Содержание

Введение

1. Особенности терминологии

2. Правовая основа государственных границ Российской Федерации

2.1 Установление границ РФ

2.2 Законодательные основы пограничной сферы

2.3 Основной закон о границах Российской Федерации

3. Проблемные пограничные вопросы

Заключение

Список использованной литературы

# 

# Введение

Формированию государственных границ государств на протяжении последних десятилетий посвящено достаточно большое количество исследований. Это в свою очередь позволяет более детально исследовать вопросы формирования государственной границы Российской Федерации, а именно принципы, на основе которых происходит установление и изменение ее прохождения.

Внутригосударственные изменения в Российской Федерации, социально-экономическая ситуация в стране, новые внешнеполитические и международно-правовые реалии значительно усложнили характер и содержание российской пограничной политики, предопределили настоятельную необходимость выделения правоотношений в пограничной сфере (сфере защиты государственной границы) в самостоятельную область правового регулирования. Совершенно очевидно, что без надежного правового фундамента и правовой основы государственной границы безопасность российского государства гарантирована быть не может.

В связи с этим необходимо осветить вопрос, что же понимается под термином правовой основой государственной границы.

# 1. Особенности терминологии

В научной литературе понятие правовой основы государственной границы не получило сколько-нибудь широкого освещения. Ученые-юристы, исследующие правовой статус государственной границы, чаще всего используют термин «законодательство о государственной границе», либо «правовой режим государственной границы». Бесспорно, такие категории и связанные с ними подходы к проблеме имеют право на жизнь и должны активно разрабатываться юридической наукой. Вместе с тем существует предел их функциональных возможностей.

Так, анализируя законодательство о государственной границе, прежде всего акцентируем внимание на форме, внешней стороне правового регулирования, иерархии нормативных актов, их соподчиненности, взаимозаменяемости, соотношении актов федерации и ее субъектов, посвященных государственной границе. В то же время вопросы содержательного плана, а также особенности действия юридического инструментария зачастую отходят на второй план.

При использовании категории «правовой режим государственной границы» тоже возникают проблемы. Конечно, режимные правила несут основную нагрузку в определении правового статуса государственной границы, но они не исчерпывают всего содержания рассматриваемого государственно-правового института.

Важное значение имеют и другие нормы: о системе субъектов, обеспечивающих охрану государственной границы, их компетенции, социальной защищенности военнослужащих пограничных войск и др. Кроме того, само понятие режима государственной границы не охватывает всех режимных норм.

Закон о Государственной границе Российской Федерации четко разграничивает режим государственной границы и пограничный режим по их содержанию, а также режим в пунктах пропуска через государственную границу. Однако это не дает оснований для использования категории «правовой режим государственной границы» в качестве собирательного понятия при характеристике всех юридических элементов механизма охраны границы.

Представляется, что категория «правовая основа государственной границы» дает возможность существенно обогатить наши представления о юридических аспектах установления, функционирования и охраны государственной границы. Эта категория объемна по своему содержанию и позволяет охватить всю систему правового регулирования государственной границы, она дает возможность определить общие закономерности, основные тенденции развития государственного права России.

По установившемуся мнению, правовая основа государственной границы – это система взаимосвязанных внутригосударственных и международных нормативных актов, юридических норм, иных правовых средств, регламентирующих вопросы установления, функционирования и охраны государственной границы Российской Федерации, включая меры ответственности за нарушения соответствующих правил и процедур.

Введение в научный оборот категории «правовая основа государственной границы» дает возможность анализировать не только собственно законодательство о границе, но и практику его применения, своевременно вносить корректировки в законы и совершенствовать юридические механизмы.

При таком широком подходе могут и должны быть приняты во внимание и такие факторы, как правовая культура воинов-пограничников, других лиц, осуществляющих охрану государственной границы, уровень знания ими законов, международных соглашений и степень уважения прав и свобод личности. Эти обстоятельства, оказывающие серьезное влияние на правоприменительную практику, реальный режим государственной границы, до последнего времени оставались за пределами научных исследований и недостаточно учитывались в законотворческой деятельности.

# 2. Правовая основа государственных границ Российской Федерации

## 

## 2.1 Установление границ РФ

На современном этапе развития прохождение государственной границы Российской Федерации устанавливается и изменяется международными договорами и федеральными законами. Документы об изменениях и уточнениях прохождения государственной границы на местности, произведенных в порядке проверки государственной границы на основании международных договоров и соглашений Российской Федерации, вводятся в действие в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В соответствии с положениями пункта 2 статьи 5 Федерального Закона «О государственной границе Российской Федерации» прохождение государственной границы, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации, устанавливается: на суше – по характерным точкам, линиям рельефа или ясно видимым ориентирам; на море – по внешней границе территориального моря Российской Федерации; на судоходных реках – по середине главного фарватера или тальвегу реки; на несудоходных реках, ручьях – по их середине или по середине главного рукава реки; на озерах и иных водоемах – по равноотстоящей, срединной, прямой или другой линии, соединяющей выходы государственной границы к берегам озера или иного водоема. Государственная граница, проходящая по реке, ручью, озеру или иному водоему, не перемещается как при изменении очертания их берегов или уровня воды, так и при отклонении русла реки, ручья в ту или иную сторону; на водохранилищах гидроузлов и иных искусственных водоемах – в соответствии с линией государственной границы, проходившей на местности до ее затопления; на мостах, плотинах и других сооружениях, проходящих через реки, ручьи, озера и иные водоемы, – по середине этих сооружений или по их технологической оси независимо от прохождения государственной границы на воде.

Государственная граница на местности обозначается ясно видимыми пограничными знаками. Описание и порядок установки пограничных знаков определяются международными договорами Российской Федерации и решениями Правительства Российской Федерации.

В международной практике различают три способа проведения границ: орографический, геометрический и астрономический (географический).

При орографическом способе границу проводят с учетом особенностей рельефа местности: по реке, горному хребту и т. п. У Российской Федерации орографическим способом проведены границы с Монголией, Китаем некоторыми другими странами.

Геометрический способ проведения границы предусматривает проведение прямой линии между фиксированными точками на поверхности суши без учета рельефа земной поверхности и каких-либо естественных ориентиров. Россия проведенные геометрическим способом границы имеет на отдельных участках с Китаем и Финляндией.

Способ проведения государственной границы по параллели или меридиану называется астрономическим (географическим). Такие границы встречаются в основном на Африканском континенте (Ангола, Египет, Судан, Чад).

## 

## 2.2 Законодательные основы пограничной сферы

Анализ норм действующего законодательства, регулирующего общественные отношения в пограничной сфере, показывает, что нормативно-правовая база во многом не отвечает современным задачам строительства и развития системы Пограничной службы Российской Федерации. Правовое регулирование отличается наличием существенных пробелов. На уровне законов недостаточно защищены имущественные и иные интересы субъектов, осуществляющих свою деятельность по охране государственной границы, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации.

До настоящего времени Пограничная служба Российской Федерации как самостоятельный федеральный орган исполнительной власти еще не имеет завершенной, комплексной, отвечающей всем современным требованиям законодательной базы, а временная, переходная схема правового регулирования охраны государственной границы России еще не преодолена.

Так, после образования самостоятельного Российского государства Российская Федерация продолжала еще длительное время регулировать отношения в правовой сфере, руководствуясь законодательными актами Союза ССР:

Законом о порядке выезда и въезда граждан СССР;

Законом о правовом положении иностранных граждан в СССР;

Таможенным кодексом Союза ССР;

Кодексом торгового мореплавания;

Правилами плавания и пребывания в территориальных водах (территориальном море) СССР, внутренних водах и портах СССР иностранных кораблей и др.

Вместе с тем постепенно принимались и принимаются новые законодательные и нормативно-правовые акты Российской Федерации, такие как:

Конституция Российской Федерации;

Закон «О безопасности» от 5.03.1992 г.;

Закон «О Государственной границе Российской Федерации» от 1.04.1993 г.;

Закон « О вывозе и ввозе культурных ценностей» от 15.04.1993 г.;

Закон «О таможенном тарифе» от 21.05.1993 г.;

Закон «О беженцах» от 19.02.1993 г.;

Закон «О вынужденных переселенцах» от 19.02.1993 г.;

Закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12.08.1995 г.;

Закон «О внешней разведке» от 10.01.1996 г.;

Закон «О Пограничной службе Российской Федерации» от 4.05.2000г.

указы Президента Российской Федерации:

«Об охране природных ресурсов территориальных вод, континентального шельфа и экономической зоны Российской Федерации»;

«Об образовании пограничных войск Российской Федерации» от 12.06.1992 г.;

«О некоторых мерах по организации таможенного контроля» от 18.07.1992 г.;

«О Федеральной пограничной службе Российской Федерации» от 30.12.1994 г. и другие.

Кроме того, Россией заключено значительное число договоров на многосторонней и двухсторонней основе с государствами СНГ по вопросам охраны границ государств содружества.

Задача по наращиванию нормативной базы государственной границы должна решаться дифференцированно, с учетом различных типов границ России: классических государственных; государственных границ, формирующихся по классическому типу; бывших административных границ со странами СНГ, формально провозглашенных в качестве государственных.

Применительно к границам России, совпадающим с границами Союза ССР, речь, прежде всего, идет об упрочении их международно-правовой основы. Так, например, возрастание угрозы контрабандных операций требует принятия мер по укреплению границы с Монголией, которая на всем ее 1382-километровом отрезке практически не охраняется. В связи с этим могут быть приняты изменения в договорно-правовой базе, правовом режиме этого участка границы России.

Более радикальных правовых перемен ждут границы России с Латвией, Литвой, Эстонией. Безусловно, постановление Верховного Совета Российской Федерации об установлении режима государственной границы с Эстонией, Латвией и Литвой от 6 ноября 1992 г., а затем и принятие Закона РФ о Государственной границе не решают всех проблем юридического оформления данного участка государственной границы России. Они лишь кладут начало сложному процессу формирования государственной границы классического типа, соответствующей международно-правовому стандарту. Данное постановление в известном смысле может рассматриваться и как вынужденная мера, которая связана не только с процессом расхищения национальных богатств России, но и является ответной реакцией на территориальные притязания Латвии и Эстонии.

Попытки обосновать свои притязания ссылками на Тартуский договор 1918 г., мирный договор России с Латвией от 11 августа 1920 г. весьма уязвимы, поскольку с вхождением этих государств в состав СССР данные соглашения утратили свою силу. Кроме того, опыт достижения независимости странами Латинской Америки, Африки и Азии свидетельствует о действии в этом случае принципа преемства административных границ.

## 

## 2.3 Основной закон о границах Российской Федерации

Правовая основа государственной границы России должна развиваться комплексно. Речь идет о совокупности взаимосвязанных правовых институтов, регулирующих различные группы отношений, складывающихся в процессе обеспечения охраны территории государства. Таковыми являются:

* порядок установления и изменения государственной границы;
* правовой режим границы;
* организация и деятельность структур, осуществляющих охрану государственной границы;
* ответственность за нарушение режима границы и др. Актуальная задача формирующегося российского законодательства о государственной границе состоит в существенном расширении сферы законодательного регулирования. Это важно в силу ряда принципиальных соображений.

Требуют изменения не соответствующее принципам правового государства положение, при котором целые блоки отношений по охране государственной границы оставались вне внимания законодателя, а регламентировались ведомственными нормативными актами КГБ СССР. Разумеется, речь не идет о полном отказе от системы ведомственного регулирования в вопросах государственной границы, но это должно быть сведено к предельно допустимому минимуму и ни в коем случае не должно подменять собою закон.

За последнее время на базе принятых в Российской Федерации законов ФПС России проделана большая работа по исправлению изъянов ведомственного нормотворчества, таких как:

* закрытость от граждан;
* возможность произвольного толкования;
* противоречие законодательству и международно-правовым нормам.

Однако работы в этой области еще очень много. И в первую очередь из ведомственных актов в ранг законов должны быть преобразованы положения, затрагивающие конституционные права граждан.

Основные подходы к законодательству о государственной границе нашли свое отражение в Законе о Государственной границе Российской Федерации. В Закон включен важный для воинов-пограничников раздел о правовой и социальной защите военнослужащих и других граждан, участвующих в охране государственной границы, регламентировано применение оружия, боевой техники и специальных средств при охране государственной границы, отдельно выделен блок вопросов, связанный с ресурсным обеспечением охраны государственной границы, что позволит рассматривать их, как приоритетные.

В Законе определяются функции всех государственных органов, принимающих участие в деятельности по охране государственной границы, что создает правовой фундамент организации и деятельности специального механизма охраны и защиты государственной границы России, который предполагает не только четкое разграничение функций и ответственности, но и необходимую координацию, сотрудничество.

Включение в Закон о Государственной границе Российской Федерации новых блоков общественных отношений, связанных с охраной госграницы, и более детальное их регулирование принципиально еще и потому, что они будут на деле способствовать кодификации всего законодательства России по этому вопросу, превращению этого Закона в «головной», ведущий правовой документ в данной области.

Основу нового Закона составляет режим государственной границы Российской Федерации. Именно этот правовой институт и определяет лицо всего законодательства о границе. Ранее отмечалось, что в юридической литературе нет точного определения правового режима государственной границы. Зачастую под ним понимают всю совокупность правовых норм, относящихся к государственной границе, и в этом случае режим фактически отождествляется с правовой основой, что осложняет понимание его природы и отличительных признаков. В Законе о Государственной границе Российской Федерации нет специального определения режима границы, но характеристика составляющих его элементов дана довольно точно. Она включает в себя:

* содержание государственной границы;
* пересечение ее лицами и транспортными средствами; перемещение через государственную границу товаров, предметов и животных;
* ведение хозяйственной и иной деятельности на границе, связанной с ее пересечением;
* порядок разрешения с иностранными государствами инцидентов, возникающих в связи с нарушением указанных правил.

Эти правила пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу закреплены в специальных разделах Закона.

Существенная особенность Закона о государственной границе России заключена в демократизации режимных правил, что создает возможность для формирования нового облика государственной границы. Этому в значительной степени должен способствовать отказ от правового института пограничной зоны, площадь которой в настоящее время составляет около 15% всей территории бывшего СССР.

Важно и то, что Закон создает базу для выбора различных типов режима государственной границы с соседними странами. С учетом взаимных интересов России и сопредельных государств, международными договорами и законодательством России режим государственной границы может устанавливаться не в полном объеме, при этом характер режимных правил может упрощаться.

Гибкая система правового регулирования пограничного режима делает возможность активного участия в его определении органов исполнительной власти республик, краев и областей Российской Федерации. Они получают возможность конкретизировать перечень, содержание, пространственные и временные пределы действия правил пограничного режима, а также круг граждан, в отношении которых те или иные правила действуют. При этом важно не допускать местничества, нанесения ущерба интересам государственной безопасности под предлогом учета региональной специфики.

Существующие ныне административные границы России не только во многом условны, но в ряде случаев просто несправедливы, поэтому надо учитывать вероятность возникновения конфликтов по территориальным вопросам, а также и то обстоятельство, что на переговорах по делимитации и демаркации государственных границ могут быть затронуты территориальные интересы России.

# 3. Проблемные пограничные вопросы

В настоящее время все еще имеет место вопрос об участии российских пограничных войск в совместной охране границ с государствами СНГ. Нельзя не учитывать то обстоятельство, что преступность на внешних границах СНГ серьезно препятствует оздоровлению финансово-экономического положения всех государств содружества, упорядочению потребительского рынка, подталкивает отдельные слои населения, вовлекаемые в преступный бизнес, к нравственно-психологической деградации. Оздоровить ситуацию можно лишь при условии координации усилий и взаимной помощи всех государств, в том числе в обеспечении надежной охраны государственной границы. Особое значение в этом плане имеет таджикско-афганская граница. Ее защита помимо цели пресечения доступа в Россию оружия, наркотиков, иных контрабандных товаров связана с обеспечением геополитической стабильности нашего государства и противодействием воинствующему религиозному фанатизму.

В связи с привлечением российских погранвойск для охраны государственной границы отдельных стран-членов СНГ могут возникать серьезные правовые проблемы. Уже сам факт такого использования предполагает правовую основу. Ее образуют прямые международные договоры России с рядом республик (Арменией, Таджикистаном) о сотрудничестве в сфере охраны границы, а также договор государств – участников СНГ по охране государственных границ. В Конституции России нет прямого указания о примате норм международного права над внутренним законодательством, за исключением общепризнанных норм о правах человека. Однако ряд положений Конституции (ст. 28, п.2, ч.3, ст. 104 п.15, ст. 109), а также общий принцип, что нормами международного права могут быть установлены иные правила, нежели это предусмотрено внутренним законодательством, являются основанием для вывода о правомерности международно-правового регулирования использования погранвойск России на территории других республик. Однако это не означает, что правовая основа участия погранвойск России в охране границ государств Содружества безупречна. Несомненно, ее необходимо постоянно совершенствовать.

Правового решения требует и ряд других вопросов. В частности, нужны дополнительные меры по социальной защищенности военнослужащих России, проходящих службу по охране границ за пределами своей территории. При этом было бы обоснованным, чтобы обязанности по выполнению этих мер были возложены не только на Россию, но и на соответствующее государство.

Возникла настоятельная потребность создания единого правового поля в пограничной сфере России. Процесс ее формирования включает в себя:

* разработку концепции правового обеспечения деятельности войск и органов Пограничной службы Российской Федерации;
* создание комплексной нормативной правовой базы деятельности войск и органов Пограничной службы Российской Федерации и других субъектов, а также нормативного механизма координации усилий всех субъектов пограничной сферы;
* разработку законодательной основы надежного финансирования и материально-технического обеспечения этой деятельности;
* усиление социальной и правовой защиты военнослужащих и гражданского персонала войск и органов Пограничной службы Российской Федерации и членов их семей;
* стимулирование участия граждан в охране государственной границы;
* отработку нормативно-правового инструментария различных видов ответственности за нарушение законодательства в пограничной сфере и др.

В литературе отмечается, что Пограничная служба Российской Федерации внесла конкретные предложения по совершенствованию правового обеспечения интеграционных процессов в Содружестве Независимых государств-участников СНГ и готова участвовать в разработке модельных законодательных актов в рамках Межпарламентской Ассамблеи.

# Заключение

Итак, правовая основа государственной границы Российской Федерации – это система взаимосвязанных внутригосударственных и международных нормативных актов, юридических норм, иных правовых средств, регламентирующих вопросы установления, функционирования и охраны государственной границы Российской Федерации, включая меры ответственности за нарушения соответствующих правил и процедур.

Законодательство о государственной границе состоит из Конституции РФ, международных договоров РФ, Закона РФ «О государственной границе Российской Федерации» и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ.

Если международным договором РФ установлены иные правила, чем те, которые содержатся в Законе «О государственной границе РФ» и других законодательных актах РФ о государственной границе, то применяются правила международного договора.

Формирование государственной границы Российской Федерации и изменение ее прохождения осуществляется на основе принципов изложенных в Федеральном законе «О Государственной границе Российской Федерации», путем проведения комплекса мероприятий по ее делимитации и демаркации, а изменение прохождения государственной границы возможно лишь на основе двустороннего соглашения.

Таким образом, мы рассмотрели основные вопросы правовой основы государственной границы нашей страны.

# Список использованной литературы

1. В.В. Сергеев. Проблемы формирования правовой основы государственной границы России [Электронный ресурс] // Сборник «Военное право». – Режим доступа: http://www.voenprav.ru/doc-3459-1.htm
2. Законодательство о государственной границе РФ // Отечественные записки. – 2007. – №6.
3. Паламарь Н.Г. К вопросу об установлении государственной границы Российской Федерации // Знание. Понимание. Умение. – 2009. – №6.
4. Саматов О. Мирное разрешение споров в рамках СНГ (международно-правовые вопросы) // Закон и армия. – 2008. – № 1.
5. Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика: учеб. пособие для вузов. – М.: Высшая школа экономики, 2006.