

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО

Основные направления реализации международного приграничного сотрудничества

*Степенко В.Е.**

Базисные интересы любого государства состоят не только в защите конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности, в наращивании национальной мощи и ослаблении угроз национальной безопасности, но и в создании пояса добрососедства по периметру территории страны, развитию равноправного межгосударственного сотрудничества с приграничными странами на основе взаимовыгодного партнерства. Об этом, в частности, говорится в концепции национальной безопасности Российской Федерации¹.

Международное приграничное сотрудничество является одним из важных направлений реализации государственной пограничной политики Российской Федерации, имеет для России особо важное и приоритетное значение, а в последнее время приобретает все более широкие перспективы. Отметим, что Россия граничит с 16 государствами. Кроме того, из 89 субъектов Российской Федерации 46 регионов находятся в приграничных отношениях с теми или иными государствами, 26 из них граничат с государствами СНГ.

Сегодня на Государственной границе РФ, в пограничном пространстве страны, на внешних границах СНГ проявляется весь спектр вне-

*Степенко В.Е. – к.ю.н., доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Дальневосточного юридического института Тихоокеанского государственного университета.

¹ Концепция национальной безопасности Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 10.01.2001 г. № 24. Раздел II «Национальные интересы России» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 2. Ст. 170.

пных и внутренних угроз национальной безопасности. Южные участки наших границ, а также ряда государств СНГ оказались в зоне региональных и межэтнических конфликтов, подрывных акций международного терроризма. И от укрепления межгосударственного сотрудничества по пограничным вопросам в немалой степени зависит как региональная стабильность, так и стабильность обстановки в самой России.

Приграничное сотрудничество, осуществляемое Российской Федерацией, основывается прежде всего на таких общепризнанных международно-правовых принципах,² как: взаимное уважение суверенитета и территориальной целостности других государств; мирное разрешение приграничных споров; взаимное уважение законодательства государств, осуществляющих приграничное сотрудничество, а также соответствующих международных договоров; обеспечение интересов России в приграничном пространстве; ненанесение ущерба экономическим и иным интересам приграничных государств; соблюдение Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980 года³.

В рамках осуществления международного приграничного сотрудничества Российской Федерации находят свою реализацию важнейшие задачи пограничной политики Российской Федерации, а именно:

а) создание условий для обеспечения суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, ее пограничной безопасности;

б) установление и закрепление в международно-правовом отношении Государственной границы;

в) защита жизненно важных интересов Российской Федерации в ее морских пространствах;

г) межгосударственное сотрудничество по предотвращению военной опасности, кризисов и конфликтов в пограничном пространстве Российской Федерации;

д) предотвращение, исходя из жизненно важных интересов государства в пограничном пространстве, попыток международной изоляции России со стороны отдельных иностранных государств и военно-политических блоков;

е) обеспечение интересов и безопасности России на внешних гра-

² Концепция международно-договорной деятельности Пограничной службы Российской Федерации до 2010 г. Утв. Приказом ФПС России от 08.03.2001 г. № 133.

³ Ратифицирована Федеральным законом от 22.07.2002 г.

ницах государств – участников СНГ на международно-договорной основе⁴.

Международное приграничное сотрудничество заключается преимущественно во взаимной торговле, привлечении инвестиций и осуществлении совместных инвестиционных проектов, создании взаимодополняемых производств, миграции рабочей силы, но может осуществляться и по другим направлениям (поддержание единых стандартов в природопользовании, решение вопросов совместного использования водоемов, других природных ресурсов, коммуникаций и сооружений, взаимопомощь в чрезвычайных ситуациях и при стихийных бедствиях, координация усилий по профилактике и пресечению различных правонарушений, гуманитарные контакты).

В рамках решения проблем, возникающих в процессе реализации пограничной политики, РФ со многими государствами были заключены двусторонние и многосторонние договоры по пограничным вопросам, которые условно можно подразделить на четыре блока.

1. Договоры, устанавливающие основы регулирования и поддержания режима государственной границы

В качестве примеров подобных договоров можно назвать следующие: договор между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Финляндской республики о режиме советско-финляндской государственной границы и о порядке урегулирования приграничных инцидентов (Хельсинки, 23 июня 1960 г.)⁵; договор между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Монгольской Народной Республики о режиме советско-монгольской государственной границы, сотрудничестве и взаимной помощи по пограничным вопросам (Москва, 26 ноября 1980 г.)⁶; договор между Союзом Советских Социалистических Республик и Корейской Народно-Демократической Республикой о прохождении линии советско-корейской государственной границы (Москва, 17 апреля 1985 г.)⁷; договор между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Корейской Народно-Демократической Республики о режиме советс-

⁴Концепция международно-договорной деятельности Пограничной службы Российской Федерации до 2010 г. Утв. Приказом ФПС России от 08.03.2001 г. № 133.

⁵Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXI. М., 1967. С. 25-45.

⁶Сборник международных договоров СССР. Вып. XXXVII. М., 1983. С. 49-64.

⁷Собрание законодательства РФ. 1997. № 21. Ст. 2385.

ко-корейской государственной границы (Пхеньян, 3 сентября 1990 г.)⁸; договор между Российской Федерацией и Украиной о российско-украинской государственной границе (Киев, 28 января 2003 г.; договор вступил в силу 23 апреля 2004 г.)⁹.

Данные договоры заключаются в целях поддержания стабильности на границе между сопредельными государствами, спокойствия в приграничных районах, дальнейшего укрепления и развития сотрудничества и взаимной помощи. В них детально урегулированы вопросы, связанные:

а) с прохождением линии государственной границы.

В статье 2 договора между СССР и Финляндией установлено, что *«граница проходит неподвижно по прямой линии от одного пограничного знака к другому по сухопутным участкам, а также по пересекаемым линией границы стоячим и проточным водам. По участкам пограничных проточных вод, в том числе и по озерам, граница проходит по прямой, ломаной или кривой линии также от одного пограничного знака к другому, причем на пограничных реках и ручьях граница идет по их середине или по середине главного рукава»*.

В соответствии со ст. 3 договора о режиме советско-монгольской государственной границы *«1. Линия границы по сухопутным участкам проходит последовательно от одного пограничного знака к другому, как правило, по прямым линиям или по водоразделам, пересекая реки и ручьи, по неподвижной прямой линии в соответствии с документами демаркации ...*

2. По пограничным рекам и ручьям граница проходит по середине главного русла, следуя по изгибам и поворотам, за исключением двух участков на р. Чикой, где в соответствии с документами демаркации граница проходит по протокам. При образовании на пограничных реках (ручьях) естественным образом новых главных русел или изменении их конфигурации линия границы на этих участках остается неизменной»;

б) установлением и восстановлением пограничных обозначений (пограничных и створных знаков).

Статья 8 советско-монгольского договора о режиме границы предусматривает немедленное восстановление пограничных столбов (знаков) в случае их утраты, разрушения или повреждения. Причем

⁸Собрание законодательства РФ. 1997. № 21. Ст. 2387.

⁹Бюллетень международных договоров. 2004. № 7. С. 47-48.

восстановление данных знаков без изменения их местоположения производится властями той стороны, за которыми они закреплены.

Статья 5 договоров, заключенных по вопросу установления режимов советско-финляндской и советско-монгольской государственных границ, обязывает стороны *«содержать пограничные знаки, установленные для обозначения линии границы, а также пограничные просеки в таком порядке, чтобы месторасположение, вид, форма, размеры и окраска знаков, ширина и чистота просек соответствовали бы всем требованиям, вытекающим из документов демаркации границы»*;

в) пересечением государственной границы.

По общему правилу, вытекающему из ст.ст. 7 и 12 договора о режиме советско-корейской государственной границы, *«граждане одной Договаривающейся Стороны могут въезжать, выезжать, следовать транзитом и временно пребывать на территории другой Договаривающейся Стороны по действительным проездным документам, выдаваемым компетентными органами государства их гражданства, на условиях, предусмотренных Соглашением о взаимных поездках граждан от 22 января 1986 г. и дополнительными согласованными документами к нему. Лица, выехавшие в установленном пункте пропуска через границу с территории одной Стороны, но не имеющие надлежащих документов на право въезда на территорию другой Стороны, подлежат возвращению на территорию, откуда они прибыли»*.

Статья 30 договора между СССР и Монголией закрепляет, что *«переход (переезд, перелет) границы лицами и пересечение ее транспортными средствами может осуществляться только в пунктах перехода (пересечения) границы, открытых для международного и двустороннего движения, при наличии на то соответствующих документов. Иной порядок может быть установлен по договоренности Сторон»*;

г) использованием пограничными водами и пересекающими линию границы железными, шоссейными дорогами, а также коммуникационными сооружениями.

В частности, в соответствии со ст. 10 договора между СССР и Монголией *«на пограничных реках и озерах плавучим средствам Договаривающихся Сторон предоставляется право плавания, а жителям приграничных сельских советов и сомонов – право пользования водами в хозяйственно-бытовых целях, только до линии границы»*.

В статье 17 договора о режиме советско-корейской государственной границы детально регламентируется порядок плавания в пограничных водах: *«Плавучим средствам обеих Договаривающихся Сторон плавание в пограничных водах разрешается только до линии государственной границы, при этом им не разрешается становиться на якорь на линии государственной границы, а также причаливать к опорам железнодорожного Моста Дружбы, за исключением случаев, вызванных чрезвычайными обстоятельствами (авария)»*;

д) закреплением статуса пограничных уполномоченных.

Статья 33 договора между СССР и КНДР о режиме советско-корейской государственной границы закрепляет значительный объем прав и обязанностей пограничных уполномоченных в рамках реализации мероприятий:

- по надлежащему содержанию государственной границы и уходу за ней, соблюдению правил пропуска через нее,
- по предотвращению незаконного пересечения границы,
- по соблюдению порядка пользования пограничными водами и хозяйственной деятельности на государственной границе.

2. Договоры, особо регламентирующие пограничные экономические связи, порядок сношений в приграничных районах, ведения хозяйственной деятельности (охота, рыболовство, сельское и лесное хозяйство, горное дело, охрана окружающей природной среды) в приграничных районах. Например, договор между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Монгольской Народной Республики о режиме советско-монгольской государственной границы, сотрудничестве и взаимной помощи по пограничным вопросам (Москва, 26 ноября 1980 г.); соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о режиме российско-китайской государственной границы (Пекин, 27 мая 1994 г.); соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о руководящих принципах совместного хозяйственного использования отдельных островов и прилегающих к ним акваторий на пограничных реках (Пекин, 9 декабря 1999 г.)¹⁰.

В частности, ст. 17 договора о режиме советско-монгольской государственной границы установлены следующие правила ведения рыбной ловли в пограничных водах (реках, ручьях, озерах и иных водо-

¹⁰ Бюллетень международных договоров. 2004. № 8. С. 31-35.

емах, по которым проходит линия границы между СССР и Монголией):

«1. Граждане каждой Договаривающейся Стороны могут заниматься ловлей рыбы в пограничных водах только до линии границы по правилам, действующим на их территории, при условии запрещения:

а) применения взрывчатых, ядовитых и одурманивающих веществ, а также иных способов, связанных с массовым истреблением рыбы и нанесением ущерба рыбным запасам;

б) ловли рыбы в пограничных водах в ночное время суток (с захода до восхода солнца)».

В статье 14 соглашения между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о режиме российско-китайской государственной границы вводится запрет на охоту с ведением стрельбы в пределах 1000 метров с обеих сторон от линии границы, а также не допускается стрельба в сторону территории другой стороны и переход границы с целью преследования зверя и птицы.

3. Соглашения, заключенные с целью повышения пропускной способности пунктов пропуска и создания надлежащих условий для пересечения государственной границы физическими лицами, транспортными средствами и товарами, а также упрощения порядка пересечения государственной границы между отдельными государствами.

В частности, соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Эстонской Республики о пунктах пропуска через российско-эстонскую государственную границу (Таллинн, 25 июня 2002 г.)¹¹; соглашение между Правительством СССР и Правительством Социалистической Республики Румынии об упрощенном переходе государственной границы (Бухарест, 30 декабря 1985 г.)¹²; соглашение о сотрудничестве пограничных войск в сфере пограничного контроля в пунктах пропуска через границы государств – участников Содружества Независимых Государств с государствами, не входящими в Содружество (Москва, 25 ноября 1998 г.)¹³; соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о пунктах пропуска на российско-китайской государственной границе (Пекин, 27 января 1994 г.)¹⁴; соглашение между Правительством Российской Федерации и Прави-

¹¹ Бюллетень международных договоров. 2004. № 5. С. 18-22.

¹² Сборник международных договоров СССР. Вып. XLII. М., 1988. С. 51-54.

¹³ Бюллетень международных договоров. 2000. № 1. С. 34-37.

¹⁴ Бюллетень международных договоров. 1996. № 4. С. 8-13.

тельством Китайской Народной Республики об упрощенном порядке пересечения российско-китайской государственной границы во временном пункте пропуска Кани-Курган-Чанфатунь персоналом, занятом на совместном строительстве моста через реку Амур (Хэйлуцзян), а также перемещения строительных материалов, оборудования и транспортных средств (Пекин, 30 апреля 1997 г.); соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о распространении практики упрощенного пропуска граждан Российской Федерации в торговые комплексы в гг. Хэйхэ и Суйфэньхэ, действующие по китайскую сторону российско-китайской границы в форме обмена нотами (Пекин, 2 июня 1999 г.)¹⁵.

Статья 1 соглашения между СССР и Румынией предусматривает возможность пересечения государственной границы в упрощенном порядке в строго определенных случаях, а именно при:

«а) проведении совместных массово-политических, культурных, спортивных мероприятий на границе; пуске построенных совместно объектов; проведении национальных и традиционных праздников и торжеств, юбилейных дат, открытия памятников;

б) свидании с родственниками по случаю традиционных праздников, свадеб, дней рождения, рождения детей;

в) заболевании родственников;

г) смерти и других несчастных случаях, постигших родственников;

д) оказании неотложной медицинской помощи, если больной не может получить ее на территории своей страны».

Упрощенный порядок пропуска граждан Российской Федерации в торговые комплексы в г. Хэйхэ и г. Суйфэньхэ, расположенные с Китайской Стороны от российско-китайской государственной границы, предусматривается в Соглашении между Россией и КНР от 2 июня 1999 г. В частности, в п. 1 Соглашения указано, что *«пропуск граждан Российской Федерации, транспортных средств и товаров, следующих в торговые комплексы, будет осуществляться по действительным проездным документам и в соответствии с положениями, предусмотренными законодательством Российской Федерации и Китайской Народной Республики в области пограничного и таможенного контроля, через действующие на российско-китайской государственной границе пункты пропуска Благовещенск – Хэйхэ и Пограничный – Суйфэньхэ»*.

¹⁵Бюллетень международных договоров. 1999. № 11. С. 70-72.

4. Соглашения, заключаемые между государствами по вопросам пограничного сотрудничества.

Подобные договоры и соглашения были заключены со странами Азиатско-Тихоокеанского региона (Республикой Вьетнам, Монгольской Народной Республикой), государствами – участниками СНГ (Республиками Казахстан, Узбекистан, Молдова, Беларусь, Азербайджанской Республикой, Украиной), с Латвийской Республикой, с рядом государств Восточной Европы (Румынией, Болгарией, Словацкой Республикой), а также с Республиками Индия и Намибия. Причем сотрудничество по пограничным вопросам между названными государствами осуществляется в основном в целях обеспечения надежной охраны государственной границы по следующим направлениям:

- а) взаимодействие по вопросам охраны государственной границы в пунктах пропуска через нее;
- б) борьба с незаконной миграцией, контрабандой оружия, боеприпасов, взрывчатых, ядовитых веществ и радиоактивных материалов, наркотических средств и психотропных веществ;
- в) оказание содействия в обмене информацией и опытом организации охраны границы;
- г) оказание содействия в подготовке кадров и специалистов пограничных ведомств.

Следует особо отметить, что в последние годы были восстановлены приграничные связи с прикаспийскими государствами, особенно эффективно развивается сотрудничество с приграничными провинциями Исламской республики Иран (за последние семь лет товарооборот и грузопоток увеличился почти в десять раз). С другими приграничными территориями российская сторона также стремится поддерживать взаимовыгодные отношения, с этой целью создаются соответствующие режимы взаимодействия по выгодной торговле, расширяется интеграция экономических отношений, межнациональных и культурных связей.

Иными словами, во взаимодействии Российской Федерации с приграничными государствами наблюдается укрепление единого многофункционального международного сотрудничества в рамках реализации единой пограничной политики, которое направлено на совместное эффективное использование значительного политического и экономического потенциала наших стран.

Однако в настоящее время потенциал приграничного сотрудничества и возможности дальнейшего развития межрегиональных связей

со многими странами, в частности с государствами СНГ, используется не полностью в силу ряда объективных причин:

а) в национальном законодательстве большинства государств данная сфера правоотношений является недостаточно проработанной;

б) имеются существенные расхождения в действующих правовых нормах внутреннего законодательства государств в сфере внешнеэкономической и хозяйственной деятельности, таможенных и налоговых барьеров;

в) являются неурегулированными платежно-расчетные отношения;

г) до сих пор не принят закон «О приграничном сотрудничестве», который на федеральном уровне должен закрепить принципы, приоритетные направления и формы его осуществления.

Таким образом, в интересах обеспечения национальной и коллективной безопасности приграничных государств, в рамках дальнейшего содействия международно-правовому оформлению и развитию имеющегося потенциала сотрудничества по пограничным вопросам, видимо, следует:

– на межгосударственном уровне решить вопрос об унификации содержания соглашений по проблемам развития приграничного сотрудничества, а также конкретизации положений внутригосударственного законодательства в административно-политической сфере, направленного на реализацию целей и задач государственной пограничной политики;

– государствам, являющимся участниками договоров и соглашений по вопросам сотрудничества приграничных областей и регионов, необходимо разработать конкретные предложения и внести соответствующие поправки в действующие внутригосударственные нормативные акты в целях упрощения для населения приграничных районов паспортного, таможенного, иммиграционного и иных видов контроля в рамках преодоления несогласованности налогового и таможенного законодательства граничащих государств;

– ввиду отсутствия в национальном законодательстве государств – участников договоров (соглашений) по вопросам развития и укрепления приграничного сотрудничества самостоятельных законодательных актов по данному вопросу следует ускорить их принятие.

С принятием этих и некоторых других законодательных актов по вопросам пограничной политики приграничное сотрудничество приобретет новые направления реализации и будет способствовать расширению экономических, политических, культурных и иных отношений приграничных государств.