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений; принцип международного природоохранного сотрудничества; принцип предотвращения трансграничного ущерба окружающей среде; принцип ответственности за ущерб, наносимый окружающей среде; принцип предварительной оценки воздействия на природную среду; принцип обмена информацией об экологической ситуации на национальном и региональном уровнях; принцип запрета военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду; принцип экологической безопасности.»<sup>10</sup>

Исходя из этого, из отраслевых принципов к сотрудничеству Российской Федерации с иностранными государствами в сфере защиты Государственной границы можно отнести: принцип суверенитета над воздушным пространством; принцип разрешитель-

ного порядка международных полетов и перевозок в суверенном воздушном пространстве; принцип обеспечения безопасности международной гражданской авиации; принцип взаимности; принцип свободы полетов за пределами государственной территории, принцип международного природоохранного сотрудничества; принцип предотвращения трансграничного ущерба окружающей среде; принцип ответственности за ущерб, наносимый окружающей среде; принцип предварительной оценки воздействия на природную среду; принцип обмена информацией об экологической ситуации на национальном и региональном уровнях; принцип запрета военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду; принцип экологической безопасности и некоторые другие<sup>11</sup>.

Источники, в которых раскрывается нормативное содержание общепризнанных принципов и норм международного права, также имеют свои трудности. Например, существует ряд специализированных учреждений Международного суда ООН, которые также являются источниками, но решения какие из них относятся к пограничной сфере определить достаточно сложно. Всего их девять: Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Международная организация труда (МОТ), Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Международная морская организация (ИМО), Международный союз электросвязи (МСЭ), Всемирный почтовый союз (ВПС), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС), Всемирная организация по туризму (ВОТ).

В ходе установления нормативного содержания общепризнанных норм международного права стороны в судебном процессе, суды также могли бы обращаться с запросом к ученым-международникам, специализирующимся в соответствующей области международного права, в Российскую ассоциацию международного права, Правовой департамент Министерства иностранных дел Российской Федерации.<sup>12</sup>

от 03.11.2005 № 205: Определение Верховного Суда РФ от 25.05.2006 № КАС06-129 // Определение опубликовано не было. См.: архив Верховного Суда РФ.

<sup>10</sup> Цитирование по: Комментарий к постановлениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации по гражданским делам / Е.А. Борисова, С.А. Герасименко, Б.А. Горохов и др.; под ред. В.М. Жуйкова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, 2008. С. 25.

<sup>11</sup> Поробнее см.: *Пылин А.В.* Компетенция Федеральной службы безопасности Российской Федерации в сфере обеспечения правовых основ государственной безопасности Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – С.-Пб., 2010. – 24 с.

<sup>12</sup> Комментарий к постановлениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации по гражданским делам / *Е.А. Борисова, С.А. Герасименко, Б.А. Горохов* и др.; под ред. В.М. Жуйкова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, 2008. С. 26

Кроме того, помимо перечисленных источников, существуют еще международные договоры, заключенные Российской Федерацией или которые ранее были заключены Союзом ССР и сохранили юридическую силу в настоящее время (Например, Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. был ратифицирован Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г. и вступил в силу для Союза ССР 23 марта 1976 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах был ратифицирован Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г. и вступил в силу для Союза ССР 3 января 1976 г., Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г. была ратифицирована Президиумом Верховного Совета СССР 11 февраля 1964 г. и вступила в силу для Союза ССР 24 апреля 1964 г.).

Также, применительно к некоторым другим статьям, в которых есть отсылка к международным договорам Российской Федерации, возможно целесообразным создать единый перечень правовых актов Российской Федерации, касающийся применения норм международного права в пограничной сфере.

По мнению автора, размытость формулировки «установленных международными договорами Российской Федерации и федеральными законами» негативно отражается на действиях правоприменителя. Попытка от отсылки перейти к трансформации и инкорпорации должно положительно сказаться правовой составляющей пограничной сферы. Подобный подход применим ко всем статьям Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации», где нет комментария, какие же международные договора применять: ст. 2-10, 12, 14, 15, 22, 26, 28, 31, 32 и 34

Таким образом, совершенствование законодательства Российской Федерации в сфере пограничной деятельности с учётом национально-правовой имплементации становится едва ли не основным способом развития правовой составляющей пограничной сферы: это связано в первую очередь с тем, что практически все нормативные правовые акты России по пограничной деятельности затрагивают интересы приграничных государств. Большинство таких документов появляются из-за принятия международных договоров, в том числе соглашений Таможенного союза Российской Федерации, Казахстана и Белоруссии.

#### Библиография:

1. Конституция Российской Федерации : принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.: по состоянию на 26 янв. 2009 г. // Российская газета. 1993. № 237.
2. О федеральной службе безопасности : Федер. закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ : принят Гос. Думой 22 февраля 1995 г. : одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 21 марта 1995 г. : по состоянию на 4 дек 2007 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 15, ст. 1269.
3. О Государственной границе Российской Федерации : Закон Рос. Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 : по состоянию на 30 дек. 2008 г. // Вед. Съезда народн. депутатов Рос. Федерации и Верх. Совета Рос. Федерации. 1993. № 17, ст. 594.
4. О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5 // «Бюллетень Верховного Суда РФ», № 12, 2003
5. Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 02.03.2006 № ГКПИ06-54, которым был признан частично недействующим пункт 83 Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений, утв. Приказом Минюста РФ от 03.11.2005 № 205: Определение Верховного Суда РФ от 25.05.2006 № КАС06-129 // Определение опубликовано не было. См.: архив Верховного Суда РФ.
6. Комментарий к Воздушному кодексу Российской Федерации /под ред А.И. Травникова. 2009. С. 8
7. Комментарий к постановлениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации по гражданским делам / Е.А. Борисова, С.А. Герасименко, Б.А. Горохов и др.; под ред. В.М. Жуикова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, 2008. С. 25.
8. Пылин А.В Компетенция Федеральной службы безопасности Российской Федерации в сфере обеспечения правовых основ государственной безопасности Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – С.-Пб., 2010. – 24 с.

#### References (transliteration):

1. Pylin A.V Kompetentsiya Federal'noy sluzhby bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii v sfere obespecheniya pravovykh osnov gosudarstvennoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii. Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. – S.-Pb., 2010. – 24 c.