



УДК 341.1/8

## ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ПО ПОГРАНИЧНЫМ ВОПРОСАМ

В.Н. Попроцкий\*

**Аннотация.** Раскрывается правовая регламентация международного сотрудничества по пограничным вопросам, дается его характеристика.

**Ключевые слова:** сотрудничество, правовая регламентация, пограничные вопросы, безопасность.

### THE LEGAL REGULATION OF INTERNATIONAL COOPERATION ON BORDER QUESTIONS BETWEEN RUSSIAN FEDERATION AND EUROPEAN UNION

V.N. Poprotskiy

**Abstract.** The legal regulation of international cooperation on border question and its characteristic is considered in the article.

**Keywords:** cooperation, legal regulation, border questions, security.

Научная специальность: 12.00.10 — Международное право, Европейское право

В условиях глобализации процессов мирового развития, международных политических и экономических отношений, формирующих новые угрозы и риски для развития личности, общества и государства, нельзя усомниться в необходимости укреплять механизмы взаимодействия с ЕС, включая последовательное формирование общих пространств в сфере внешней и внутренней безопасности, обеспечивающих защищенность и устойчивое развитие, как Российской Федерации, так и ЕС [23]. Совершенствование правового регулирования международного сотрудничества федеральной службы безопасности с правоохранительными органами и специальными службами государств-членов ЕС по пограничным вопросам будет способствовать обеспечению территориальной целостности, нерушимости границ РФ и государств-членов ЕС.

Процессы глобализации и сотрудничества в современном мире, пришедшие на смену политике «мирного сосуществования государств», имеют первоочередной целью объединение государств под «общей крышей», вовлечение их во взаимозависимые и взаимовыгодные отношения. Однако такое объединение отнюдь не означает стремление собрать государства в единое целое, стирая внутренние различия между ними. Наоборот, объединение, в котором каждое государство имеет равные «личные» права и равный доступ к их реализации и защите, обязанности и, безусловно, ответственность. При этом, независимость и суверенитет выступают в качестве необходимого условия функционирования государств [12].

Последовательно используя диалектический метод, Э. Карр приходит к следующему логическому выводу:

действительно в определенном смысле все государства и индивиды заинтересованы в мире, порядке и сотрудничестве, несмотря на наличие противоречивых интересов [14, с. 48].

В соответствии со ст. 71 Конституции РФ в исключительном ведении России находятся: определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, внешняя политика и международные отношения, международные договоры Российской Федерации, вопросы войны и мира, оборона и безопасность [7].

Осуществление этих функций относится к ведению Президента РФ, Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства РФ, а также федеральных органов исполнительной власти, в компетенцию которых входят пограничные вопросы. В основном их выполнение сводится к нормотворческой деятельности: заключение соглашений, договоров. Координация и непосредственные практические действия, связанные с обеспечением пограничной безопасности, возложены на Федеральную службу безопасности Российской Федерации [13; 22].

Регулирование общественных отношений — главная функция права, его основная характеристика в действии, в процессе реализации его возможностей. Например, Г.И. Курдюков утверждает, что правовое регулирование является обязательной формой регламентации отношений и поведения субъектов международного права, связывая разнообразные сферы государств [10, с. 73].

Принимая во внимание факт того, что международное сотрудничество по пограничным вопросам является сферой отношений между участниками международного права, то рассматриваемое сотрудничество, в первую очередь, осуществляется в соответствии с основополагающими нормами международного права. Такими, как Устав ООН и Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом; Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе; Венская конвенция о праве международных договоров и др. Перечисленные международные акты устанавливают основные цели, принципы международных отношений, правила заключения, изменения, расторжения и денонсации международных договоров.

Например, в соответствии с Уставом ООН государства принимают на себя обязательства по: поддержанию международного мира и безопасности; повышению

уровня жизни, полной занятости населения и условиям экономического и социального прогресса и развития; разрешению международных проблем в области экономических, социальных проблем и здравоохранения; международному сотрудничеству в области культуры и образования; всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии [25].

Следующим звеном правовой регламентации международного сотрудничества по пограничным вопросам является Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией и Европейскими сообществами и их государствами-членами (далее — стороны), заключенное на о. Корфу 24 июня 1994 г. (далее — Соглашение о партнерстве и сотрудничестве) [21].

Устанавливая стратегическое партнерство и сотрудничество между договаривающимися сторонами, охватывается широкий круг вопросов [11, с. 307—326]: политический диалог, торговля товарами, туризм, социальное, научно-техническое сотрудничество и др. В преамбуле Соглашения о партнерстве и сотрудничестве стороны указывают мотивы партнерства и сотрудничества. Например, желание установить и развивать регулярный политический диалог по двусторонним и международным вопросам, представляющими взаимный интерес, который содействует все большему сближению позиций по вопросам, являющимися предметом общей озабоченности, укрепляя тем самым безопасность и стабильность.

Регулируя различные сферы сотрудничества и партнерства, образующие целостную систему взаимоотношений Российской Федерации и государств-членов ЕС [27, с. 185—198], Соглашение о партнерстве и сотрудничестве носит, прежде всего, комплексный характер. И, как справедливо утверждает Е.Ю. Ковалькова, требует своего рода подкрепление через принятие узкопрофилированных отраслевых соглашений [6, с. 83].

Нормы «мягкого права» также регламентируют международное сотрудничество в рассматриваемой сфере, устанавливают определенные приоритеты, направления сотрудничества. К ним представляется возможным отнести, в первую очередь, Дорожную карту по общему пространству свободы, безопасности и правосудия.

В соответствии с указанной Дорожной картой устанавливается, что стороны договорились сотрудничать по пограничным вопросам: провести в соответствии с международными стандартами демаркацию границы между Россией и государствами-членами ЕС, которые в настоящее время не демаркированы, после подписания и ратификации будущих соглашений о



границе; активизировать обсуждение процедур пограничного управления, в том числе охраны границы, и продолжать поддерживать усилия по совершенствованию пунктов пересечения границы, в частности, на общей границе, и улучшать сотрудничество между подразделениями на общей границе; обсуждать представляющие взаимный интерес вопросы, связанные с укреплением южной границы России; изучить возможности сотрудничества на оперативном уровне, когда это целесообразно, между Россией и ЕС, прежде всего, в рамках создаваемого агентства ЕС по управлению границами; разработать проекты сотрудничества в целях повышения эффективности пограничного управления путем укрепления организационных и административных рамок и возможностей по осуществлению пограничного контроля, а также совершенствования режима охраны [4].

Как на межправительственном, так и на межведомственном уровнях приняты соглашения по пограничным вопросам между Правительством РФ и Правительствами Республики Болгарии, Латвийской Республики, Словацкой Республики и др. [16—20].

Соглашения по пограничным вопросам практически идентичны. Это касается главной цели сотрудничества: обеспечения надежной охраны государственных границ, путей международного сообщения, пограничной безопасности; направлений сотрудничества; форм сотрудничества; сроков обмена законодательными и иными открытыми нормативными актами; координации сотрудничества по пограничным вопросам и др.

Наряду с нормами международного права международное сотрудничество по пограничным вопросам регламентируют нормы внутригосударственного права. Во-первых, потому что доктринальные, основополагающие императивные нормы права создаются на государственном уровне и являются обязательными для исполнения всеми внутригосударственными органами и лицами. Во-вторых, в нормах внутригосударственного права закрепляются полномочия тех или иных органов, уполномоченных представлять интересы государства на международной арене.

Так, в Российской Федерации главным законом государства является Конституция РФ, которая определяет основополагающие положения о функционировании государства, разграничивает вопросы ведения между государством и его субъектами, устанавливает, что международные договоры наряду с общепризнанными нормами и принципами международного права Российской Федерации являются частью правовой системы, и их верховенство в случае противоречия с основным законом государства [7].

Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» закрепляет, что международные договоры образуют правовую основу межгосударственных отношений, содействуют поддержанию всеобщего мира и безопасности, развитию международного сотрудничества в соответствии с целями и принципами Устава ООН. Международным договорам принадлежит важная роль в защите основных прав и свобод человека, в обеспечении законных интересов государств. И Российская Федерация выступает за неукоснительное соблюдение договорных и обычных норм, подтверждает свою приверженность основополагающему принципу международного права — принципу добросовестного выполнения международных обязательств [26].

Важное значение для международного сотрудничества по пограничным вопросам имеют действующие декларативные и концептуальные правовые акты, такие как Концепция внешней политики Российской Федерации [9], Стратегия национальной безопасности Российской Федерации [23], Военная доктрина Российской Федерации [24], Основы пограничной политики Российской Федерации [13].

Указанные документы определяют систему официально принятых в государстве взглядов на роль и приоритеты внешней политики Российской Федерации в решении глобальных, военных, экономических и иных проблем, защиту государственного суверенитета в условиях глобализации, подготовку к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации, обеспечение интересов Российской Федерации, противодействие существующим военным и невоенным угрозам безопасности. Иными словами, являются основой для конструктивного международного сотрудничества с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами в целях поддержания международного мира и безопасности, а также обеспечения безопасности государства и защиты национальных интересов.

Уполномоченные органы государств-членов ЕС также в сфере международного сотрудничества по пограничным вопросам руководствуются не только внутригосударственным правом, но и правом ЕС [2, с. 32—40], потому что государства-члены ЕС представляют единый Союз. Право ЕС существует как самостоятельная правовая система, структурно состоящая из первичного, вторичного и дополнительного права. Кроме того, создан большой массив норм так называемого прецедентного права, появившихся первоначально в соответствующих решениях Суда ЕС.

Под первичным правом понимаются нормы, закрепленные в учредительных договорах об образова-

нии европейских сообществ и ЕС. Нормы первичного права обладают верховенством по отношению к нормам вторичного и прецедентного права [1, с. 76]. К ним относятся, в первую очередь, Договор о ЕС и Договор о функционировании ЕС, приложения и протоколы к ним. Например, стратегические интересы и цели Союза устанавливает Европейский совет. Решения Европейского совета о стратегических интересах и целях Союза касаются общей внешней политики и политики безопасности, а также других сфер, относящихся к внешнеполитической деятельности Союза. Они могут затрагивать отношения Союза с отдельными странами или регионами либо иметь тематический подход.

В рамках принципов и целей своей внешнеполитической деятельности Союз проводит, определяет и осуществляет общую внешнюю политику и политику безопасности, основанную на развитии взаимной политической солидарности государств-членов, на выявлении вопросов, представляющих общий интерес, и на достижении все более совпадающей направленности действий государств-членов.

Более того, государства-члены активно и безоговорочно поддерживают внешнюю политику и политику безопасности Союза в духе лояльности и взаимной солидарности и соблюдают мероприятия Союза в этой сфере [3].

Вторичное право ЕС образуют те правовые нормы, которые издаются в качестве юридически обязательных предписаний институтами ЕС. При этом считается, что отдельные нормы могут быть обязательными не только для государств-членов, но также и для физических и юридических лиц (принцип прямого действия). Поскольку учредительные договоры не смогли всего предусмотреть, нормы вторичного права обеспечивают повседневное функционирование европейских сообществ, институтов ЕС и достижений целей и задач, стоящих перед ними [1, с. 76; 2, с. 41].

Например, к нормам вторичного права относится заявление о будущем статусе России и других бывших советских республик, в котором отмечено, что международные права и обязанности бывшего СССР, включая те, что вытекают из Устава ООН, переходят к России и Сообщество приветствует согласие Правительства РФ взять на себя эти обязательства и ответственность и, в этой связи, будет продолжать поддерживать дружеские отношения с Россией, принимая во внимание изменение ее конституционального статуса [5].

Представляется, что фактически указанное заявление выступает в качестве отправной точки для установления партнерства и сотрудничества между Российской Федерацией и ЕС.

К вторичному праву ЕС также относится Регламент (ЕС) от 13 июля 2009 г. № 810/2009 Европейского Парламента и Совета, утверждающий Кодекс Сообщества о визах (Визовый кодекс) [15]; он определяет правила о визах для предполагаемых пребываний различной продолжительностью, в том числе процедуры и условия выдачи виз государствами-членами ЕС, а также способствует дальнейшему развитию общей визовой политики как части многоуровневой системы, призванной способствовать поездкам, совершаемым на законных основаниях, и противодействовать нелегальной иммиграции путем все большей гармонизации национальных законодательств и условий выдачи виз в консульских представительствах на местах.

Главные особенности вторичного права — это верховенство по отношению к национальным правовым установлениям, прямое действие, интегрированность в национальное право и обеспеченность судебной защитой.

Дополнительное право составляют нормы, содержащиеся в соглашениях, заключаемых государствами-членами ЕС в целях реализации предписаний, содержащихся в учредительных договорах. Это соглашения о предоставлении национального режима, устранений двойного налогообложения. Международно-правовая природа таких актов очевидна. Такие соглашения являются, как правило, закрытыми (т.е. их участниками могут быть только государства-члены ЕС) и содержат оговорку, подчиняющую их юрисдикции Суду ЕС.

Указанное позволяет сделать вывод о том, что ЕС, как международное интеграционное объединение, вправе принимать на уровне наднациональных органов правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере обеспечения безопасности и, как следствие, в сфере международного сотрудничества по пограничным вопросам, и являющиеся обязательными для исполнения государствами-членами ЕС.

Право ЕС не существует изолированно от национальных правовых систем государств-членов ЕС. На нормообразование в праве ЕС оказывают влияние национальные правовые системы. Право ЕС, в свою очередь, влияет на национальное законодательство. Взаимоотношение права ЕС и внутригосударственного права государства-члена ЕС характеризуется следующими важными принципами: верховенством права ЕС по отношению к праву государств-членов ЕС, прямым действием, интегрированностью норм права сообществ в национальные системы.

Одним из главных принципов является, на наш взгляд, принцип верховенства (преимущественной юридической силы), который означает, что в случае колли-



зии (противоречия, столкновения) нормы национального права и права ЕС, преимущественную силу имеет последняя [1, с. 76; 2, с. 44—47].

Таким образом, представляется возможным утверждать, что международное сотрудничество Российской Федерации и ЕС по пограничным вопросам регламенти-

руется нормами международного права, в том числе нормами «мягкого права», а также нормами внутригосударственного права Российской Федерации и государств-членов ЕС и наднационального права ЕС, представляющего самостоятельную правовую систему, которая не является ни международным правом, ни национальным.

### Литература

1. Бирюков М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора. М., 2010.
2. Бирюков М.М. Современное развитие Европейского Союза: международно-правовой подход: Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2004.
3. Договор о Европейском Союзе от 7 февр. 1992 г. URL://http://www.eu-law.ru
4. Дорожная карта по общему пространству свободы, безопасности и правосудия от 10 мая 2005 г. URL://http://www.eu-law.ru
5. Заявление о будущем статусе России и других бывших советских республик от 23 декабря 1991 г. URL://http://www.eu-law.ru
6. Ковалькова Е.Ю. Сотрудничество и партнерство между Российской Федерацией и Европейским Союзом: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001.
7. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
8. Конституция Российской Федерации от 30 дек. 2008 г. // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
9. Концепция внешней политики Российской Федерации от 12 июля 2008 г. URL://http://www.kremlin.ru/acts/785
10. Курдюков Г.И. Государство в системе международно-правового регулирования. Казань, 1979.
11. Матяш В.Н. Взаимоотношения Российской Федерации, США и Европейского Союза в глобализирующемся мире: Дисс. ... докт. полит. наук. М., 2003.
12. Моисеев А.А. Суверенитет государства в международном праве: Учеб. пособие. М., 2009.
13. Основы пограничной политики Российской Федерации от 5 октября 1995 г. // Российская газета. 1996, 6 нояб.
14. Победаш Д.И. Политический реализм: Учеб. пособие. Екатеринбург, 2010.
15. Регламент (ЕС) от 13 июля 2009 г. № 810/2009 Европейского Парламента и Совета. URL://http://www.eu-law.ru/2011/06/vizovyy-kodeks-es/#more-938
16. Соглашение между Правительством РФ и Правительством Латвийской Республики от 26 февраля 1996 г. о сотрудничестве по пограничным вопросам // Бюллетень международных договоров. 1996. № 8.
17. Соглашение между Правительством РФ и Правительством Словацкой Республики от 29 апреля 1997 г. о сотрудничестве по пограничным вопросам // Бюллетень международных договоров. 1997. № 9.
18. Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Болгарии от 28 августа 1998 г. о сотрудничестве по пограничным вопросам // Бюллетень международных договоров. 1999. № 7.
19. Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Молдовы от 30 октября 1998 г. о сотрудничестве по пограничным вопросам // Бюллетень международных договоров. 2001. № 6.
20. Соглашение между федеральной пограничной службой Российской Федерации и Главным инспектором пограничной полиции Министерства внутренних дел Румынии от 27 марта 2003 г. о сотрудничестве по пограничным вопросам. URL://http://www.consultant.ru
21. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией и Европейскими сообществами и их государствами-членами, заключенное на о. Корфу 24 июня 1994 г. // Бюллетень международных договоров. 1998. № 8.
22. Указ Президента РФ от 11 марта 2003 г. № 308 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 12. Ст. 1101.
23. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.
24. Указ Президента РФ от 25 декабря 2014 г. № Пр-2976 «О Военной доктрине Российской Федерации. URL://http://www.news.kremlin.ru/media/events/files/41d527556bec8deb3530.pdf
25. Устав Организации Объединенных наций от 26 июня 1945 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956.
26. ФЗ от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.
27. Четвериков А.О. Правовое регулирование либеризации трансграничных отношений: опыт Европейского Союза: Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2010.