

Правовой режим государственной границы
(аналитическая записка)

Исполнитель:

В.И. Кузнецов –
старший научный сотрудник
отдела административного
законодательства и процесса,
кандидат юридических наук

Содержание

Введение	3
1. Концептуальные и доктринальные основы правового режима Государственной границы.....	7
2. Режим Государственной границы. Проблема определения	13
Выводы.....	32

Введение

Непременным атрибутом государства является его граница. Государственная граница представляет собой сложный институт, имеющий значение для многих сфер общественно-политической деятельности граждан, общества и государства. С правовой точки зрения граница государства выступает в качестве особого объекта, который входит в «систему особо важных и охраняемых специальными полицейскими службами объектов»¹.

Современные внешняя и внутренняя обстановки характеризуются наличием отличных от 90-х годов прошлого столетия обстоятельств, требующих особых подходов к обеспечению безопасности Российской Федерации, в том числе и в области Государственной границы Российской Федерации. Разрушение СССР вызвало территориальные притязания некоторых сопредельных государств к Российской Федерации. Разрыв экономических связей привел к необходимости усиления борьбы с контрабандой. Значительная часть прилегающих к Государственной границе Российской Федерации территорий оказалась необорудованной и поэтому не готовой к обеспечению защиты и охраны границы. Стремление бывших советских республик максимально дистанцироваться от России в форме ассоциации со странами ЕС, вступления в НАТО и иные международные организации позволило сформировать вдоль границы недружественный России барьер. Обычными событиями стали вооруженные конфликты на наших границах, вызванные межнациональными проблемами внутреннего характера. Особым негативным фактором явилось обострение обстановки, вызванное, прежде всего, проблемами экономического характера. На протяжении практически всей Государственной границы (кроме Монголии и

¹ Бельский К.С. Полицейское право: лекционный курс / под ред. канд. юрид. наук А.В. Куракина. М., 2004. С. 303.

КНР) приходилось устанавливать пограничные отношения с новыми государствами и их пограничными органами².

В настоящее время протяженность Государственной границы России составляет более 60900 км. По сведениям С.Н. Булашева³ шестая часть не оформлена путем заключения международно-правовых соглашений. Наряду с новыми российскими границами остаются не оформленными надлежащим образом и границы с Японией и США. Российское государство граничит с шестнадцатью государствами. Из них лишь с шестью странами границы полностью оформлены в международно-правовом отношении. Никакое другое государство мира не имеет такого количества стран-соседей (Китай – 13, США – только 3)⁴.

Согласно ст. 1 Закона РФ от 01.04.1993 № 4730–I «О Государственной границе Российской Федерации»⁵ (далее – Закон № 4730–I) Государственная граница России – это линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Российской Федерации, то есть пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации. Однако в обыденном сознании это понятие имеет более широкое, отличное от установленного, содержание, охватывающее и определенную часть территории внутри государства. На этом пространстве возникают специфические отношения, субъекты которых определены в Законе № 4730–I. В рамках указанных отношений осуществляется разносторонняя деятельность, направленная на защиту и охрану

² Петров В. И. Организационно-правовые основы взаимодействия пограничных органов и пограничных войск Федеральной службы безопасности Российской Федерации с органами внутренних дел в сфере охраны Государственной границы Российской Федерации в повседневных условиях: дис...д-ра юрид. наук. М.; 2004. // voenprav.ru/docs/19-0073.doc

³ Булашов С. Н. Конституционно-правовой режим Государственной границы Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004.

⁴ См. подробнее: Безопасность и международное сотрудничество в поясе новых границ России / под ред. Л.Б. Вардомского и С.В. Голунова. М., Волгоград: НОФМО, 2002. С. 74.

⁵ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 17. Ст. 594.

государственной границы, то есть линии и проходящей по этой линии вертикальной поверхности.

Ключевой для понимания вопроса является ст. 67 Конституции РФ. В пункте 1 указанной статьи сказано, что территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права. Заметим, что Конституция различает территории, то есть участки суши, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними, а также континентальный шельф и исключительную экономическую зону Российской Федерации как отдельные объекты, имеющие собственное правовое содержание и юридическое наполнение.

Поэтому при рассмотрении государственной границы как самостоятельного объекта правового регулирования становится понятной необходимость установления единых правил осуществления практической деятельности всех и в первую очередь властных субъектов. По сути, речь идет о формировании особого порядка государственной границы, т.е. о формировании особого правового режима государственной границы.

Особое значение государственной границы требует формирования особых правил, регулирующих соответствующие отношения.

В юридическом смысле построение правового режима позволяет учесть особенности юридического регулирования в пограничной сфере общественной деятельности с учетом специфики жизнедеятельности тех или иных объектов государственного управления. При этом юридически определенный объект функционирует в условиях использования субъектами нормативно закрепленных правовых средств воздействия на регулируемые отношения.

Ученые-юристы, исследующие правовые и юридические аспекты пограничных отношений, используют категории «законодательство о государственной границе», либо «правовой режим государственной границы», «конституционно-правовой режим государственной границы», «административно-правовой режим государственной границы».

В развитии правового режима государственной границы выделяется две фазы⁶. На первом этапе содержанием правового режима государственной границы было обеспечение реализации разграничительной функции. Цель этой функции – разделение соседних государств. Государственная граница в этом случае – линия, за пределами которой существуют различного характера угрозы⁷, а угроза всегда исходит только от сопредельных соседних стран. Тем самым, граница – это своего рода защита от «враждебного мира».

Второй этап начался после образования Российской Федерации. При этом создаваемый правовой режим государственной границы опосредовал идею открытости России всему миру (или интеграции России в так называемое мировое сообщество). Ориентацию создаваемого в этот период правового режима государственной границы в целом на интеграционную функцию государственной границы в ущерб защитной С.Н. Булашов считает недостатком современного правового регулирования⁸.

В настоящее время наряду с необходимостью решения задач по обеспечению охраны и обороны границы стоит проблема построения «государственной границы разумной открытости».

Законом № 4730–I установлен ряд специальных правовых режимов, образующих режим Государственной границы, который в рамках представленного исследования рассматривается как самостоятельное правовое явление.

⁶ См: Булашов С. Н. Конституционно-правовой режим государственной границы Российской Федерации автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. / <http://lawtheses.com/konstitutsionno-pravovoy-rezhim-gosudarstvennoy-granitsy-rossiyskoy-federatsii#ixzz3aqlfvzss>

⁷ См: подробнее: Булашов С.Н. Указ. соч.

⁸ Там же.

1. Концептуальные и доктринальные основы правового режима государственной границы

В российском правовом обороте широко распространены разнообразные доктрины и концепции. Указанные акты содержат положения, которые можно встретить уже в виде нормативных предписаний законодательных и иных актов российской правовой системы. Другими словами, можно утверждать, что доктрины и концепции образуют специфический вид документов, содержание которых зачастую носит правовой и даже нормативный характер.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом⁹ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 (далее – Стратегия), в п. 17 указано, что определяющим фактором в отношениях с Организацией Североатлантического договора останется неприемлемость для России планов продвижения военной инфраструктуры альянса к ее границам и попытки придания ему глобальных функций, идущих вразрез с нормами международного права. Этот тезис отражен и в Военной доктрине Российской Федерации (утверждена Президентом РФ 25.12.2014 № Пр-2976). Граница РФ упомянута всего два раза. Первый раз этот объект встречается в разделе «Военные опасности и военные угрозы Российской Федерации». В пункте 12 доктрины сформулированы основные внешние военные опасности. В числе таких опасностей и угроз, во-первых, (подп. «а») приближение военной инфраструктуры стран – членов НАТО к границам Российской Федерации, в том числе путем дальнейшего расширения блока. Во-вторых, (подп. «л») наличие (возникновение) очагов межнациональной и межконфессиональной напряженности, деятельность международных вооруженных радикальных группировок, иностранных частных военных компаний в районах, прилегающих к Государственной границе Российской Федерации. Заметим, что и в Военной доктрине, и в Стратегии национальной

⁹ СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

безопасности Российской Федерации государственная граница упоминается как во множественном, так и в единственном числе. При этом в Законе № 4730-І Государственная граница только одна.

Одним из условий обеспечения национальной безопасности (п. 41 Стратегии) являются надежная защита и охрана государственной границы Российской Федерации, а основными угрозами интересам и безопасности Российской Федерации в пограничной сфере – наличие и возможная эскалация вооруженных конфликтов вблизи ее Государственной границы, незавершенность международно-правового оформления Государственной границы Российской Федерации с отдельными сопредельными государствами.

Угрозу безопасности в пограничной сфере представляют деятельность международных террористических и экстремистских организаций по переброске на российскую территорию своих эмиссаров, средств террора и организации диверсий, а также активизация трансграничных преступных групп по незаконному перемещению через Государственную границу Российской Федерации наркотических средств, психотропных веществ, товаров и грузов, водных биологических ресурсов, других материальных и культурных ценностей, организации каналов незаконной миграции.

Негативное влияние на обеспечение надежной защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации оказывает недостаточная степень развития пограничной инфраструктуры и технической оснащенности пограничных органов.

В свою очередь, решение задач обеспечения безопасности Государственной границы Российской Федерации достигается (п. 42) за счет создания высокотехнологичных и многофункциональных пограничных комплексов, особенно на границах с Казахстаном, Украиной, Грузией и Азербайджаном, а также повышения эффективности охраны Государственной границы, в частности в Арктической зоне Российской Федерации, на Дальнем Востоке и на Каспийском направлении.

Закон № 4730-І стал одним из первых законодательных актов, в котором были учтены положения принятой в декабре 1993 г. Конституции Российской Федерации, согласно п. «н» ст. 71 которой в ведении Российской Федерации находятся определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации. При этом концептуальные положения Стратегии национальной безопасности и Военной доктрины не противоречат положениям Закона № 4730-І и отражают линию государственной политики в пограничной сфере, направленную на поддержание мира и обеспечение безопасности России и ее граждан.

Между тем концептуальные положения в сфере государственной границы не следует ограничивать только теми, которые содержатся в перечисленных актах. Представляется актуальной модернизация Основ пограничной политики Российской Федерации¹⁰, утвержденных Президентом Российской Федерации 05.10.1996.

Согласно названным Основам цель пограничной политики Российской Федерации состоит среди прочего в защите национальных интересов России, обеспечении безопасности личности, общества и государства в пограничном пространстве Российской Федерации. Пограничная политика Российской Федерации в свою очередь осуществляется в пограничном пространстве Российской Федерации, охватывающем Государственную границу Российской Федерации, пункты пропуска через Государственную границу и связанные с ними объекты внутри страны, приграничную территорию, воздушное пространство, трансграничные (пограничные) водные объекты, акватории территориального моря и внутренних вод, подводную среду, континентальный шельф и исключительную экономическую зону Российской Федерации.

¹⁰ СПС «КонсультантПлюс».

Основные субъекты пограничной политики Российской Федерации – федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, общественные объединения, организации и граждане. Основные объекты пограничной политики Российской Федерации – Государственная граница Российской Федерации, национальные интересы России в ее пограничном пространстве, а также на внешних границах государств – участников СНГ.

Однако Основы, являясь концептуальным актом, рассматривающим специфическую область государственного управления, не упоминают пограничные режимы вообще и режим государственной границы в частности.

Указывая на государственную границу как на основной объект пограничной политики, Основы подчеркивают ее первостепенное значение. Поэтому первое, на что следует обратить внимание при анализе режима государственной границы, это четкое определение участков территории, воздушного пространства, трансграничных (пограничных) водных объектов, акваторий территориальных морей и внутренних вод, подводной среды, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, где устанавливается общий порядок деятельности органов государственной власти и муниципального управления, обусловленный общей для всей совокупности названных властных субъектов целью правового регулирования. Такой подход позволит рассматривать соответствующие участки как единое целое.

Проблемы правовых режимов в пограничной сфере являлись предметом ряда исследований. Так, правовой режим государственной границы – составная часть конституционно-правового режима обеспечения национальной безопасности, на комплексный характер которого указывал С. Н. Булашов. Административно-правовой механизм обеспечения режима функционирования Государственной границы Российской Федерации

исследован В.Е. Степенко¹¹. На сложную структуру административно-правового режима Государственной границы Российской Федерации обратил внимание В.Б. Рушайло¹². Он выделил следующие группы норм и правил:

конституционные нормы, определяющие основы правового режима защиты государственной границы;

общепризнанные нормы и принципы международного права, нормы Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации», других федеральных законов, регулирующих деятельность субъектов правоотношений на государственной границе;

юридический инструментарий, обеспечивающий претворение в жизнь предписаний правовых норм (акты реализации прав и обязанностей, меры юридической ответственности, контроля и др.);

правовой механизм финансового обеспечения функционирования административно-правового режима государственной границы.

Отдельно следует отметить проблематику регулирования правового режима границ субъектов Российской Федерации. О них как о наименее исследованных объектах писала М.В. Забелина¹³.

Малоисследованными представляются правовые режимы государственной границы сопредельных государств и, в первую очередь, бывших союзных республик, а теперь государств - членов СНГ. Анализируя, например, современное состояние в сфере пограничных отношений Киргизии, М.А. Эсенбаев отмечал, что вопросы регулирования государственной границы, ее правового режима и обеспечения пограничной безопасности становятся жизненно важными для Киргизии и ее народа. Анализ проблем становления государственной границы Киргизской

¹¹ Степенко В.Е. Административно-правовой механизм обеспечения режима функционирования государственной границы Российской Федерации: автореф. дис... д-ра юрид. наук. Хабаровск, 2006. / <http://www.dissercat.com/content/administrativno-pravovoi-mekhanizm-obespecheniya-rezhima-funktsionirovaniya-gosudarstvennoi-#ixzz3ur7XxNKG>

¹² См.: поробнее: Рушайло В.Б. К вопросу о теории административно-правового регулирования // Современное право. 2003. № 8. С. 22- 26.

¹³ Забелина М.В. Конституционно-правовое регулирование установления и изменения границ субъектов Российской Федерации: автореф ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 29.

Республики с сопредельными государствами показывает, что их разрешение выходит за рамки отдельных государственных органов и требует соединения усилий всех заинтересованных министерств и ведомств, основанного на формировании правового режима государственной границы Киргизской Республики, регулирующего порядок деятельности этих министерств и ведомств на государственной границе. Процесс формирования правового режима государственной границы Киргизской Республики можно рассматривать с точки зрения обеспечения безопасности страны на государственной границе и прилегающих к ней приграничных территориях. Отсюда следует, что суверенитет Киргизии, нормальное функционирование всех его институтов прямо или косвенно зависит от уровня защищенности государственной границы.

Таким образом, правовой режим государственной границы приобретет комплексный характер, нуждаясь в более четком законодательном установлении.

2. Режим Государственной границы. Проблема определения

Законом № 4730-І установлены следующие режимы:

- 1) режим Государственной границы;
- 2) пограничный режим;
- 3) режим в пунктах пропуска через Государственную границу.

Согласно ст. 7 Закона № 4730-І режим Государственной границы включает правила:

содержания Государственной границы;

пересечения Государственной границы лицами и транспортными средствами;

перемещения через Государственную границу грузов, товаров и животных;

пропуска через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных;

ведения на Государственной границе либо вблизи нее на территории Российской Федерации хозяйственной, промысловой и иной деятельности;

разрешения с иностранными государствами инцидентов, связанных с нарушением указанных правил.

Режим Государственной границы устанавливается названным Законом, другими федеральными законами, международными договорами Российской Федерации. С учетом взаимных интересов Российской Федерации и сопредельных государств отдельные правила режима Государственной границы могут не устанавливаться, а характер правил может быть упрощенным.

Дефиниции режима Государственной границы Закон № 4730-І не содержит. Однако законодатель пошел другим путем, определив режим Государственной границы способом перечисления составляющих его режимов. На это обстоятельство обращается внимание исследователями. Можно согласиться с определением, которое сформулировал Э.С. Надарин: режим Государственной границы это механизм правового регулирования,

включающий не только правовые нормы, но и такие элементы, как правоотношения, акты применения нормативного права органами государства и воздействия, ответственность в случае нарушения норм, которые относятся к этой юридической категории¹⁴.

Предпринимаются усилия по классификации режимов Государственной границы. Так, В. В. Сергеев делает вывод о типах режима Государственной границы с соседними странами, критерием которых служит объем применяемых в том или ином случае режимных правил¹⁵. На наш взгляд, такой подход вряд ли целесообразен. В этом отношении можно согласиться с В.Е. Степенко, который предложил ввести в научный оборот понятия «сухопутная государственная граница», «воздушная государственная граница», «морская государственная граница», «речная государственная граница», «озерная государственная граница»¹⁶ исходя из содержательного наполнения правовой дефиниции «государственная граница», роль и основное назначение которой обусловлено обозначением пространственного предела государственной власти, в рамках которого определяется государственный суверенитет.

Основное отличие режима Государственной границы от остальных режимов, перечисленных в ст. 6 Закона № 4730-І, заключается в том, что стержневым объединяющим объектом, вокруг которого выстраивается система правил, является сама Государственная граница. С помощью названных правил легализуется появление на территории России лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных. Каждая из перечисленных в ст. 7 групп правил, взятая в отдельности, не имеет

¹⁴ См.: Надарин Э. С. Реализация административно-правовых режимов Черноморско-азовским пограничным управлением ФСБ России как составная часть обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. // Армия и общество. 2014. Выпуск № 4 (41) / [/http://cyberleninka.ru/article/n/realizatsiya-administrativno-pravovyh-rezhimov-chernomorsko-azovskim-pogranichnym-upravleniem-fsb-rossii-kak-sostavnaya-chast](http://cyberleninka.ru/article/n/realizatsiya-administrativno-pravovyh-rezhimov-chernomorsko-azovskim-pogranichnym-upravleniem-fsb-rossii-kak-sostavnaya-chast)

¹⁵ См.: Сергеев В.В. Проблемы формирования правовой основы государственной границы России / <http://www.voenprav.ru/doc-3459-1.htm>

¹⁶ Степенко В.Е. Указ. соч.

самостоятельного значения и не может применяться там, где нет государственной границы¹⁷.

Следовательно, режим государственной границы должен опираться на четкое определение государственной границы.

Формирование юридического определения термина «государственная граница» происходило сложным и долгим путем. Интересным представляется Постановление¹⁸ ЦИК СССР и СНК СССР от 15.06.1927, утвердившее Положение об охране государственных границ Союза ССР. Постановление определило весь дальнейший ход формирования режима государственной границы и иных режимов в пограничной сфере. В названном акте различаются:

линия государственной границы, которая определяется (п. 2) в зависимости от местных условий естественными рубежами, искусственными рубежами, направлениями, обозначенными искусственными знаками или отдельными местными предметами;

собственно государственная граница, которая устанавливается и изменяется постановлениями верховных органов Союза ССР, различные виды охраны которой возлагаются на специальные органы государственного управления (органы пограничной охраны ОГПУ, органы народных комиссариатов здравоохранения союзных республик), переход (переезд, перелет) через которую допускается лишь через контрольно-пропускные пункты пограничной охраны ОГПУ или через особо указанные пункты,

¹⁷ В авторской трактовке административно-правового механизма обеспечения режима функционирования Государственной границы Российской Федерации режим определяется как совокупность административно-правовых средств воздействия на общественные отношения, возникающие в связи с обеспечением надлежащей охраны Государственной границы РФ, посредством которых происходит упорядочение и защита данных правоотношений, установление прав и обязанностей участников управленческого процесса по обеспечению национальных интересов в пограничной сфере. Степенко В.В. Указ. соч.

¹⁸ http://shieldandsword.mozohin.ru/documents/statement_border15627.htm

состоящие в ведении пограничной охраны ОГПУ, а пропуск вещей и грузов производится через таможенные учреждения.

Положением определена структура приграничной территории, установлены в целях охраны государственной границы пограничные полосы, как на сухопутной части государственной границы, так и по морской ее части.

Позднее появилась идея двучленного состава государственной границы (линия и проходящая через нее вертикальная поверхность), которая была закреплена в Положении об охране Государственной границы Союза ССР, утвержденном указом Президиума Верховного Совета СССР от 05.08.1960¹⁹

Первым законодательным актом о режиме государственной границы стал Закон СССР от 24.11.1982 «О государственной границе СССР»²⁰ (далее – Закон СССР). Закон СССР в ст. 1 установил, что государственная граница СССР есть линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы территории СССР – суши, вод, недр, воздушного пространства. Таким образом, линия государственной границы трансформировалась в совокупность двух категорий – линию и плоскость, которые и идентифицируются как Государственная граница. В отличие от отмеченного Положения в Законе СССР говорилось, что Государственная граница устанавливается и изменяется постановлениями высших органов Союза ССР, в которых указываются естественные и искусственные рубежи, направления, обозначенные искусственными знаками или отдельными местными предметами. Тем самым, линия становится юридически определенной, а значит, контролируемой.

Режим Государственной границы СССР определен в ст. 8 Закона СССР как порядок пересечения Государственной границы СССР, плавания и

¹⁹ Государственная граница СССР есть линия, определяющая пределы сухопутной и водной территории Советского государства. Вертикальная поверхность, проходящая по этой линии, является границей воздушного пространства и недр СССР. См.: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 5 августа 1960 г. // Ведомости ВС СССР. 1960. № 34. Ст.324.

²⁰ СПС «КонсультантПлюс».

пребывания советских и иностранных невоенных судов и военных кораблей в территориальных водах (территориальном море) СССР и в советской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов, захода иностранных невоенных судов и военных кораблей во внутренние воды и порты СССР и пребывания в них, содержания Государственной границы СССР, ведения различных работ, промысловой и иной деятельности на Государственной границе СССР. Его правила устанавливаются Законом СССР, другими актами законодательства Союза ССР и международными договорами СССР. Названный Закон в главе, посвященной установлению правил режима государственной границы, содержит 13 статей, определяющих режимные правила. Статья 39 Закона СССР обязывала государственные органы, общественные организации, должностных лиц, а также граждан соблюдать режим Государственной границы СССР, выполнять требования пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу СССР.

Дефиниция понятия «государственная граница» в действующем законодательстве выработана в результате развития практики построения отношений между сопредельными с Россией государствами и закреплена Законом № 4730-1. Она не представляется достаточно четкой. Однако существуют предложения по ее уточнению. Так, В.Е. Степенко предложил²¹ исходя из содержательного наполнения правовой дефиниции «государственная граница» собственное определение конкретных видов государственной границы. Сухопутной границей признается граница, проходящая по сухопутной территории между двумя государствами на основе договоров, заключенных между ними. Воздушной границей следует считать вертикальную плоскость, проходящую по линии сухопутной, морской, водной границ и обозначающую воздушный предел государства. Морской границей является внешний предел территориального моря государства или линия разграничения территориальных морей смежных или

²¹ См.: Степенко В.В. Указ. соч.

противоположных государств, на который распространяется юрисдикция государства. Речная граница – это условная линия, проходящая по середине реки (если она не судоходна) или фарватеру (тальвегу) (если она судоходна). Озерная граница – равноотстающая, срединная, прямая или другая линия, соединяющая выходы государственной границы к берегам озера. При этом автор опирался на нормативно установленную дефиницию государственной границы. Таким образом, ничего принципиально нового, кроме разделения на виды и нормативного закрепления такого разделения, не предложено.

В отличие от Закона СССР Закон № 4730-I, сохраняя в дефиниции «государственная граница» подход, предложенный в Законе СССР, не содержит определения режима Государственной границы.

В юридической литературе учеными-юристами предлагались соответствующие определения. Например, С.С. Бородиным и С.С. Громыко: режим Государственной границы — совокупность общих правил, устанавливающих порядок ее содержания, пересечения гражданами и транспортными средствами; перемещения через границу товаров и животных; ведения на ней хозяйственной, промысловой и иной деятельности; разрешения с иностранными государствами инцидентов, связанных с нарушением режима границы²². В диссертации В.Е. Степенко режим государственной границы определяется как правовой режим функционирования Государственной границы Российской Федерации, характеризует юридическую природу общественных отношений в пограничной сфере, содержит требования к установлению, изменению прохождения, содержанию и пересечению государственной границы, принципы осуществления пограничной, хозяйственной, промысловой, исследовательской, изыскательской и иных видов деятельности на государственной границе, вблизи нее (в пределах пятикилометровой полосы местности), в российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов,

²² См.: Административное право. Общая и особенная часть: курс лекций / С.С. Бородин, С.С. Громыко / <http://studlib.com/content/view/1264/22>

во внутренних морских водах, территориальном море Российской Федерации и закрепляет систему организационно-правовых средств, необходимых для их реализации²³. В.Е. Степенко рассматривает названный режим как административно-правовой режим, устанавливаемый в интересах обеспечения государственного суверенитета и национальной безопасности. Этот режим является организационно-правовой основой общей системы обеспечения безопасности Российской Федерации в международной, военной и пограничной сферах. С его помощью реализуются меры по защите Государственной границы Российской Федерации, охране экономических и иных законных интересов российского государства в пределах приграничной территории, исключительной экономической зоны и континентального шельфа.

Однако сама государственная граница, как бы ее не определял законодатель, не является ни линией, ни плоскостью, поскольку по смыслу правового регулирования эти объекты представляются виртуальными объектами и как таковые не отделимы от пограничной инфраструктуры, размещаемой на определенной территории. Также представляются не отделимыми от Государственной границы и правила ее содержания. На эти обстоятельства указывал и В.Е. Чеканов²⁴. Он писал, что физически невозможно разместить на линии, в точке пограничные столбы, вышки, контрольно-следовые полосы, технические средства охраны, военные городки, пункты пропуска и т.д., и предложил называть их фактическим составом (элементами) государственной границы.

Таким образом, государственная граница, рассматриваемая как целевой объект особого режима, представляет собой многоэлементную структуру, каждый элемент которой имеет собственное правовое содержание и юридическую форму.

²³ Степенко В.Е. Указ. соч.

²⁴ См.: Чеканов В.Е. Теоретико-правовые, международно-правовые и военно-правовые проблемы формирования статуса Государственной границы Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

Следует отметить, что содержание понятия «государственная граница» не отделимо и от того факта, что оно должно включать и границы субъектов Российской Федерации (приграничные субъекты). Приграничные субъекты Российской Федерации (а это 45 из 89) занимают 76,6% территории страны. В них проживает свыше 43% ее населения. Значительная часть хозяйствующих организаций и населения в той или иной форме связана с границей: они работают в пограничной зоне, строят объекты инфраструктуры, то есть постоянно пересекают границу для поддержания привычных форм жизнеобеспечения. Возникшая при этом особая форма взаимоотношений населения и пограничников отличается, с одной стороны, необходимостью контроля за соблюдением установленных на границе режимов, а с другой – потребностью в создании благоприятной социальной среды, в которой местное население является как бы вторым (тыловым) рубежом охраны границы²⁵.

Как уже отмечалось, Конституцией России (п. «н» ст.71) определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации отнесено к исключительному ведению Российской Федерации. При этом согласно п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится режим пограничных зон²⁶.

Одновременно утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации находится в компетенции Совета Федерации (п. «а» ч. 1 ст. 102) . Совет Федерации в обязательном порядке (п. «д» ст. 106)

²⁵ См.: Безопасность и международное сотрудничество в поясе новых границ России / под ред. Л.Б. Вардомского и С.В. Голунова. М., Волгоград: НОФМО, 2002. С. 74.

²⁶ Так, например, нормы, закрепляющие положение о нахождении режима пограничных зон в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, установлены статьями 62 - Конституции Республики Бурятия, 11 - Устава (Основного Закона) Воронежской области, 66і - Конституции (Основного Закона) Кабардино-Балкарской Республики, 20 - Устава Курганской области, 10 - Устава (Основного Закона) Курской области, 21 - Устава (Основного Закона) Оренбургской области, 28 - Устава (Основного Закона) Самарской области, 14 - Устава (Основного Закона) Смоленской области и др.

рассматривает принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам статуса и защиты Государственной границы Российской Федерации. Важным моментом с точки зрения содержания понятия «государственная граница» представляется и конституционная норма ч. 2 ст. 131 о границах территорий муниципальных образований. Она касается изменения таких границ, которое допускается с учетом мнения населения.

Из отмеченного вытекает прямая и неразрывная связь границы субъекта Российской Федерации и его территории. М.В. Забелиной предложено определение понятия «территория субъекта Российской Федерации». Она рассматривает ее как часть территории Российской Федерации, статус и границы которой не могут быть изменены без согласия субъекта Российской Федерации, включающую сухопутную территорию, общераспространенные ископаемые ресурсы неглубокого залегания, внутренние водные объекты и являющуюся пространственным пределом осуществления государственной власти непосредственно населением и органами государственной власти субъекта Российской Федерации вне предметов ведения и полномочий Российской Федерации. При этом М.В. Забелина полагает, что включение внутренних водных объектов в состав территории субъекта Российской Федерации, распространение на них региональной юрисдикции оправданно и эффективно лишь в случае правовых гарантий единства водного фонда России²⁷. С данным утверждением трудно согласиться, ведь одно другому не мешает.

Границы субъектов Российской Федерации определены актами субъектов. Но статус границ у одного и того же субъекта Российской Федерации может быть различен. Так, границы некоторых субъектов Российской Федерации могут совпадать с Государственной границей. Совпадение может быть полным (Калининградская область) и частичным, например Республика Дагестан, Крым, город Севастополь. В указанных случаях субъекты Российской Федерации обладают границами двух типов:

²⁷ См.: Забелина М.В. Указ. соч. С. 8.

совпадающие с Государственной границей и являющиеся границами между субъектами Российской Федерации. Границы некоторых субъектов Российской Федерации могут быть только внутренними (например, Московская область). Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия.

В отношении внешних границ субъектов Российской Федерации Конституция РФ, конституционные и уставные документы субъектов Российской Федерации содержат противоречивые положения.

Так, например, Государственная граница России проходит по сухопутной и водной частям территории страны, в том числе и на Российском участке Арктики (Арктическая зона)²⁸. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утвержденные 18.09.2008, в п. 2 раздела I очертили Арктическую зону в целом, определив ее как часть Арктики, в которую входят полностью или частично территории Республики Саха (Якутия), Мурманской и Архангельской областей, Красноярского края, Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов, определенные решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22.04.1989, а также земли и острова, указанные в Постановлении Президиума Центрального Исполнительного Комитета СССР от 15.04.1926 «Об объявлении территорией СССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане», и прилегающие к этим территориям, землям и островам внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона и континентальный шельф Российской Федерации, в пределах которых Россия обладает суверенными правами и юрисдикцией в соответствии с международным правом. Перечисленные территории входят в состав ряда приграничных субъектов Российской Федерации.

²⁸ См. подробнее: Кузнецов В.И. Административно-правовой режим Арктической зоны. Журнал российского права. 2015. № 11.

Сухопутная часть Арктической зоны РФ юридически закреплена Указом Президента РФ от 02.05.2014 № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации»²⁹ (далее – Указ № 296), изданном в целях реализации Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике. В приложении к названному Указу перечислены сухопутные территории Арктической зоны Российской Федерации. Однако содержание 9 пунктов приложения к Указу № 296 и одного примечания к этим пунктам внесли в рассматриваемый вопрос некоторую неопределенность.

Во-первых, нуждается в тщательной регламентации определение состава Арктической зоны и ее сухопутной и морской частей. В настоящее время состав сухопутной части зоны установлен Указом № 296. Между тем формирование такого рода территориальных образований выходит за пределы предметов ведения Российской Федерации. Во-вторых, в отличие от Основ, где границы Арктической зоны конкретно не определены и могут уточняться в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также с нормами международных договоров и соглашений, участницей которых является Российская Федерация, Указ № 296, конкретизируя состав Арктической зоны, содержит ссылку лишь на не названные «другие акты СССР»³⁰. О каких именно актах идет речь, не ясно. Указ № 296 также не содержит положения о возможности уточнения границ Арктической зоны в соответствии с международными договорами и соглашениями. Между тем перечень актов СССР, РСФСР и международных актов, содержащих нормы, регламентирующие пространственные границы в Арктике, достаточно велик³¹.

²⁹ СЗ РФ. 2014. № 18 (часть I). Ст. 2136.

³⁰ См. например: Постановление ВЦИК от 10.12.1930 года «Об организации национальных объединений в районах расселения малых народностей Севера» / СУ РСФСР. 1931. № 8. Ст. 98.

³¹ См. подробнее: Арктический регион. Проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в 3 томах / Рос. совет по межд. делам [под общ. ред. И.С. Иванова]. М., 2013. Т. 3: 663 с.

Таким образом, представляется очевидным, что нечеткое определение состава Арктической зоны приводит к нечеткому определению пограничного пространства.

В Основах закреплено, что к Арктической зоне относятся внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона и континентальный шельф Российской Федерации, в пределах которых Россия обладает суверенными правами и юрисдикцией в соответствии с международным правом. Указ № 296 говорит лишь о сухопутных территориях соответствующих административных образований. Следовательно, внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона и континентальный шельф Российской Федерации составляют отдельную часть Арктической зоны и имеют особое правовое положение. Определение внутренних морских вод и территориального моря закреплено в п. 2 ст. 1 Федерального закона от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»³² (далее – Закон № 155-ФЗ). К внутренним морским водам относятся воды портов Российской Федерации, ограниченные линией, проходящей через наиболее удаленные в сторону моря точки гидротехнических и других постоянных сооружений портов; заливов, бухт, губ и лиманов, берега которых полностью принадлежат Российской Федерации, до прямой линии, проведенной от берега к берегу в месте наибольшего отлива, где со стороны моря впервые образуется один или несколько проходов, если ширина каждого из них не превышает 24 морские мили; заливов, бухт, губ и лиманов, морей и проливов с шириной входа в них более чем 24 морские мили, которые исторически принадлежат Российской Федерации, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации и публикуется в «Извещениях мореплавателям». Территориальным морем является (п. 1 ст. 2 Закона № 155-ФЗ) примыкающий к сухопутной территории или к внутренним морским водам

³² СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833.

морской пояс шириной³³ 12 морских миль, отмеряемых от исходных линий, указанных в ст. 4 Закона № 155-ФЗ.

В правоустанавливающих актах субъектов Российской Федерации эти положения находят прямое закрепление. Например, в ч. 2 ст. 38 Устава Мурманской области³⁴, принятого Мурманской областной Думой 26.11.1997, прямо закреплено, что владение, пользование и распоряжение ресурсами континентального шельфа и акваторий морей, омывающих Мурманскую область, за пределами территориального моря осуществляется Российской Федерацией. Заметим, что речь идет лишь о ресурсах перечисленных пространств. В отношении части акваторий морского пространства морей, омывающих Мурманскую область, вопрос остается открытым. В Уставе³⁵ Ненецкого автономного округа указано, что в ныне существующих границах округ граничит с Ямало-Ненецким автономным округом, Республикой Коми и Мезенским районом Архангельской области, с севера граница проходит по побережью Белого, Баренцева и Карского морей, включая прилежащие острова, не отнесенные к юрисдикции Архангельской области. Своеобразно определена в п. 2 ст. 5 Устава Ямало-Ненецкого автономного округа³⁶ и его граница: округ граничит с субъектами Российской Федерации: Ненецким автономным округом, Республикой Коми, Ханты-Мансийским автономным округом – Югрой, Красноярским краем. В остальной части граница автономного округа совпадает с Государственной границей Российской Федерации.

³³ Иная ширина территориального моря может быть установлена в соответствии со ст. 3 Закона № 155-ФЗ.

³⁴ http://www.gov-murman.ru/regulatory/charter_mo/

³⁵ Устав Ненецкого автономного округа, постановление Собрания депутатов Ненецкого автономного округа от 11.09.1995 № 24 // СПС «Консультант Плюс».

³⁶ http://apparat-yanao.ru/documents/1443.php?sphrase_id=19825

В части 1 статьи 70 Устава Чукотского автономного округа закреплено, что автономный округ находится в границах, существующих на момент вступления в силу Устава³⁷ округа.

Столь разнообразные юридические конструкции в отношении границ субъектов Российской Федерации, а соответственно их прав в части регуляции государственного устройства и организации местного самоуправления порождают серьезные трудности при осуществлении государственного управления в Арктической зоне России.

Конституция РФ не содержит каких-либо указаний в отношении определения границ субъектов Российской Федерации. В ней «заморожены» административные границы областей, краев и республик, находившихся в составе РСФСР на момент образования Российской Федерации. Вместе с тем в соответствии со ст. 67 территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними.

Таким образом, понятие «граница субъекта Российской Федерации» шире понятия «граница между субъектами Российской Федерации», поскольку включает границу субъекта Российской Федерации, примыкающую к внутренним морским водам или территориальному морю России или совпадающую с Государственной границей Российской Федерации. Пространственное совпадение участка границы субъекта Российской Федерации и участка Государственной границы Российской Федерации не означает совпадения их правового статуса.

Статус Государственной границы Российской Федерации имеет приоритет над статусом границы субъекта Российской Федерации при определении правового режима деятельности органов публичной власти, физических и юридических лиц в приграничном пространстве³⁸. Это утверждение М.В. Забелиной вряд ли можно признать справедливым. Дело в

³⁷ Устав Чукотского автономного округа от 28.11.1997 № 26-ОЗ (принят Думой Чукотского автономного округа 29.10.1997) // СПС «КонсультантПлюс».

³⁸ См.: Забелина М.В. Указ. соч. С.9.

том что для приграничных субъектов Российской Федерации участки их границ обладают различным статусом. Это обстоятельство и должно учитываться при установлении или изменении тем или иным субъектом Российской Федерации своих границ. При этом та часть границы субъекта Российской Федерации, которая совпадает с Государственной границей России, имеет соответствующий статус, содержащий и правила режима государственной границы.

Проблематика правового режима государственной границы затрагивает и правоприменительную деятельность, поскольку имеет место несогласованность правовых норм режимных правил. Указанные обстоятельства вызывают негативную реакцию граждан, заставляя их обращаться с жалобами вплоть до Конституционного Суда Российской Федерации.

Характерный пример – обращение в Конституционный Суд Российской Федерации гражданина Республики Нигерия Увангве Хадсона Эбува с требованием проверки конституционности ч. 2 ст. 18.1 КоАП РФ, ст. 11. Закона № 4730-1 и ст. 24 Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»³⁹.

Глава 18 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации. Согласно ч. 2 ст. 18.1 КоАП РФ нарушение иностранным гражданином правил пересечения Государственной границы Российской Федерации лицами и (или) транспортными средствами либо нарушение порядка следования таких лиц и (или) транспортных средств от Государственной границы Российской Федерации до пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации и в обратном направлении,

³⁹ СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

за исключением случаев, предусмотренных ст. 18.5 Кодекса, влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

Гражданин Республики Нигерия был привлечен к административной ответственности за нарушение правила пересечения Государственной границы Российской Федерации, предъявив на паспортный контроль в качестве основания для пересечения Государственной границы Российской Федерации заграничный паспорт Республики Нигерия сроком действия по 29.11.2015, в котором срок визы истек (04.07.2014). Тем самым, по мнению представителя пограничного контроля, была нарушена ст. 11 Закона № 4730-І.

Исходя из содержания жалобы гражданин Увангуе Х. Э. находился на пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации. Согласно ст. 9 Закона № 4730-І под пунктом пропуска через Государственную границу понимается территория (акватория) в пределах железнодорожной, автомобильной станции или вокзала, морского, речного порта, аэропорта, военного аэродрома, открытых для международных сообщений (международных полетов), а также иной специально выделенный в непосредственной близости от Государственной границы участок местности, где в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляется пропуск через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных.

Правила пересечения Государственной границы являются составной частью режима Государственной границы и образуют порядок ее пересечения. В свою очередь правила пропуска через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных образуют специальный административно-правовой режим пропуска через Государственную границу, зона действия которого ограничена пределами территории пункта пропуска Государственной границы, установленными в

соответствии с Правилами определения пределов пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации, утвержденными Постановлением⁴⁰ Правительства РФ от 07.04.2008 № 253.

Указанные режимы четко отграничены друг от друга нормативными положениями.

Статья 9 Закона № 4730-І закрепляет правила режима пересечения Государственной границы. В части 1 названной статьи указано, что пересечение Государственной границы на суше лицами и транспортными средствами осуществляется на путях международного железнодорожного, автомобильного сообщения либо в иных местах, определяемых международными договорами Российской Федерации или решениями Правительства Российской Федерации. Этими актами может назначаться время пересечения Государственной границы, предусмотрен порядок следования от Государственной границы до пунктов пропуска через нее и в обратном направлении; при этом не допускается высадка людей, выгрузка грузов, товаров, животных и прием их на транспортные средства. Другими словами, можно полагать, что пересечение Государственной границы представляет собой процесс следования от пункта пропуска до Государственной границы и следования от Государственной границы до пункта пропуска. Однако остается неясным, что же совершается в пунктах пропуска: пропуск или пересечение?

Ответ на данный вопрос с учетом положения ст. 9 Закона № 4730-І содержится в ч. 1 ст. 11 этого Закона, раскрывающей понятие «пропуск». Согласно названной норме пропуск через Государственную границу заключается в признании законности пересечения Государственной границы лицами, транспортными средствами, прибывшими на территорию Российской Федерации, перемещения через Государственную границу грузов, товаров, животных на территорию Российской Федерации либо в разрешении на пересечение Государственной границы лицами,

⁴⁰ СЗ РФ. 2008. № 15. Ст. 1560.

транспортными средствами, убывающими за пределы Российской Федерации, перемещение через Государственную границу грузов, товаров, животных за пределы Российской Федерации.

Законодателем применен разделительный союз «либо» по той причине, что указанной нормой регулируется два разных случая пересечения.

В первом случае предусматривается движение лица, прибывшего на территорию Российской Федерации из иностранного государства от Государственной границы Российской Федерации к пункту пропуска, где компетентными органами принимается решение о возможности пропуска его через границу. Лицо, получившее разрешение, пропускается к Государственной границе и пересекает ее в пункте пропуска.

Во втором случае лицо, убывающее из Российской Федерации, в случае получения разрешения двигается от пункта пропуска к Государственной границе и пересекает ее уже вне пункта пропуска. Не получив разрешения, гражданин не сможет пересечь Государственную границу. Сказанное означает, что правовым содержанием процедуры пропуска лиц на пунктах пропуска через Государственную границу является получение ими разрешения на пересечение Государственной границы. Различие состоит в том, где акт легального пересечения границы будет совершен юридически. В первом случае это будет линия на пункте пропуска, во втором случае – линия Государственной границы не местности.

В диспозиции ч. 2 ст. 18.1 КоАП РФ говорится о пересечении в указанном деле Государственной границы иностранными гражданами. Между тем пересечения Государственной границы не было. Следовательно, привлекать гражданина Республики Нигерия к административной ответственности было нельзя. Это означает, что в данном случае административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 18.1 КоАП РФ, не было. Гражданин Нигерии в силу ч. 2 ст. 6 не мог получить в пункте пропуска разрешение на пересечение Государственной границы и, следовательно, пересечь ее. Вместе с тем служба пограничного контроля в

полном соответствии с установленными правилами не разрешила названному лицу пропуск к Государственной границе для ее пересечения.

Таким образом, ошибка правоприменения заключается в том, что зачастую момент прохождения пограничного и (или) таможенного контроля отождествляют⁴¹ с пересечением линии границы.

В заключение отметим следующее. Правовой режим государственной границы находится в стадии формирования. Его упоминание в Законе № 4730- I выглядит своего рода заявкой на будущее. Поэтому указанные в ст. 7 Закона № 4730- I правила (содержания Государственной границы; пересечения Государственной границы лицами и транспортными средствами; перемещения через Государственную границу грузов, товаров и животных, пропуска через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных; ведения на Государственной границе либо вблизи нее на территории Российской Федерации хозяйственной, промысловой и иной деятельности; разрешения с иностранными государствами инцидентов, связанных с нарушением указанных правил) образуют относительно независимые самостоятельные административно-правовые режимы.

Однако государственная граница не глухая стена. Сегодня это непрерывно функционирующий институт государства, обеспечивающий, с одной стороны, реализацию разграничительной функции, цель которой состоит в разделении на основе права соседних государств и, с другой стороны, обеспечение «разумной открытости».

⁴¹ См.: Лобода В.В. Проблемы административно-правовой защиты установленного порядка пропуска через Государственную границу Российской Федерации и режима в пунктах пропуска через Государственную границу // Право и безопасность. 2010. № 4. // http://dpr.ru/pravo/pravo_33_26.htm

Выводы

1. Практика жизни во «враждебном окружении» нашла отражение в развитии пограничного строительства. Действительность постоянно требовала укрепления Государственной границы как особого рубежа защиты страны от внешних угроз, и законодательство в пограничной сфере формировалось в направлении реализации функции разграничения. Режим Государственной границы стал результатом такого развития.

Правовой режим Государственной границы Российской Федерации, установленный Законом № 4730- I, представляет собой совокупность ряда специальных правовых режимов. При этом собственно правил, присущих режиму Государственной границы как самостоятельному правовому явлению, пока не существует.

2. Государственная граница как основообразующий объект режима государственной границы нуждается в более четком определении. Недостаточная изученность вопросов, связанных с определением государственной границы в условиях Российской Федерации как федеративного государства, в котором его субъекты имеют собственные границы, не дает однозначного ответа на вопрос о статусе этих границ, которые не всегда сводятся к административным границам.

Государственная граница, рассматриваемая как целевой объект особого правового режима, представляет собой многоэлементную структуру, каждый элемент которой имеет собственное правовое содержание и юридическую форму. Главным, определяющим режим элементом выступает государственная граница.

3. Недостаточность научной проработки вопросов взаимодействия режимных правил, составляющих содержание режима Государственной границы, приводит к нарушениям прав граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства при пересечении Государственной границы.