

**НАЦИОНАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ НАУК  
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ  
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

*На правах рукописи*  
УДК: 341.222 (575.2) (043.3)

**Мамытова Аида Токтокучукновна**

**ТЕОРЕТИКО – ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
ГРАНИЦЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Диссертация на соискание  
ученой степени доктора юридических наук

Специальность: 12.00.01 – Теория и история права и государства; история  
учений о праве и государстве

**Научный консультант:**  
Вице-президент НАН КР,  
академик, доктор юридических  
наук, профессор **Арабаев Ч.И.**

Бишкек – 2023

## СОДЕРЖАНИЕ

### ТЕОРЕТИКО – ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

ВВЕДЕНИЕ.....11-22

### ГЛАВА I ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

1.1. Исторический процесс становления Государственной границы Кыргызской Республики.....23-47

1.2. Теоретико-правовые основы Государственной границы Кыргызской Республики.....47-76

1.3. Правовой порядок и процедуры установления Государственной границы в международном праве.....76-101

Выводы по главе I .....102-107

### ГЛАВА II ПОГРАНИЧНАЯ СЛУЖБА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ КАК СУБЪЕКТ ПРАВА ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ОХРАНЫ И ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

2.1. Создание Содружества Независимых Государств – политико-правовое основание разграничения бывших союзных республик СССР.....108-133

2.2. Нормативно-правовые основы обеспечения пограничной безопасности Кыргызской Республики.....133-158

2.3. Правовой статус Пограничной службы ГКНБ Кыргызской Республики.....158-185

Выводы по главе II.....186-191

### ГЛАВА III АНАЛИЗ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАНИЦ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ С РЕСПУБЛИКАМИ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

3.1. Правовой режим Государственной границы Кыргызской Республики с Республикой Узбекистан.....192-218

<b>3.2.</b> Анализ и возможности решения проблем правового определения и особенностей государственной границы Кыргызской Республики с Республикой Таджикистан.....	218-245
<b>3.3.</b> Правовой режим государственных границ Кыргызской Республики с Китайской Народной Республикой и Республикой Казахстан.....	245-270
<b>3.3.1.</b> Особенности правового режима кыргызско-китайской границы...	245-254
<b>3.3.2.</b> Особенности правового режима кыргызско-казахской государственной границы и совместного управления водными ресурсами.....	254-270
<b>3.4.</b> Интегрированное управление Государственной границей как инновационный механизм правового обеспечения пограничной безопасности Кыргызской Республики.....	270-291
Выводы по главе III.....	292-299
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	300-308
<b>ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ</b> .....	309-313
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ</b>	

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

**Государственная граница** - линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Кыргызской Республики, то есть пространственный предел действия государственного суверенитета Кыргызской Республики.

**Административная граница** – разграничивает отдельные части (районы, области и т.п.) только одного государства (при Советском Союзе территории союзных республик разделяли не государственные, а административные границы);

**Статус государственной границы** – правовое положение государственной границы, обусловленное пространственным пределом действия государственного суверенитета государства, а также особенностями прав и обязанностей государственных органов по определению правил установления, обозначения, пересечения, охраны и защиты государственной границы, предусмотренными национальным законодательством.

**Установление государственной границы** – документальное описание прохождения государственной границы, а также делимитации, демаркации и редемаркации прохождения государственной границы.

**Изменение государственной границы** – установление новой государственной границы, не совпадающей с той, которая ранее была определена в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами государства.

**Обозначение государственной границы** – расположение на линии государственной границы пограничных знаков по системе, которая была принята при демаркации государственной границы.

**Обустройство государственной границы** – создание инфраструктуры, необходимой для осуществления функционирования государственной границы.

**Содержание государственной границы** – деятельность, направленная на создание необходимых условий для поддержания режимов на государственной границе.

**Государственный контроль в пункте пропуска** - пограничный, таможенный, санитарно-эпидемиологический, ветеринарный, фитосанитарный контроль, контроль за оборотом наркотических средств и иные виды контроля в отношении лиц и транспортных средств, пересекающих Государственную границу, а также грузов, товаров и животных, перемещаемых через Государственную границу.

**Делимитация Государственной границы** - договорное определение Государственной границы между Кыргызской Республикой и сопредельными государствами по картам с составлением подробного описания ее прохождения.

**Демаркация Государственной границы** - точное определение и обозначение пограничными знаками линии Государственной границы на местности, осуществляемое на основе договоров (соглашений) о делимитации Государственной границы.

**Редемаркация границы** - восстановление линии Государственной границы на местности и обозначение ее пограничными знаками на основе действующих договорных документов. Предусматривает ремонт пограничных знаков, восстановление утраченных и установку дополнительных знаков, составление нового протокола-описания, карт и протоколов и расположение пограничных знаков. Новые документы подлежат утверждению в соответствии с действующим законодательством каждой из сторон.

**Действительный документ** - документ, удостоверяющий личность, все части и реквизиты которого соответствуют установленным компетентными органами выдавшего его государства образцам, который надлежащим образом оформлен правомочными на то органами, не просрочен, принадлежит предъявителю и не имеет подделок.

**Документ, удостоверяющий личность** - документ, подтверждающий статус лица, пересекающего Государственную границу, образец которого был направлен по дипломатическим каналам и признается Кыргызской Республикой в этом качестве, если иное не предусмотрено вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика.

**Инфраструктура Государственной границы** - комплекс рубежей, объектов, гидротехнических, инженерных и иных сооружений и заграждений, возводимых, оборудуемых и используемых в целях охраны Государственной границы.

**Пограничная безопасность** является составной частью национальной безопасности Кыргызской Республики, направленной на обеспечение жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз в пограничном пространстве, и осуществляется всеми органами государственной власти Кыргызской Республики и органами местного самоуправления.

**Пограничная политика** представляет собой скоординированную, согласованную деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, направленную на обеспечение пограничной безопасности.

**Пограничный инцидент** - происшествие на Государственной границе, возникшее в результате незаконных действий граждан, военнослужащих или местных властей сопредельных государств, выражающееся в нарушении вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика, затрагивающих интересы сопредельных государств и связанных с нарушением режима Государственной границы или причинением материального или иного ущерба.

**Пограничный конфликт** - случайное или преднамеренно организованное столкновение противоположных интересов (намерений) лиц,

пересекающих Государственную границу, и официальных представителей органов государственной власти, осуществляющих охрану Государственной границы или контрольные функции в пункте пропуска, которое выражается в открытом противодействии между ними. Конфликты могут быть кратковременными, продолжительными или затяжными.

**Пограничный контроль** - вид государственного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу, который заключается в проведении комплекса действий по признанию законных оснований для пересечения Государственной границы лицами, въезжающими в Кыргызскую Республику, либо в разрешении на пересечение Государственной границы лицами, выезжающими из Кыргызской Республики, а также в осуществлении действий по обнаружению и задержанию нарушителей Государственной границы, а в случаях, установленных законодательством, по обнаружению и задержанию грузов, товаров и животных, запрещенных законодательством к ввозу на территорию Кыргызской Республики или вывозу с территории Кыргызской Республики.

**Пограничная полоса** - прилегающая к Государственной границе часть территории, в пределах которой вводится особый режим въезда, временного проживания, передвижения и производства работ, определяемый Кабинетом Министров Кыргызской Республики.

**Пограничное пространство** - Государственная граница и примыкающая к ней территория Кыргызской Республики, а также территория пунктов пропуска через Государственную границу, в пределах которых осуществляется пограничная деятельность.

**Пограничные представители** - уполномоченные сопредельных государств, назначаемые на определенные участки общей границы для решения вопросов, связанных с поддержанием установленного режима Государственной границы, а также для урегулирования пограничных инцидентов и конфликтов.

**Пограничный режим** - система норм и правил, устанавливаемых Кабинетом Министров Кыргызской Республики, регламентирующих порядок въезда, проживания, перемещения, передвижения и производства работ на приграничной территории, исключительно в целях создания необходимых условий для охраны Государственной границы.

**Пограничные уполномоченные** - лица, состоящие в трудовых отношениях с уполномоченным государственным органом в сфере охраны Государственной границы, непосредственно проживающие на постоянной основе в пределах приграничной территории.

**Пересечение Государственной границы** - пересечение Государственной границы лицами, воздушными судами и другими транспортными средствами, перемещение через Государственную границу грузов, товаров и животных.

**Приграничная территория** - территория в пределах административно-территориальной единицы (района, города, аила), прилегающая к Государственной границе, в пределах которой устанавливается и действует пограничный режим.

**Пункт пропуска через Государственную границу** - территория в пределах железнодорожного вокзала (станции), аэропорта, аэродрома, открытого для международных сообщений (международных полетов), а также специально оборудованное место в непосредственной близости от Государственной границы, где осуществляется государственный контроль и пропуск через Государственную границу лиц и транспортных средств, перемещение грузов, товаров и животных в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

**Пограничные знаки** - искусственные долговременные сооружения - столбы, устанавливаемые на линии Государственной границы с сопредельными государствами. Пограничные знаки бывают основные и промежуточные. Формы, размеры пограничных знаков, их описание и порядок установления



определяются вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика, и Кабинетом Министров Кыргызской Республики.

**Пограничный наряд** - один или несколько вооруженных пограничников, выполняющих приказ на охрану Государственной границы.

**Режим Государственной границы** - установленные международными договорами и нормативными правовыми актами правила содержания Государственной границы, пересечения ее лицами и транспортными средствами, перемещения через Государственную границу грузов, товаров и животных, ведения на Государственной границе хозяйственной, промысловой и иной деятельности, разрешения пограничных инцидентов, связанных с нарушением указанных правил.

**Режим в пунктах пропуска** - порядок въезда (входа) в пункты пропуска, пребывания, передвижения и выезда (выхода) из них лиц, транспортных средств, ввоза, нахождения и вывоза грузов, товаров и животных, устанавливаемый Кабинетом Министров Кыргызской Республики.

**Режимные мероприятия** — это организационная форма, осуществляемая уполномоченным органом в сфере охраны Государственной границы и заключающаяся в усиленном контроле за соблюдением режима Государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу.

**Сопредельное государство** - соседнее государство, имеющее с Кыргызской Республикой общий участок Государственной границы.

**Служебные животные** - собаки и лошади, используемые для усиления пограничных нарядов в целях предупреждения, выявления, установления и пресечения правонарушений в пограничном пространстве, а также физического, психологического, блокирующего и иного воздействия на правонарушителей.

**Специальные действия** - комплекс войсковых, оперативных, режимных и погран-представительских мероприятий, проводимых в целях пресечения противоправных действий на Государственной границе и в пунктах пропуска через Государственную границу.

**Упрощенный порядок пропуска** - порядок пропуска через Государственную границу граждан Кыргызской Республики и сопредельного государства в части определения документов на право въезда в Кыргызскую Республику и выезда из Кыргызской Республики в соответствии с двусторонними международными договорами и соглашениями, вступившими в установленном законом порядке в силу, участницей которых является Кыргызская Республика.

**Хозяйственная и иная деятельность** - деятельность, которая осуществляется в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика, с соблюдением правил пересечения Государственной границы, с уведомлением уполномоченного государственного органа в сфере охраны Государственной границы о местах, времени пересечения Государственной границы и производстве работ, количестве участников, используемых технических, транспортных и других средств и механизмов.

## **ВВЕДЕНИЕ**

**Актуальность темы диссертации.** После распада Советского Союза в 1991 году и, как следствие - образование новых независимых и суверенных государств - сформировало новый этап в системе международных отношений.

Обретя независимость, новые молодые государства столкнулись с вопросами формирования новой политической системы, установления и развития межгосударственных отношений, а также правового определения и установления своих государственных границ.

Территория с оформленными и оборудованными границами - неотъемлемый атрибут государства, его материальная основа. Государственная территория принадлежит конкретному государству, в пределах которой оно осуществляет территориальное верховенство. А поскольку территория является материальной основой жизни людей, то она нередко становится и предметом спора. Споры возникают, как правило, не просто из-за конкретного участка границы или земли как такового, а в большинстве своем имеют конкретные правовые, международные, экономические, политические и военно-стратегические причины.

Определение государственных правовое, правовое оформление и организация охраны госграницы являются значительным фактором для установления дружественных отношений между государствами и обеспечения международной безопасности, что подтверждает актуальность выбранного предмета исследования.

Сразу после распада Советского Союза и образования новых независимых государств страны Евросоюза в декабре 1991 года заявили, что международное признание новых независимых государств и их границ возможно при следующих условиях: это приверженность Уставу ООН и соблюдение других международных соглашений, особенно касающихся вопросов нерушимости границ и прав человека.

Указанные вновь образованные государства в Соглашении о создании Содружества Независимых Государств (СНГ) и в Алма-Атинской декларации подтвердили свою приверженность соблюдению принципа нерушимости существующих границ. Вместе с тем, впоследствии, между вновь образованными республиками возникли проблемы по вопросу принятия за основу правовых актов, определяющих линию прохождения границы. Этот

вопрос серьезно возник между республиками Центральной Азии, что препятствовало длительное время их административно-территориальным границам трансформироваться и обрести правовой статус государственных границ.

Отсутствие международно-правовых и внутригосударственных нормативно-правовых актов, определяющих линию прохождения государственных границ между республиками Центральной Азии, предопределило необходимость научного и практического исследования вопросов теоретико-правовых основ государственной границы Кыргызской Республики.

Таким образом, актуальность также определяется: во-первых, тем фактом, что в Средней Азии, в 90-е годы XX столетия, произошла трансформация административно-территориальных границ, не оформленных в договорно-правовом отношении, в государственные границы; во-вторых, наличием в отношениях Кыргызской Республики с сопредельными республиками пограничных проблем; в-третьих, необходимостью научных исследований правовых основ формирования территории и границ Кыргызстана с тем, чтобы аргументированно опровергать противоправные и необоснованные взгляды и позиции по вопросам принадлежности оспариваемых территорий; в-четвертых, недостаточной изученностью кыргызскими и зарубежными юристами, а также исследователями последовательности и особенностей формирования территории и образования государственной границы Кыргызской Республики и необходимостью создания теоретической основы по ее правовому установлению, эффективной защите в сложившейся международной, экономической и военно-политической обстановке; в-пятых, увеличением исследований в области формирования и правового оформления границ вновь образованных государств; в-шестых, в условиях происходящих современных процессов: военные конфликты, противостояния, борьба за передел мира и ресурсы, свидетельствуют о неэффективности действующих международных норм и архитектуры безопасности.

Эти факторы ставят перед правительствами стран мира задачи по пересмотру международной политики, правовых норм и соблюдению принятых договорных юридических обязательств всеми государствами и их правительствами.

Научные работы кыргызских и зарубежных ученых и исследователей послужили теоретико-правовым фундаментом диссертационного исследования. Это работы — государственного деятеля Т.У. Усубалиева, ученых С.К. Аламанова, Н. Керимбековой, Э.Ж. Бейшембиева, Ч. А. Мусабековой, Т.О. Ожукеевой, Д.А. Омукеевой, К. Нурбекова, А.Т. Тургунбекова, Д.М. Малабаева и других, зарубежных ученых: А.А. Першина, А.А. Ярлыченко, В.Н. Чебаева, Х.К. Лемма, Б.М. Клименко, А.А. Порк, Э.А. Пушминой, А.Д. Шерстневой, П.Н. Бирюкова, Б.В. Ганюшкина, А.С. Щербакова и других, а также западноевропейских ученых Г. Макмагона, М. Пратт, С. Джонс, М. Мурти, Х. Аречага, Я. Броунли и других.

Объектом исследования является совокупность свойств политико-правовых отношений, складывающихся в сфере формирования и установления государственной границы Кыргызской Республики.

Предметом исследования являются – теория и практика правового регулирования формирования государственной границы, национальное и международное законодательство, правовые нормы, касающиеся установления и управления государственной границей Кыргызской Республики.

Связь темы диссертации с приоритетными научными направлениями, крупными научными программами (проектами), основными научно-исследовательскими работами, проводимыми образовательными и научными учреждениями.

Тема диссертационного исследования связана с положениями Национальной стратегии развития Кыргызской Республики до 2026 года и Концепции Национальной безопасности Кыргызской Республики.

Цель и задачи исследования. Основная цель исследования – выявить теоретико-правовые основы определения, формирования, установления и развития

государственной границы Кыргызской Республики, порядок и процедуры его международно-правового и юридического оформления, а также регулирования. Поставленная цель определила следующие теоретико-методологические и практические задачи:

1. Проанализировать историографию формирования территорий и факторы, в том числе и правовые, оказавшие влияние на установление границ Кыргызской Республики с сопредельными государствами.
2. Проанализировать теоретико-методологические основы определения понятий и сущностей «государственная граница», «государственная территория» и «режим государственной границы».
3. Исследовать и показать значение принципа территориального верховенства как основы государственного суверенитета республики.
4. Изучить и проанализировать правовые нормы, определяющие порядок формирования и установления государственных границ.
5. Обосновать тезис о том, что создание Содружества Независимых Государств (СНГ) – основа правовой трансформации административных границ в государственные и правового разграничения бывших союзных республик СССР.
6. Раскрыть нормативно-правовые механизмы государственной пограничной политики по обеспечению пограничной безопасности Кыргызской Республики.
7. Раскрыть правовой статус Пограничной Службы Кыргызской Республики.
8. Проанализировать проблемы правового режима государственной границы Кыргызской Республики с Республикой Узбекистан.
9. Проанализировать возможности решения проблем правового определения и особенностей государственной границы Кыргызской Республики с Республикой Таджикистан.
10. Проанализировать вопросы правового определения и установления государственной границы Кыргызской Республики с Китайской Народной Республикой.

11. Проанализировать вопросы правового определения и установления государственной границы Кыргызской Республики с Республикой Казахстан, а также вопросы совместного управления приграничными водными ресурсами.

12. Обосновать, что интегрированное управление госграницей это – инновационный вид деятельности государства по осуществлению им управленческого влияния на обеспечение пограничной безопасности и реализации государственной пограничной политики.

Научная новизна полученных результатов. Определяется самой постановкой проблемы, историей международных отношений, свидетельствующей, что основной причиной конфликтных ситуаций и различных войн являются территориальные и пограничные споры, а также инциденты между сопредельными государствами. Заключение Кыргызской Республикой ряда международных соглашений и Договоров военно-политического, пограничного, экономического, транспортно-логистического характера служат укреплению суверенитета, национальной безопасности, территориальной целостности и нерушимости существующих границ Кыргызстана.

В диссертации впервые в юридической науке Кыргызской Республики предпринята попытка комплексного исследования правовых основ формирования территории, установления и развития государственной границы Кыргызской Республики с сопредельными государствами Центральной Азии.

В частности,

- во-первых, проанализирована историко-правовая основа территориальных изменений и показаны политические и юридические факторы, оказавшие влияние на формирование границ Кыргызской Республики с сопредельными республиками;

- во-вторых, проанализированы теоретико-методологические основы определения понятий и сущностей «государственная граница», «государственная территория» и «режим государственной границы»;

- в-третьих, исследовано и показано значение принципа территориального верховенства как основы государственного суверенитета республики;

- в-четвертых, изучены и проанализированы правовые нормы, определяющие порядок формирования и установления государственных границ;
- в-пятых, обоснован тезис о том, что создание Содружества Независимых Государств (СНГ) – основа правового обоснования трансформации административной границы в государственную границу и правового разграничения бывших союзных республик СССР;
- в-шестых, раскрыты нормативно-правовые механизмы государственной пограничной политики по обеспечению пограничной безопасности Кыргызской Республики;
- в-седьмых, раскрыт правовой статус Пограничной Службы Кыргызской Республики;
- в-восьмых, раскрыты проблемы нормативно-правовых основ регулирования принадлежности отдельных участков государственной границы, а также объектов экономики, расположенных на взаимно оспариваемых территориях Кыргызской Республики с Республикой Узбекистан.
- в-девятых, проанализированы возможности решения проблем правового определения и особенностей государственной границы Кыргызской Республики с Республикой Таджикистан;
- в-десятых, проанализированы вопросы правового определения и установления государственной границы Кыргызской Республики с Китайской Народной Республикой;
- в-одиннадцатых, проанализированы вопросы правового определения и установления государственной границы Кыргызской Республики с Республикой Казахстан и совместного управления приграничными водными ресурсами;
- в-двенадцатых, определено, что интегрированное управление границами — это инновационный вид деятельности государства по осуществлению им управленческого влияния на обеспечение пограничной безопасности и реализации государственной пограничной политики.

Практическая значимость полученных результатов.



Обобщения, выводы и рекомендации, изложенные в диссертации, могут быть использованы:

- 1) в ходе реализации правительством КР работ по делимитации, демаркации и редемаркации Государственной границы Кыргызской Республики, разработке международных договоров об установлении государственной границы и решении вопросов, регулирующих её правовой режим;
- 2) при разработке проектов Законов Кыргызской Республики о внесении изменений и дополнений в Законы КР «О Государственной границе Кыргызской Республики», «О пограничной Службе ГКНБ КР» и других нормативных актов, имеющих отношение к вопросам пограничной безопасности;
- 3) при разработке основополагающих документов по реализации государственной пограничной политики, по обеспечению пограничной безопасности республики;
- 4) для разработки концепции по интегрированному управлению государственной границей Кыргызской Республики как инновационного механизма обеспечения пограничной безопасности;
- 5) при подготовке учебников и учебных пособий по вопросам обеспечения пограничной безопасности, а также формирования, установления, обустройства, охраны и защиты Государственной границы Кыргызской Республики;
- 6) в процессе обучения личного состава Пограничной Службы ГКНБ КР, а также сотрудников соответствующих государственных органов, имеющих отношение к решению вопросов пограничной безопасности и к переговорным процессам по делимитации и демаркации государственной границы Кыргызской Республики и вопросам организации режимов границы.

Экономическая значимость полученных результатов. При разработке научно-практических и правовых рекомендаций по реализации государственной пограничной политики, направленной на обеспечение пограничной безопасности Кыргызской Республики, а также разработка и принятие

концепции интегрированного управления границей, не требуется значительных финансовых и материальных ресурсов.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту.

На основе проведенного комплексного исследования теоретико-правовых основ Государственной границы Кыргызской Республики, были выдвинуты следующие положения, вносимые на защиту:

1. Обоснован вывод о том, что национально-территориальное размежевание Средней Азии при формировании новых государственных образований не установило и не утвердило границы между республиками СССР в юридическом отношении, как это требовали Конституции Советского Союза 1924 года, 1936 года и 1977 года.

2. Обоснован вывод о том, что между Кыргызстаном и сопредельными республиками границы сформированы произвольно за годы Советской власти, и целесообразно, по взаимному согласованию, утвердить их с учетом фактического землепользования и предложений паритетных комиссий с сопредельными республиками 1958гг-1959 г. и 1989 г.

3. Сделан вывод о том, что с момента вступления в состав Советского Союза Кыргызстан, Узбекистан, Таджикистан и Казахстан не являлись субъектами международного права, границы между среднеазиатскими республиками приобрели статус административной, а не государственной границы.

4. Обосновано, что сопредельные республики не имеют ни правовых, ни исторических оснований для предъявления территориальных претензий к Кыргызской Республике, которая со дня образования СССР соблюдает принципы нерушимости границ и мирного сосуществования, провозглашенных в документах ООН, ОБСЕ и др. по настоящее время.

5. Сделан вывод о том, что в условиях происходящих современных военно-политических процессов — военные конфликты и противостояния, борьба за передел мира и ресурсы, правительства государств-членов ООН должны принять меры по пересмотру международной политики, а также выработать эффективные меры по контролю и соблюдению принятых договорных

юридических обязательств и норм всеми без исключения государствами и их правительствами.

6. Соискателем предлагается новое определение понимания, что «статус государственной территории — это правовое положение, регулируемое нормами международных и национальных правовых актов и закрепляющее государственный суверенитет на конкретной территории».

7. Предложено, что позитивным шагом в решении региональных проблем может быть заключение соответствующих соглашений о правовом статусе анклавов (экславов), которые будут регулировать правовое положение и жизнедеятельность анклавов (экславов): обеспечение транспортным коридором, охрана границ вокруг анклава (эксклава), размещение воинских частей и т.д.

8. Обосновано, что Содружество Независимых Государств (СНГ) приняло на себя важнейшую историческую миссию по формированию основ для новых межгосударственных отношений на постсоветском пространстве. С образованием СНГ появилась правовая основа для трансформации административных границ в государственные границы и для мирного разграничения бывших союзных республик СССР.

9. Обосновано, что пограничная безопасность является составной частью национальной безопасности Кыргызской Республики, направлена на обеспечение жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз в пограничном пространстве.

10. Обосновано, что пограничная безопасность должна быть обеспечена согласованной и утвержденной Президентом республики государственной пограничной политикой, которая представляет собой комплексный и эффективный механизм по обеспечению суверенитета и территориальной целостности республики.

11. Соискателем предлагается новое понимание и толкование понятия «государственная граница», в частности, «государственная граница — это объект правового регулирования, определяющая пределы территории

государства и действие государственного суверенитета на этом территориальном пространстве и предполагающая взаимодействие между субъектами государственной пограничной политики государства».

12. Соискателем также предлагается новое понимание и толкование понятия «национальная безопасность», которое предлагается дополнить следующим содержанием «... при которой обеспечивается устойчивое развитие общества, своевременное выявление, предотвращение и нейтрализация потенциальных угроз».

Личный вклад соискателя определяется научной новизной исследования и обоснованием ряда научных исследований о том, что формирование и становление государственной границы Кыргызской Республики предполагало изучение теоретических и правовых основ государственной границы, проведение анализа историографического материала, правовых основ и юридического закрепления становления государственной границы, а также определения роли и места пограничной службы Кыргызстана в системе обеспечения национальной безопасности республики.

Проведенный анализ факторов, в условиях которых протекали юридическое закрепление и становление государственной границы Кыргызской Республики, её охраны и защиты, позволил сформировать объективную правовую оценку происходящим событиям и процессам.

Соискателем предложены иные варианты определения понятий: «статус государственной территории», «государственная граница», а также дополнение к определению «национальная безопасность».

Соискателем обосновано, что интегрированное управление границами — это инновационный вид деятельности государства по осуществлению им правового, управленческого влияния на обеспечение пограничной безопасности и реализации целенаправленной государственной пограничной политики.

Апробация результатов диссертации. Отдельные главы и разделы данной диссертации в виде справок и информации были внесены на рассмотрение

руководства Государственной пограничной службы, ГКНБ КР, Национального института стратегических исследований (НИСИ) при Президенте Кыргызской Республики, Института государства и права Национальной академии наук КР, а также на «круглых столах».

Полнота отражения результатов диссертации в публикациях. Отдельные главы, разделы, выводы и рекомендации научного диссертационного исследования нашли свое отражение в 15 научных публикациях, которые опубликованы в рекомендованных НАК при Президенте Кыргызской Республики, а также в международной системе «Scopus» — 1 статья.

Структура и объем диссертации. Обусловлена целью, задачами и содержанием научного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих десять разделов, выводов по каждой главе, заключения, практических рекомендаций, списка использованных источников, состоит из 290 страниц.

## ГЛАВА I

### ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ.

#### 1.1. Исторический процесс становления Государственной границы Кыргызской Республики.

В XIX веке Среднюю Азию населяли различные этносы и народы. Наиболее многочисленными были узбеки, казахи, туркмены, таджики, кыргызы, каракалпаки.

Они создали три государственных объединения Средней Азии: Бухарское, Хивинское и Кокандское ханства. В состав Хивинского ханства входили также полукочевые кара-калпаки, некоторые из туркменских племён зависели от Бухарского, другие - от Хивинского ханства. Кыргызы находились в подчинении Кокандского ханства и части Китая и т.д. Руководящая роль в ханствах принадлежала узбекской и кыргызской феодальной военной аристократии.

Энгельс писал в 50-х годах XIX в.: «Россия действительно играет прогрессивную роль по отношению к Востоку... господство России играет цивилизующую роль для Черного и Каспийского морей и Центральной Азии, для башкир и татар» [1, с.211].

Средняя Азия нужна была царской России не только как рынок сырья, в частности, как хлопковая база для русской хлопчатобумажной

промышленности, но и как важный рынок для сбыта товаров, производимых русской промышленностью. Русская буржуазия искала новые источники сырья, новые рынки для сбыта своей промышленной продукции. Развитому капитализму, писал Ленин в 1899 г., свойственно «могучее стремление... расширяться на другие территории, заселить и распахать новые части света, образовать колонии, втянуть дикие племена в водоворот мирового капитализма» [2, с.76].

Глубокое «противоречие между сравнительно развитым капитализмом в промышленности и чудовищной отсталостью деревни» [3, с.293] могло хотя бы отчасти сглаживаться путём предоставления промышленности колониальных рынков.

Ситуация коренным образом изменилась с Октябрьской революции 1917 года. В результате победы социалистической революции, в условиях ожесточенной борьбы против иноземных захватчиков трудящиеся наций создали свои национальные советские республики - самостоятельные социалистические государства. РСФСР в последующие годы признала независимость и государственную самостоятельность других советских республик.

25 декабря 1917 года была образована Украинская ССР, 1 января 1919 года – Белорусская ССР. В 1920 году 28 апреля была образована Азербайджанская ССР, Армянская ССР-29 ноября, а 25 февраля 1921 года Грузинская ССР. Советские республики Закавказья-Азербайджан, Армения и Грузия 12 марта 1922 года объединились в Федеративный Союз Социалистических Советских Республик Закавказья, преобразованный в декабре того же года в Закавказскую Социалистическую Федеративную Советскую Республику (ЗСФСР).

В последующем 30 декабря 1922 года I Съезд Советов СССР утвердил Декларацию [4, с.1- 4] и Договор [5, с.4-7] об образовании Союза ССР -

исторические документы, провозгласившие и закрепившие создание Союза Советских Социалистических Республик. Подписанный полномочными делегациями суверенных советских республик союзный Договор предусматривал, что Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика (РСФСР), Украинская Социалистическая Советская Республика (УССР), Белорусская Социалистическая Советская Республика (БССР) и Закавказская Социалистическая Федеративная Советская Республика (ЗСФСР), в составе Грузии, Азербайджана и Армении, объединяются в одно союзное государство — Союз Советских Социалистических Республик. В Декларации об образовании Союза ССР было провозглашено, что этот Союз является добровольным объединением равноправных народов, за каждой республикой обеспечено право свободного выхода из Союза, доступ в Союз открыт всем социалистическим советским республикам, как существующим, так и возникшим в будущем, новое союзное государство станет достойным увенчанием основ мирного сожительства и братского сотрудничества народов и послужит верным оплотом против мирового капитализма.

Еще в 1917 году первая республика Советов - РСФСР законодательно закрепила равенство и суверенность народов России, их право на свободное самоопределение, вплоть до отделения и образования самостоятельного государства, отменила все национальные привилегии и ограничения, обеспечила свободное развитие всех наций и народностей, населяющих территорию России [6, с.18].

Период с октября 1917 года по декабрь 1922 года с точки зрения взаимоотношений между советскими республиками был периодом обособленного существования независимых советских республик как самостоятельных социалистических государств, периодом развития договорных отношений между ними. Военный союз советских республик, созданный в годы гражданской войны, в условиях мирного строительства был дополнен дипломатическим и экономическим союзом. Межгосударственные



связи советских республик в первое пятилетие существования Советской власти в необходимых случаях оформлялись договорами и соглашениями.

В указанный период необходимость образования в 1922 году Союза ССР диктовалась объективным ходом исторического развития, коренными интересами всех советских республик.

Образование СССР - выдающееся событие в истории советского государства, в жизни всех трудящихся. М. И. Калинин, характеризуя историческое значение I Съезда Советов СССР и образования Союза ССР, в заключительном слове на Съезде отметил: «во-первых, этот объединительный Съезд даст нам возможность усилить наши материальные ресурсы в противовес враждебному нам буржуазному миру. Во-вторых, объединение советских республик и в политическом отношении в огромной степени усиливает реальное значение советских республик перед всем буржуазным миром. И, наконец, в-третьих, мы здесь закладываем первый камень действительного братского общежития». [7, с.24].

Образование СССР оказало огромное влияние на все последующее развитие страны и имело большое международное значение.

Приветствуя Первый Съезд Советов СССР от имени Исполкома Коммунистического Интернационала, его Генеральный секретарь, известный болгарский коммунист В. Коларов, подчеркнул важное международное и историческое значение образования Союза ССР. «Глубже пашите вашу ниву, стройте солидно ваше советское здание, положите гранитный фундамент под ваш Союз ССР...» [8, с.25].

Создание, укрепление и расширение состава Союза ССР явилось одним из решающих факторов, обеспечивших построение социализма в стране, быстрый подъем экономики и культуры всех советских республик, укрепление оборонной мощи советского государства, историческую победу Советского

Союза в Великой Отечественной войне, невиданный рост международного авторитета СССР. Героическими усилиями многонационального советского народа в СССР построено зрелое, развитое социалистическое общество.

Руководитель Советского государства В. И. Ленин разработал научные принципы национальной политики и непосредственно руководил деятельностью советского правительства по осуществлению этих принципов на практике.

В. И. Ленин решительно выступил против плана «автономизации», который предусматривал вступление советских республик в состав РСФСР на правах автономных республик. Отстаивая объединение советских республик на началах добровольности и суверенного равенства, В. И. Ленин предлагал, что необходимо создать «еще новый этаж — это Федерацию равноправных республик, а не «автономизацию» [9, с.212].

В основу ранее указанного Союзного Договора 1922 года были положены принципы равноправия советских республик и добровольного вхождения их в союзное государство. Договор устанавливал, что утверждение, изменение и дополнение Союзного Договора подлежат исключительному ведению съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик. В соответствии с этим в последующем все вопросы, связанные с изменением и дополнением Союзного Договора, со структурой и компетенцией органов Союза ССР, с вхождением в СССР новых союзных республик, решались в законодательном порядке высшими органами государственной власти Центральным Исполнительным Комитетом (ЦИК) СССР, а не путем заключения новых соглашений и договоров между союзными республиками.

В 1922 году I Съезд Советов СССР, утвердивший в основном Декларацию и Договор об образовании СССР, учитывая исключительную важность этих документов, признал необходимым передать их на дополнительное рассмотрение ЦИК союзных республик и поручил очередной сессии ЦИК

СССР рассмотреть полученные отзывы союзных республик, утвердить текст Декларации и Союзного Договора и немедленно ввести его в действие. Съезд поручил ЦИК Союза ССР подготовить ко II Съезду Советов СССР окончательный текст Декларации и Союзного договора и представить его на утверждение II Съезда.

В соответствии с этим поручением Съезда ЦИК Союза ССР в первой половине 1923 года собрал предложения и дополнения союзных республик к тексту Декларации и Договора.

Во исполнение постановления I Съезда Советов СССР, а также на основании Договора об образовании СССР, принятого 30 декабря 1922 года, и принимая во внимание поправки и изменения, предложенные Центральными Исполнительными Комитетами союзных республик, ЦИК Союза ССР постановил, что Декларация и Договор об образовании СССР составляют Основной Закон (Конституцию) Союза Советских Социалистических Республик. Таким образом, ЦИК Союза ССР 6 июля 1923 года утвердил Конституцию СССР и ввел ее в действие. 31 января 1924 года Конституция СССР была утверждена II Съездом Советов СССР.

Договор об образовании СССР, составивший основную часть Конституции СССР 1924 года, по сравнению с текстом Договора, утвержденного I Съездом Советов СССР, был новым шагом вперед по пути законодательного закрепления объединения советских республик в союзное государство. В нем были более четко определены структура и функции общесоюзных государственных органов, а также разграничение компетенции Союза ССР и союзных республик. Если первоначальный текст Союзного Договора состоял из 26 статей, то в его окончательном тексте было 72 статьи, составивших одиннадцать глав второго раздела Конституции СССР 1924 года [10].

В отличие от первоначального текста Договора, Конституция СССР 1924 года установила, что ЦИК СССР является высшим органом власти Союза ССР в период между съездами Советов СССР, состоит из двух палат: Союзного Совета и Совета национальностей.

Февральский (1935 г.) Пленум ЦК ВКП(б) принял постановление о необходимости подготовки нового проекта Конституции СССР, в которой найдет свое отражение построение основ социализма в Советском Союзе. Проект новой Конституции СССР был рассмотрен и одобрен VIII Всесоюзным чрезвычайным съездом Совета СССР 5 декабря 1936 года.

В связи с принятием Конституции СССР 1936 года, наряду с Россией, Украиной, Белоруссией, Узбекистаном и Таджикистаном, также уже непосредственно отдельно вошли в состав Союза ССР Закавказские республики - Азербайджанская ССР, Грузинская ССР и Армянская ССР. Были преобразованы Казахская и Киргизская автономные республики в союзные республики. А также в последующем, в 1940 году, была образована союзная Молдавская ССР и приняты в состав Союза ССР Литовская, Латвийская и Эстонская Советские Социалистические Республики.

В Конституции СССР 1936 года с последующими изменениями и дополнениями [11], были учтены дальнейшее укрепление и развитие СССР как союзного государства, совершенствование взаимоотношений между общесоюзными и республиканскими органами, уточнены разграничения компетенции Союза ССР и союзных республик.

В 1944 году в целях расширения международных связей и укрепления сотрудничества СССР с другими государствами и, учитывая возросшую потребность союзных республик в установлении непосредственных связей с иностранными государствами, были приняты законы, предоставляющие союзным республикам полномочия - вступать в непосредственные сношения с иностранными государствами и заключать с ними соглашения, а также в целях

укрепления оборонной мощи СССР предоставил союзным республикам право иметь свои республиканские войсковые формирования. В связи с этим Конституция СССР от 5 декабря 1936 года была дополнена статьями, и в ее текст были внесены и другие необходимые изменения [12].

В 1957 году к ведению союзных республик было отнесено разрешение вопросов об областном, краевом, административно-территориальном устройстве союзных республик, что потребовало внесения соответствующих изменений в Конституцию СССР. В том же году в статью 14 Конституции СССР были внесены изменения, связанные с отнесением к ведению союзных республик законодательства об устройстве судов союзных республик, а также принятия гражданского, уголовного и процессуального кодексов [13].

Конституции всех пятнадцати союзных республик, как и Конституция СССР, отражали неразрывную связь и взаимообусловленность суверенитета СССР и суверенитета союзных республик, определяли положение союзных республик как равноправных социалистических государств, добровольно объединившихся в союзное государство, закрепляли основные принципы общественного и государственного устройства. В конституции каждой союзной республики указывалось, что в целях осуществления взаимопомощи по линии экономической и политической, равно как и по линии обороны, республика добровольно объединилась с равноправными Советскими Социалистическими Республиками в союзное государство - Союз Советских Социалистических Республик.

Относительно границ между республиками, вошедшими в состав СССР, следует отметить, что впервые установить границы новых государственных образований в Средней Азии предпринял Среднеазиатский Ликвидационный Комитет при размежевании бывшего Туркестанского края в 1924-1925 годах [14].

Положение границ, согласно описанию, было указано на картах 40-верстного масштаба издания Военно-топографического отдела, которое было утверждено Пленумом Среднеазиатского Ликвидационного Комитета 17 марта 1925 года [15].

Подготовленные и утвержденные материалы Ликвидационный комитет направил в комиссию ЦИК Союза ССР по районированию Союза ССР, которая была образована постановлением ЦИК Союза ССР от 13 июня 1925 года [16].

Рассмотрев внесенные материалы, Комиссия ЦИК Союза ССР по районированию в заключении по данному вопросу отметила, что представленный материал в порядке подпункта «б» статьи 1 Главы I Конституции СССР может быть оформлен путем принятия соответствующего постановления Президиума ЦИК Союза ССР и внесла его на рассмотрение ЦИК Союза ССР [17].

Учитывая, что согласно статье 6 Главы II, которая предусматривала, что "территория союзных республик не может быть изменена без их согласия...", для согласования вопроса об установлении границ ЦИК Союза ССР 16 апреля 1925 года направил полученные материалы Всероссийскому ЦИКу РСФСР [18], который согласился с проектом описания границ.

Президиум ЦИК Узбекской ССР, также рассмотрев подготовленные Среднеазиатским Ликвидационным Комитетом материалы на заседании от 29 сентября 1925 года, утвердил описание границ Узбекской ССР с Российской Федерацией и одновременно предложил Комиссии по районированию ВЦИК Союза ССР представить материалы об уточнении границ республики с РСФСР на предмет их последующего представления его в ЦИК Союза ССР [20], для окончательного утверждения, как требовала Конституция 1924 года.

Помимо согласования границ, пунктом 2 указанного постановления, Всероссийский ЦИК РСФСР предусмотрел также внести на рассмотрение ЦИК

Союза ССР вопрос об урегулировании границ между РСФСР и Узбекской ССР в районах Ташкентского и Шураханского уездов.

Президиум ЦИК Союза ССР в течение 1925 года трижды рассмотрел вопрос о принадлежности отдельных населенных пунктов Ташкентского и Шураханского уездов РСФСР или Узбекской ССР и принял постановления: от 5 июня 1925 года, от 24 июля 1925 года и от 11 сентября 1925 года[19].

Однако, эта согласованность относится к описанию границ спорных населенных пунктов, а не самой границы в общем виде. Что же касается отдельных конкретных частей, то есть населенных пунктов, то между республиками Средней Азии существует целый ряд спорных вопросов, которые не были урегулированы. Например, уже после постановления Президиума ЦИК Союза ССР 5 июня 1925 года об утверждении границ между РСФСР и Узбекской ССР восточнее Ташкентского уезда, Кыргызская Автономная область предъявила целый ряд территориальных возражений по отдельным участкам волостей: Баски-Себерганской, Исфанейской, Чапкулугской, Чаткальской, Курган-Тепинской, Джалал-Абадской, Сохской, Исафинской и других участках.

Здесь следует отметить, что, решая вопрос о передаче отдельных населенных пунктов Ташкентского и Шураханского уездов РСФСР или Узбекистану, ЦИК Союза ССР не рассмотрел и не утвердил протяженность общих границ между РСФСР и Узбекской ССР, особенно его кыргызско-узбекского участка границы.

Как выше указано, обобщив имеющиеся материалы и подготовив описание измененной части границы, происшедших после решения вопросов о передаче отдельных населенных пунктов в Ташкентском и Шураханском уездах РСФСР и Узбекской ССР, Комиссия ЦИК Союза ССР по районированию направила их Всесоюзному ЦИК Союза ССР для утверждения [21]. При этом в письме указывалось, что прилагаемое описание границ представляет собой

заявку РСФСР и Узбекистана на установление границ между ними в Средней Азии, необходимую для предварительного рассмотрения в Президиуме ЦИК Союза ССР, а затем самим ЦИК Союза ССР рассмотрение общего вопроса пролегания границ между союзными республиками в Средней Азии, и только после этого общего утверждения границ, Президиум ЦИК СССР будет иметь возможность в порядке статьи 1 Конституции Союза ССР ("Ведению союза ССР в лице, в лице его верховных органов, подлежат: ... б)... урегулирование вопросов об изменении границ между союзными республиками") разбирать другие, не имеющие отношения к пролеганию общей линии границы, отдельные конкретные вопросы по пограничным спорам.

Постановлением от 9 ноября 1925 года Президиум Всероссийского ЦИК, утверждая измененную часть границы между РСФСР и Узбекской ССР, РСФСР и Туркменской ССР, решил внести их на утверждение ЦИК Союза ССР [22].

После рассмотрения ЦИК РСФСР и ЦИК Узбекской ССР и их взаимного согласования, письмом от 25 марта 1926 года председатель Комиссии ЦИК СССР по районированию Тер-Габриелян С.М. повторно направляет в Президиум ЦИК СССР описание границ между РСФСР с Узбекской ССР и Туркменской ССР, а также документы, на основании которых составлены описания границ между указанными союзными республиками [23], в том числе и материалы Среднеазиатского Ликвидационного Комитета по размежеванию Туркестанского края.

В заключении указанного письма комиссия по районированию также отметила, что до разрешения отдельных споров, на основе материалов соответствующих паритетных комиссий, необходимо в общей форме утвердить границы между союзными республиками и лишь после этого приступить к рассмотрению конкретных отдельных пограничных споров по отдельным участкам границы и населенным пунктам между союзными республиками в Средней Азии.



Следует также отметить, что в докладной записке к письму от 25 марта 1926 года в адрес ЦИК СССР, подписанной ответственным секретарем комиссии по районированию Т. Егоровым и консультантом комиссии Т. Ильиным, также отмечено: «...». описание границ между РСФСР и Узбекской ССР является согласованным, за исключением границы между Узбекской ССР и РСФСР в районе Шураханского уезда» [24].

Однако 31 марта 1926 года Председатель комиссии ЦИК СССР по районированию Тер-Габриелян С.М. в письме, адресованном в секретариат ЦИК СССР, просит временно отложить обсуждение вопроса о частичных изменениях границ между Узбекской ССР и РСФСР [25], ввиду внесения Комиссией ЦИК СССР по районированию на утверждение Президиума ЦИК СССР предложения — на первом этапе решить вопросы об общем описании всей общей протяженности линии границ между союзными республиками в Средней Азии и только после этого перейти ко второму этапу — обсуждению конкретных спорных отдельных участков и населенных пунктов между республиками, что соответствует Постановлению Ликвидкома Средней Азии от 17 марта 1925 года [26].

Также внесенный вопрос об установлении границ между РСФСР и Туркменской ССР, РСФСР и Узбекской ССР, Туркменской ССР и Узбекской ССР на заседании Президиума ЦИК СССР был отложен ввиду ходатайства Председателя ЦИК Союза ССР т. Ходжаева Ф. [27].

Повторно внесенный 30 апреля 1926 года [28] Комиссией ЦИК СССР по районированию на рассмотрение Президиума ЦИК СССР вопрос об установлении границ между РСФСР и Узбекской ССР, РСФСР и Туркменской ССР, Туркменской ССР и Узбекской ССР, вновь был отложен.

Впоследствии, как предусматривалось первым этапом, вопрос об установлении общей линии границ между республиками Средней Азии Комиссия ЦИК Союза ССР по районированию после 30 апреля 1926 года на

рассмотрение Президиума ЦИК Союза ССР больше не вносила. Однако продолжали рассматриваться споры и предложения только о передаче волостей, взаимные претензии на отдельные участки и населенные пункты между республиками. Для рассмотрения указанных взаимных претензий республик по некоторым конкретным участкам и населенным пунктам ЦИК СССР создавал новые комиссии, тем самым отказался от первого этапа — приступить к общему описанию линии пролегания границ между республиками, а затем перейти к рассмотрению взаимных претензий по конкретным отдельным участкам и населенным пунктам.

С учетом продолжающихся взаимных претензий и споров, как следует из докладной записки Комиссии ЦИК Союза ССР, по районированию, Президиум ЦИК Союза ССР образовал новую паритетную комиссию в апреле 1926 года для урегулирования пограничных споров между РСФСР и Узбекской ССР и назначил председателем этой комиссии Петровского Г.И. [29].

Созданная комиссия с выездом на место в начале апреля 1926 года рассмотрела имеющиеся взаимные претензии и в своей докладной записке, адресованной в Президиум ЦИК Союза ССР, изложила свое мнение по их разрешению [30].

Исполнительный комитет Киргизской Автономной Республики в письме от 25 апреля 1926 года, адресованном ЦИК СССР и ЦИК РСФСР, выразил протест на состав паритетной комиссии, в которой не участвовали представители Киргизской АССР [31], в связи с чем комиссией Петровского Г.И. не были объективно рассмотрены вопросы, касающиеся принадлежности Сохской и Исфаринской волостей, а также Сулюкты Узбекской ССР.

Подготовленные вышеназванной Комиссией Петровского Г.И. материалы были внесены в Президиум Всероссийского ЦИКа, который на своем заседании 30 августа 1926 года [32] рассмотрел доклад комиссии об урегулировании пограничных споров между РСФСР и Узбекской ССР, между

РСФСР и Туркменской ССР, в части, касающейся только вопросов передачи населенных пунктов, а не общей линии границы.

Президиум ВЦИК РСФСР 30 августа 1926 года решил присоединить к Киргизии Исфаринскую и Сохскую волости и рекомендовал внести на утверждение Президиума ЦИК Союза ССР данное решение. ЦИК Узбекской ССР вынес противоположное решение.

Президиум ЦИК Союза ССР на заседании 10 сентября 1926 года [33], рассмотрев вопрос об урегулировании пограничных споров РСФСР и Узбекской ССР, принял решение о передаче волостей, отдельных участков и населенных пунктов в состав РСФСР и Узбекской ССР. Несмотря на протесты кыргызской стороны Сохская и Исфаринская волости были оставлены в составе Узбекской ССР. Данное решение ЦИК Союза ССР противоречило положениям Конституции СССР 1924 года, так как эта передача волостей должна быть повторно согласована с ЦИК Российской Федерации, что не было сделано.

Вместе с тем следует отметить, что согласно Постановлению ЦИК Союза ССР за №60 от 10 сентября 1926 года к Киргизской АССР из состава Узбекской ССР были присоединены: села Чуянчи, Замбарук, Джар-Кишлак Боска-Исфанетской волости, селение Кызыл Аят Битаватского сельского общества, а также Шахимарданский сельский совет (ныне анклав Шахимардан).

Однако принятое решение ЦИК Союза ССР от 10 сентября 1926 года не смогло урегулировать споры и конфликтные ситуации по вопросам границы, возникающие между республиками, в связи с чем Президиум ЦИК Союза ССР на заседании от 21 декабря 1926 года [34] приостановил действие указанного своего постановления Президиума ЦИК Союза ССР от 10 сентября 1926 года в отношении сел Заркент, ж.д. станции Уч–Курган, сел Уч–Курган, Аимской волости, сел Вуадиль, Чимион, волостей Исфаринская и Сохская, угольных копий Сулюкты Бокса–Исфанейской волости, Аимской Араванской волостей [35]. Этим же постановлением для изучения на месте взаимных претензий

РСФСР и Узбекской ССР была образована другая третья паритетная комиссия под председательством члена Президиума ЦИК Союза ССР Кульбешерова Б. Срок работы комиссии определялся в 1 месяц.

Из заключения консультанта комиссии ЦИК Союза ССР по районированию Т. Ильина [36] следует, что данное постановление от 21 декабря 1926 года было принято на основании протеста, изложенного в письме Исполнительного комитета Киргизской АССР от 25 апреля 1926 года [37].

В завершении своей работы, паритетная комиссия Кульбешерова Б. на заседании 24 января 1927 года [38] рассмотрела спорные вопросы между республиками, за исключением вопроса о передаче РСФСР Исфаринской и Сохской волостей. Вопрос, касающийся Исфаринской и Сохской волостей, был перенесен на 25 января 1927 года. В указанный день на заседании Паритетной комиссии было решено Сохскую волость присоединить к Киргизии, за исключением части территории, на которой расположены все нефтяные скважины.

После передачи Сохской волости в состав РСФСР, то есть Киргизской Автономной Республики, представители Киргизии сняли свою претензию на присоединение Исфаринской волости к Киргизии. Исфаринская волость была оставлена в составе Узбекской ССР [39].

Выработав предложения о передаче волостей, населенных пунктов и отдельных участков той или иной республике, Паритетная комиссия Кульбешерова Б. постановила - «Войти в Президиум ЦИК Союза ССР с предложением о проведении описания границ между РСФСР и Узбекской ССР путем уточнения их на местности другой специальной Паритетной комиссией» [40].

По итогам работы комиссии под руководством Кульбешерова Б. можно сделать выводы, что, выработав окончательные рекомендации по решению

спорных пограничных вопросов по отдельным волостям и населенным пунктам, комиссия не имела возможности произвести общее описание протяженности границ между республиками и подготовить картографический материал с описанием общей линии прохождения границы. Так как предварительный материал, подготовленный Среднеазиатским Ликвидационным Комитетом, требовал внесения значительных изменений территорий республик, в виду передачи волостей, отдельных участков и населенных пунктов в состав той или иной республики. Более того, за прошедший период с мая 1925 по январь 1927 года также произошли значительные изменения в расселении людей и в освоении земель. О чем свидетельствует принятое постановление Президиума ЦИК Союза ССР от 10 сентября 1926 года, которым было ошибочно принято решение о сохранении Исфаринской и Сохской волостей в составе Узбекской ССР, а не в границах волостей до размежевания республик, утвержденным 17 марта 1925 года Среднеазиатским Ликвидационным Комитетом.

Всероссийский ЦИК РСФСР на заседании 3 мая 1927 года рассмотрел доклад о работе паритетной комиссии Кульбешерова Б., образованной постановлением Президиума ЦИК Союза ССР от 21 декабря 1926 года, и постановил: «Войти в Президиум ЦИК Союза ССР с ходатайством о внесении ряда изменений и дополнений в постановление от 10 сентября 1926 года» [41].

Согласившись с предложением о сохранении Исфаринской волости в составе Узбекской ССР, Президиум Всероссийского ЦИК подтвердил также свое решение о согласии оставить Сохскую волость в составе РСФСР и постановил направить постановление на окончательное утверждение Президиума ЦИК Союза ССР [42].

ЦИК Союза ССР на заседании 4 мая 1927 года рассмотрел доклад о работе паритетной комиссии, образованной Президиумом ЦИК Союза ССР 21 декабря 1926 года по обследованию взаимных претензий, касающихся территориальных

споров между РСФСР и Узбекской ССР, и принял соответствующее постановление [43].

Данное постановление ЦИК Союза ССР от 4 мая 1927 года стало итоговым документом по спорам о принадлежности отдельных волостей и населенных пунктов между РСФСР и Узбекской ССР, за исключением угольных копей Сулюкта.

Постановлением от 4 мая 1927 года [44] было решено:

1. Решения Паритетной комиссии ЦИК Союза ССР т. Кульбешерова Б. об оставлении в составе Узбекской ССР селений: Варзык, Заркент, Вуадиль, Чимион, железнодорожной станции Уч-Курган и Исфаринской волости и о передаче в состав Узбекской ССР южной (левобережной) части Аимской волости Киргизской АССР, как согласованные с обеими сторонами — утвердить.

То есть первым пунктом Президиум ЦИК Союза ССР не поддержал решение Президиума ЦИК РСФСР от 3 мая 1927 года о передаче Сохской волости в состав РСФСР (Кыргызской Автономной Республики) и вторым пунктом своего постановления указал нижеследующее.

2. Во изменение постановления Паритетной комиссии от 25 января 1927 года:

- Сохскую волость оставить в границах Узбекской ССР;
- угольные копи Сулюкты оставить в границах Узбекской ССР.

3. В соответствии с постановлением Президиума ЦИК Союза ССР от 10 сентября 1926 года об урегулировании пограничных споров между РСФСР и Узбекской ССР внести следующие изменения:

- выделить из Узбекской ССР и присоединить к РСФСР селение железнодорожной станции Уч-Курган и села Уч-Курган (Аимской волости);

– оставить в составе РСФСР Араванскую волость Ошского округа Киргизской АССР.

4. Постановление Президиума ЦИК Союза ССР от 21 декабря 1926 года о приостановлении проведения в жизнь постановления Президиума ЦИК Союза ССР от 10 сентября 1926 года в отношении: села Варзык, села Зеркент, селения железнодорожной станции Уч-Курган, села Уч-Курган (Аимской волости) сел Вуадиль и Чимион, волостей Исфаринской и Сохской, угольных копей Сулюкты (Бакса-Исфанейской волости), Аимской и Араванской волостей отменить.

5. Взаимные территориальные претензии Узбекской ССР и РСФСР (в районе Киргизской АССР) считать окончательно урегулированным настоящим постановлением и предложить Президиумам ЦИК РСФСР и Узбекской ССР разъяснить населению, что в течение ближайшего трехлетнего срока Президиумом ЦИК Союза ССР не будут приниматься к рассмотрению ходатайства об изменении границ между Узбекской ССР и РСФСР (в районе Киргизской АССР).

6. Паритетную комиссию т. Кульбешерова по обследованию взаимных территориальных претензий Узбекской ССР и РСФСР, образованную постановлением Президиума ЦИК Союза ССР 21 декабря 1926 года, ввиду окончания ее работ, упразднить.

В пункте 5 постановления было указано, что взаимные территориальные претензии Узбекской ССР и РСФСР (в районе Киргизской АССР) окончательно урегулированы и в течение ближайшего трехлетнего срока Президиумом ЦИК Союза ССР не будут приняты к рассмотрению ходатайства об изменении границ между Узбекской ССР и РСФСР.

Ввиду того что, что приложений к постановлению от 4 мая 1927 года не имеется, а Паритетная комиссия, возглавляемая Кульбешеровым Б.,

рекомендовала установление и описание границ на местности осуществить в последующем специальными комиссиями, следует отметить, что окончательно границы не описаны (на местности) и не установлены; постановление от 4 мая 1927 года Президиумом ЦИК Союза ССР не утверждалось. Таким образом, комиссия Кульбешерова Б. не рассмотрела вопросы пролегания общей границы, а решила вопросы принадлежности отдельных волостей и населенных пунктов РСФСР или Узбекской ССР.

При этом принятое постановление ЦИК Союза ССР в части передачи и сохранения Сохской волости в составе Узбекской ССР противоречило пункту 6 Конституции СССР 1924 года, т.к. Всероссийский ЦИК (ВЦИК РСФСР) не рассмотрел и не утвердил передачу Сохской волости в состав Узбекской ССР, то есть изменение своей территории согласно пункту 6 Конституции СССР не согласовал.

Во исполнение указанного противозаконного решения Президиум ЦИК Узбекской ССР на заседании 23 мая 1927 года принял к сведению постановление ЦИК Союза ССР от 4 мая 1927 года и образовал комиссию по приему-передаче территорий [45].

Президиум ЦИК Киргизской АССР постановлением от 7 июня 1927 года [46] принял к сведению, а не к исполнению.

В части окончательного решения о признании принадлежности территорий угольных копей Сулюкта Киргизской Автономной ССР Президиум ЦИК Союза ССР принял постановление от 8 июня 1927 года [47].

Указанное постановление также не имело приложений, где были бы указаны границы передаваемых земель или описание границ.

Отсутствие документации, подтверждающей окончательное утверждение и установление границ между РСФСР и Узбекской ССР, а впоследствии между Киргизской ССР и Узбекской ССР, Киргизской ССР и Таджикской ССР,



привело к тому, что межреспубликанская граница сформировалась исходя из освоения земель соответствующими сельхозпредприятиями, в силу строительства отдельных поселений, целых населенных пунктов, а также образования новых административно-территориальных единиц.

Такое несоответствующее законодательству положение вызвало споры сопредельных землепользователей союзных республик.

Несмотря на то, что окончательно границы не были юридически установлены, Союзное Правительство признало сложившиеся границы между республиками Средней Азии, а не постановление ЦИК Союза ССР от 4 мая 1927 года, о чем свидетельствует постановление Совета Министров СССР от 9 июля 1946 года «О закреплении пастбищ государственного фонда за колхозами Узбекский ССР, Казахский ССР, Киргизской ССР и Таджикской ССР и мероприятиях по их освоению» [48], именно которым на территории Киргизской ССР было закреплено за хозяйствами Таджикской ССР более 209 тысяч га земель, срок пользования которых истек 31 декабря 1990 года .

Несмотря на указанное закрепление за хозяйствами Таджикской ССР более 209 тысяч гектаров земель на территории Киргизской ССР, в настоящее время власти Республики Таджикистан заявляют, что Кыргызская Республика незаконно занимает данную территорию, о чем министр иностранных дел РТ в сентябре 2022 года заявил с трибуны ООН в г. Нью-Йорке.

Относительно юридических и картографических материалов, хранящихся в архивах городов Москвы, Ташкента, Бишкека, они также не вносят определенной ясности в начертание границ, по которым можно было бы восстановить границы новых государственных образований Средней Азии в период 1924-1927 годов. В частности, граница между РСФСР и Узбекской ССР в районе Сохской и Исфаринской волостей нанесена на 40-верстной карту, согласно описанию, утвержденному Пленумом Среднеазиатского Ликвидкома 17 марта 1925 года, а передача отдельных волостей и населенных пунктов

утверждены постановлением Президиума ЦИК СССР от 5 июля 1925 года, карты подписаны заместителем Председателя Комиссии по районированию ЦИК Союза ССР Шелехесом А., однако указанные карты и решения не утверждены ЦИК союзных республик до рассмотрения ЦИК Союза ССР согласно Конституции Союза ССР 1924 года.

Кроме того, можно увидеть значительные несоответствия картографического материала, согласно которым описание дает недопустимую ошибку до 3 тыс. гектаров.

Сравнение положения границ указанных волостей с поволжской картой 1922 года также не вносит ясности: какие границы были приняты за основу при принятии постановления ЦИК Союза ССР от 10 сентября 1926 года, при рассмотрении материалов комиссии Петровского Г.И., когда Сохская и Исфаринские волости не были включены в границы РСФСР, а Бокса-Исфаринская и Чапкулукская волости переданы РСФСР [49].

Аналогичные вопросы возникли при рассмотрении материалов комиссии Кульбешерова Б., при передаче Сохской и Исфаринской волостей Узбекистану в соответствии с постановлением ЦИК Союза ССР от 4 мая 1927 года, без согласия ЦИК РСФСР, в нарушение положения Конституции 1924 года.

Учитывая, что описание границ и картографический материал при установлении, изменении или восстановлении границ всегда составляли неотъемлемую часть при принятии решений по данному вопросу и проводя анализ документов, можно утверждать, что границы были описаны весьма упрощенно, а также требовали, в первую очередь, принятия специального постановления Всесоюзным ЦИК СССР об общей протяженности линии границ между союзными республиками, по итогам работы специальной комиссии (как рекомендовал Кульбешеров Б.).

За период с 1927 по 1949 годы Киргизская ССР и Таджикская ССР не располагают документами по установлению и изменению межреспубликанской границы между Киргизской ССР и Таджикской ССР, а также материалами по разрешению территориальных споров между колхозами двух республик.

После образования Киргизской ССР в 1936 году, через 12 лет, в 1948 году Таджикская ССР стала предъявлять претензии к Кыргызстану. В 1948 году Таджикская ССР, взяв за основу межреспубликанские границы, нанесённые на карту Ленинабадской области Таджикской ССР по состоянию на 30 сентября 1948 года, предъявила претензии Киргизской ССР о том, что 8 колхозов Баткенского района Киргизской ССР захватили земли колхозов Исфаринского района Таджикской ССР и построили на этих землях новые населенные пункты. Другие 5 колхозов Киргизской ССР также захватили земли таджикских колхозов в урочище Кех.

Созданная Советами Министров Киргизской ССР и Таджикской ССР в 1949 году первая паритетная комиссия, взяв за основу фактическое землепользование колхозов с момента их организации в 1931-1932 г., рассмотрела закрепление земель по государственным актам, выданным им в 1936-1937 годах и сопоставила их с данными по обложению налогов в виде госпоставок и пришла к выводу, что претензии колхозов Исфаринского района Таджикской ССР к киргизским колхозам не обоснованы. Паритетная комиссия рекомендовала, что крайне необходимо уточнение межреспубликанской границы между Таджикской ССР и Киргизской ССР. Однако уточнение границ не было произведено, решения Правительств двух республик по изменению и утверждению межреспубликанских границ не принимались.

Учитывая продолжающиеся земельные споры между хозяйствами двух республик, Советы Министров Киргизской ССР и Таджикской ССР в феврале 1958 года создали вторую паритетную комиссию по уточнению межреспубликанской границы между Баткенским районом Ошской области

Киргизской ССР и Исфаринским районом Ленинабадской области Таджикской ССР.

Комиссия установила, что межреспубликанская граница между Баткенским районом Ошской области Киргизской ССР и Исфаринским районом Ленинабадской области Таджикской ССР с момента образования не уточнялась, и на различных материалах изображена по-разному, что и породило многочисленные земельные споры.

Комиссия, урегулировав земельные споры между хозяйствами Баткенского района Ошской области Киргизской ССР и Исфаринским районом Ленинабадской области Таджикской ССР, в основном по фактическому их землепользованию, сделала описание и графическое изображение границы.

Материалы паритетной комиссии со стороны Киргизской ССР были рассмотрены и утверждены решением Ошского областного исполкома от 1 октября 1958 года за №545 и постановлением Совета Министров Киргизской ССР от 4 декабря 1958 года за №525, со стороны Таджикской ССР - решением Ленинабадского облисполкома от 28 июня 1958 года за №195.

Совет Министров Таджикской ССР телеграммой №914 в июле 1958 года на имя Председателя Совета Министров Киргизской ССР сообщил, что по вопросу согласованных решений межреспубликанской комиссии по рассмотрению спорных земельных вопросов между землепользователями Исфаринского района Таджикской ССР и Баткенского района Киргизской ССР, а также по уточнению республиканской границы в вышеуказанных районах возражений не имеет. И предложил создать аналогично другую комиссию, но уже по уточнению республиканской границы по смежеству Ленинабадского, Пролетарского, Наусского и Ганчинского районов Ленинабадской области Таджикской ССР и Лейлекским районом Ошской области Киргизской ССР.

В последующем вторая паритетная комиссия в 1958-1959 годах урегулировала земельные споры между хозяйствами Киргизской ССР и Таджикской ССР, произвела описание и графическое изображение границы между Лейлекским районом Ошской области Киргизской ССР и Канибадамским, Ленинабадским, Продетарским, Наусским, Ганчинским районами Ленинабадской области Таджикской ССР.

Хотя граница между Киргизской ССР и Таджикской ССР в 1958-1959 годах не была окончательно урегулирована и утверждена, смежные хозяйства двух республик в основном придерживались установленной границы. В Государственный учет и использование земель Киргизская ССР и Таджикская ССР включали площади, определенные паритетными комиссиями.

В последующем отсутствие окончательно утвержденной межреспубликанской границы по-прежнему приводило к возникновению земельных споров, и правительства двух республик образовывали третью в 1971 году, четвертую в 1986-1987 годах и пятую в 1989 году паритетные комиссии.

Правительством двух республик в 1949, 1958-1959, 1971, 1986-1987, 1989 годах неоднократно были созданы вышеуказанные пять паритетных комиссий, которые рассматривали возникающие споры на отдельных участках, часть из которых удалось урегулировать.

Таким образом, границы между Киргизской ССР и Таджикской ССР, Киргизской ССР и Узбекской ССР, Киргизской ССР и Казахской ССР, начиная с национально-территориального бывшего Туркестанской АССР, при формировании новых государственных образований в Средней Азии, согласно требованиям Конституции СССР 1924 года, 1936 года и 1977 года, установлены не были.

Учитывая, что между Кыргызстаном и указанными сопредельными республиками границы были сформированы за годы Советской власти в СССР, то целесообразно по согласованию двух республик утвердить их по фактически сложившимся землепользованиям с учётом предложений, выработанных паритетными комиссиями республик в 1958-1959 и 1989 годах.

## **1.2. Теоретико-правовые основы Государственной границы Кыргызской Республики.**

Формирование и становление государственной границы Кыргызской Республики предполагает изучение теоретических основ определения государственной границы, проведение анализа историографического материала, правовых основ закрепления становления государственной границы, а также определения роли и места пограничных войск Кыргызстана в системе обеспечения национальной безопасности республики.

Анализ процессов и факторов, в условиях которых протекали правовое закрепление и становление государственной границы Кыргызской Республики, её охрана и защита, позволяет сформировать объективную правовую оценку происходящим событиям и процессам.

Изучение и исследование формирования теоретических основ государственной границы Кыргызской Республики представляет соответствующий научный интерес.

Научные работы кыргызских и зарубежных ученых и исследователей послужили теоретико-правовым фундаментом диссертационного исследования. Это работы — государственного деятеля Т.У. Усубалиева, ученых С.К. Аламанова, Н. Керимбековой, Э.Ж. Бейшембиева, Ч. А. Мусабековой, Т.О. Ожукеевой, Д.А. Омукеевой, К. Нурбекова, А.Т. Тургунбекова, Д.М. Малабаева, а также зарубежных ученых: А.А. Першина,

А.А. Ярлыченко, В.Н. Чебаева, Х.К. Лемма, Б.М. Клименко, А.А. Порк, Э.А. Пушминой, А.Д. Шерстневой, П.Н. Бирюкова, Б.В. Ганюшкина, А.С. Щербакова и других, а также западноевропейских ученых Г. Макмагона, М. Пратт, С. Джонс, М. Мурти, Х. Аречага, Я. Броунли и других.

Теоретические основы формирования, установления и развития, а также охраны государственной границы пограничными ведомствами нашли свое отражение в законах, принципах, порядках, методах, способах и формах охраны государственной границы.

Теоретические основы государственной границы и ее охраны представляют собой юридически закрепленные соглашения, договоры и иные документы, а также задачи, полномочия, права и обязанности пограничного органа и являются основой и руководством по организации и осуществлению действий по защите и охране границы.

Вышеуказанные кыргызские ученые и исследователи: Аламанов С.К., Мусабекова Ч., Керимбекова Н., Бейшенбиев Э.Ж., К. Нурбеков, А.Т. Тургунбеков, Д.М. Малабаев, а также видный государственный деятель Усубалиев Т.У. в своих научных работах и исследованиях рассмотрели теоретические и практические основы становления и формирования государственной границы Кыргызстана с сопредельными республиками.

Следует отметить, что особенность развития теоретических основ охраны государственной границы Кыргызской Республики выражается в отсутствии национального пограничного ведомства до 1999г. И её образование с момента принятия «Закона о Государственной границе Кыргызской Республики» и «Закона о Пограничной службе Кыргызской Республики». Охрану государственной границы Кыргызской Республики до 1999 года осуществляли Пограничные войска Российской Федерации, полномочия и действия которых регламентировались и подкреплялись Соглашением о статусе Пограничных войск Российской Федерации в Кыргызской Республике, подписанным Россией и Кыргызстаном 9 октября 1992 г.

Относительно термина «статус», большинство юристов выражают общее согласие в определении понятия «статус». Ими отмечается, что «статус» — это правовое положение лица, которое является носителем прав и обязательств [50, с.21].

По поводу теоретико-правовых основ государственной границы российский ученый Чебаев В.Н. [51, с.375] отмечает, что "субъекты права имеют определенный правовой статус". Однако, учитывая, что понятие "государственная граница" имеет закрепленный в Конституции Кыргызской Республики и Законе Кыргызской Республики "О государственной границе Кыргызской Республики" статус, то из этого следует, что "государственная граница", как особая юридическая конструкция, закрепленная Конституцией и другими законами Кыргызстана, является объектом права.

В нормативно-правовых документах и в праве подчеркивается, что "основное назначение государственной границы — это разделение государственных границ" [52, с.75], то есть пределы государственной территории определяются государственными границами. Таким образом, можно увидеть тесную связь понятий «государственная территория» и «государственная граница».

Российский исследователь Лемма Х.К. [53, с.232] определяет правовой статус "государственной территории" — как "правовое положение, признаваемое государствами и международными организациями".

Исходя из вышеизложенного, соискателем рекомендуется новое понимание, как «статус государственной территории — это правовое положение, регулируемое нормами международных и национальных правовых актов и закрепляющее государственный суверенитет и принадлежность территории государству».

Данное определение содержит в себе характерные признаки государства:

- 1) правовое положение государственной территории;
- 2) юридическое закрепление территории;
- 3) государственный суверенитет в пределах этой территории.



Правовые акты определяют государственную территорию как "территорию, находящуюся под суверенитетом конкретного государства, которое осуществляет в ее пределах юрисдикцию и верховенство законов" [54, с. 181]. Из чего следует, что основными признаками государственной территории являются – принадлежность конкретному государству и верховенство законов этого государства на данной территории. Относительно "государственного суверенитета" оно означает верховенство кыргызского государства в пределах своей государственной территории, его независимость в международных делах. События на Балканах, Ближнем Востоке, Закавказье, Украине и в других регионах за последние 15-20 лет показывают, что происходящие изменения государственной территории происходят в нарушение общепризнанных международных и национальных норм, в связи с признанием и введением в право отдельных принципов, как-то право на равноправие и самоопределение народов и наций, суверенное равенство государств, запрещение применения силы или угрозы силой [55, с.75].

Следует отметить, что нельзя смешивать понятия "статус государственной территории или границы" и "правовой режим государственной границы", так как "правовой статус" — это форма юридической принадлежности территории государству, а "правовой режим" – это правила и порядок использования территории государством [56, с.807].

Можно смело утверждать, что статус государственной границы — это правовое положение государственной границы, регулируемое Конституцией Кыргызской Республики и другим национальным законодательством, а также международными договорами, к которым присоединилась республика, законами и другими нормативно-правовыми актами Кыргызстана, а также признанное другими государствами, обусловленное государственным суверенитетом и независимостью.

Глобализация и тенденция частичного размывания государственного суверенитета не снизили место и роль государственных границ, не говоря уже о её полном исчезновении.

Объективное, взаимовыгодное и справедливое территориальное разграничение имеет определяющее значение для безопасности и сотрудничества сопредельных государств и международной стабильности. Граница государства – это критерий и мерило международных отношений, так как нерешенность пограничных вопросов служит потенциальным источником угроз безопасности государств, а их согласованная разрешимость, наоборот, способствует развитию взаимовыгодного политического, экономического и гуманитарного сотрудничества, как, например, кыргызско-китайская граница.

Наличие государственной территории – это один из главных атрибутов и признаков существования государства. Пределы государственной территории определяются государственной границей.

Таким образом, следует особо отметить, что сама граница и складывающиеся общественно-политические отношения в процессе ее установления и эволюции также представляют интерес как объект исследования.

Родоначальником терминологии, используемой до сих пор в процессе установления границы и ее эволюции, признан Генри Макмагона, который в 1896 г. на заседании Королевской артиллерийской ассоциации впервые четко разграничил этапы по установлению границы между государствами – на «делимитацию и демаркацию» [57].

Исследователь Даремовского университета Великобритании М. Пратт [58] предложил этапы определения границы, как – локализация; делимитация; демаркация; содержание границы, а также управление границей, которое представляет, как процесс, включающий все указанные этапы. При этом М. Пратт сослался на С. Джонса, который в 1945 году обосновывал такие этапы, как локализация территории, делимитация и демаркация границы, а также администрирование. А также на Т. Мурти, который, говоря о делимитации, отмечал, что все различные и отдельные стадии формализации границы включают в себя, собственно, делимитацию (или локализацию), определение (или описание), изображение (или картографирование), а также демаркацию (или разграничение).

В научных исследованиях советских ученых Б.М. Клименко, А.А. Порк [59, с.63] и Э.А. Пушмина и в настоящее время российских исследователей А.А. Першина [60, с.222], А.Д. Шерстнева и В.В. Ярлыченко упоминаются процессы: делимитации, демаркации, редемаркации и ректификации государственной границы.

Следует отметить, что на законодательном уровне, в том числе и на международном, определены процессы – установления и содержания границы, изменения прохождения границы, а также процесс уточнения ее прохождения на местности. Кыргызская Республика установление государственной границы с Китаем и Казахстаном реализовала в два этапа. Первый этап – это делимитация, когда сопредельные государства путем переговоров определили общее прохождение линии государственной границы, составили ее описание, нанесли линию границы на карту и закрепили результаты делимитации межгосударственным договором, который проходил в парламентах обоих республик процедуру ратификации.

Второй этап — это демаркация. Делимитация предшествует демаркации и представляет собой определение общего направления государственной границы в международном договоре, в котором содержится более подробное описание прохождения границы с указанием главных ориентиров и координат, а также нанесение линии госграницы на карту, которая прилагается к договору и составляет неотъемлемую часть договора.

В 2023 году Кыргызстан с Узбекистаном завершил первый этап — делимитацию и приступил ко второму этапу — демаркации.

Государства стремятся на договорной основе к установлению границ государственных территорий, соприкасающихся друг с другом [61, с.704]. Однако, в первую очередь необходимо организовать картографическое обеспечение переговоров по делимитации государственной границы, которое включает:

- подбор картографических материалов;
- предварительную подготовку делимитационной карты;

– предварительное составление описания линии прохождения государственной границы.

Материалы переговоров и результаты принятых решений, то есть процесс делимитации государственной границы, в последующем будут служить правовым основанием для второго этапа установления границы – демаркации – это проведение линии государственной границы на местности с обозначением ее специальными пограничными знаками.

В некоторых ситуациях сопредельные государства прибегают к повторной демаркации, то есть редемаркации. Основания и причины для этого могут быть разные: обновление пограничных знаков, разрушение их в результате стихийных бедствий или пограничных конфликтов. Как и при демаркации, в таких ситуациях создаются обоюдные, совместные демаркационные комиссии, которые готовят те же документы, что и при демаркации.

Картографо-геодезическое обеспечение демаркации государственной границы включает:

- закрепление на местности пограничными знаками линии делимитации государственной границы;
- определение пространственного положения государственной границы в взаимно согласованных системах координат и высот;
- подготовку документов, обеспечивающих достоверное и однозначное восстановление геодезическими методами положения государственной границы на местности.

К вопросам установления границы относятся еще два специфических процесса: ректификация и редемаркация границы. Необходимость в ректификации и редемаркации границы возникает в силу различных обстоятельств. Это могут быть войны, обмен территориями по согласованию, образование новых государств в рамках существовавших границ и изменение линии госграницы, связанное с возникновением необходимости ее несовпадения на местности от положения, предусмотренного ранее принятыми договорными документами. Как и документы делимитации, демаркации и редемаркации, документы

ректификации составляются на высшем государственном уровне соседних государств и подлежат ратификации их парламентами. Ректификация границы — это проведение границы на местности с некоторым отклонением от линии границы, установленной при ее делимитации.

Следует также отметить, что редемаркация границы – совместная проверка и, в случае необходимости, восстановление на местности демаркированной государственной границы, то есть пограничных знаков и столбов. Всем пограничным знакам присваиваются порядковые номера, отсчет начинается со стыкового пограничного знака, которому вместо порядкового номера присваивается собственное наименование. На участках государственной границы с каждым из сопредельных государств пограничные знаки нумеруются отдельно.

Координаты пограничных знаков определяются от пунктов общей геодезической сети, расположенных на территории Кыргызской Республики и сопредельного государства вдоль государственной границы.

На демаркационную карту наносятся и отображается линия государственной границы и пограничные знаки. Все географические названия и пояснительные надписи на карте даются по государственной принадлежности: на территории Кыргызстана – на кыргызском языке, на сопредельной территории – на языке сопредельного государства.

Таким образом, содержание правового оформления государственной границы включает в себя:

- первое – установление государственной границы, то есть реализация процессов делимитации и демаркации;
- второе – установление режима государственной границы, то есть порядок и организация процедур пересечения и организация работ на границе;
- третье – создание правовой базы для регулирования правоотношений в приграничных районах.

Отдельные страны мира имеют территориальные претензии к своим соседям, а также претендуют на некоторые земли. С учетом изложенного понятие

территории является одной из центральных категорий в юридической науке. С территорией неразрывно связаны практически все фундаментальные явления политико-правовой жизни государства. Так как территория выступает в качестве одного из основных признаков любого государства, необходимо учитывать эффективность территориального развития, безопасность развития государства, а также соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина в соответствии с международными стандартами.

В этой связи вопросам территориального устройства необходимо уделять первостепенное значение и проводить соответствующее правовое регулирование в свете национального законодательства и международного права.

Российский ученый, юрист А.Н. Ковалев пишет, что «государственная территория может меняться либо путем ее увеличения, или путем ее уменьшения» [62, с.831].

Изменение территории государства происходит в результате:

- объединения государств или разделения какого-либо государства на несколько государств;
- борьбы за реализацию права на самоопределение и создание нового независимого государства.

Территориальный спор также может повлечь изменение территории. Российский исследователь П.Н. Бирюков считает, что «территориальный спор – спор между государствами о том, кому из них принадлежит определенная территория» [63, с.84], то есть когда между сторонами спора существует разногласие относительно предмета спора. При решении спора стороны должны руководствоваться соответствующими нормами и принципами права, то есть принципом территориальной неприкосновенности и целостности государств, мирного разрешения споров, принципом равноправия и самоопределения народов, а также принципом неприменения силы» [64, с.12].

Неизменность государственных границ и эффективность установленного режима служат залогом безопасности страны, неприкосновенности его

территории, сохранения порядка, а спокойствия в приграничных районах. С учетом изложенного, между сопредельными государствами заключаются договоры по пограничным вопросам.

Российский юрист-исследователь Б.М. Клименко отмечает, что «нередко территориальные споры между государствами используются для вмешательства во внутренние дела различных стран» [65, с.15]. При этом государства демонстрируют свою геополитическую мощь, отстаивая свои права на те или иные территории. Применяя вооруженные силы в территориальных конфликтах, отдельные государства пытаются сохранить или изменить государственную принадлежность определенной территории.

Из-за незавершенного процесса юридического оформления государственных границ республик Центральной Азии территориальные проблемы между ними остаются открытыми и возникают различные конфликтные ситуации с применением вооруженных сил. Имеются взаимно оспариваемые участки границы между Кыргызской Республикой и Республикой Таджикистан, а также между Кыргызской Республикой и Республикой Узбекистан (до марта 2023 года).

Вместе с тем следует отметить, что правовым основанием любого изменения государственной территории может выступать суверенное волеизъявление населения всего государства путем референдума, а также соглашение между сопредельными заинтересованными государствами.

Как выше указано в законодательстве и научной литературе, различают понятия «изменение границ» и «уточнение границ» [66, с.15]. Или, как выше указано, это ректификация или редемаркация.

В частности, в ходе редемаркации, по взаимному соглашению сторон, «возможны небольшие изменения линии границы, т.е. уточнение» [67, с.9].

В условиях неизбежности происходящих в настоящее время глобальных процессов – военные конфликты, борьба за ресурсы и предел мира, все Правительства государств – членов ООН должны разработать мероприятия по пересмотру своей политики в плане глобализации международных, военно-

политических и экономических процессов с позиции взаимопонимания, миролюбия и строгого соблюдения принятых договорных юридических норм и обязательств. Так как «изменится порядок демаркации и охраны государственной границы, изменится порядок функционирования приграничных регионов» [68, с.15].

Оборудование изменившейся структуры границ займет значительное время и потребует больших инвестиций. Это будет связано с ведением переговоров не только с сопредельными, а в отдельные моменты и с третьими странами, в части, касающейся повторного определения точки стыка границ трех государств.

В поддержании режима государственной границы основную роль будет играть военный потенциал страны, но только как сдерживающий фактор военных действий некоторых государств и альянсов с целью захвата территории того или иного государства. То есть подтвердится высказывание философа эпохи Возрождения Н. Макиавелли, что «важнейшей целью государства является его выживание в борьбе с другими государствами» [69, с.9].

Любое изменение территории государства, его политико-правовых очертаний, за исключением случаев захвата части территории государства путем акта агрессии, должно осуществляться на основе добровольного взаимного соглашения сопредельных государств.

В современных условиях недавнего времени стабильность обеспечивалась на основе взаимного уважения и сотрудничества государств, неприкосновенности государственных границ.

В условиях глобализации мы столкнулись с тем, что государственные границы становятся инструментом самоидентификации государств и народов.

При этом охрана государственной границы не должна являться только формой военного, силового противостояния и сферой борьбы, а представлять также тесное взаимное сотрудничество в экономической, политической, военной и гуманитарной сферах.



Правильное юридическое определение государственной границы необходимо для разрешения проблем, возникающих в правоприменительной практике не только на внутригосударственном, но и особо на международном уровне, а также способствует недопущению коллизии законодательства. Понимание термина «государственная граница» имеет особенное значение для правовой, политической и социально-экономической жизни государства. Правовое регулирование экономической, производственной, транспортно-коммуникационной деятельности на территории государства и в районе государственной границы невозможно без ясного понимания юридического определения «государственная граница». Сферами правового регулирования, требующими такого понимания, являются: пограничная деятельность, вопросы межведомственного взаимодействия и межгосударственного пограничного сотрудничества, а также процессы правового оформления государственной границы и социально-экономического развития приграничных районов республики. Понятие «граница» является предметом изучения многих наук: юриспруденции, географии, истории, политологии, что свидетельствует о ее междисциплинарном характере. Каждая из указанных наук выдвигает свое понимание, толкование и определение термина – «граница».

Российский исследователь Б. Родман отмечает, что «граница есть нечто, расположенное между двумя предметами и разделяющее их, или нечто, лежащее непосредственно вокруг одного предмета или отделяющее его от всего остального, но само это «нечто» обычно пренебрежимо мало по сравнению с разделяемыми явлениями, предметами, сущностями» [70, с.48].

Политология границу рассматривает и исследует во взаимосвязи с прилагательным «государственная» и изучает с точки зрения ее роли в установлении и поддержании мира, а также в рамках международных конфликтов. В данном контексте государство воспринимается как субъект международной деятельности, а её границы как «линии, обеспечивающие государственный суверенитет и национальную безопасность» [71, с.43]. Что касается понятия государственной границы с правовой точки зрения, то в

конституционном праве термин «государственная граница» представлен несколькими определениями.

Другие российские юристы А.А. Першин и А.А. Ярлыченко государственную границу рассматривают с точки зрения трех аспектов: «абстрактно-воображаемого, предметно-знакового, системно-предметного» [72,с.36]. Абстрактно-воображаемый аспект предполагает, что государственная граница – линия и проходящая по этой линии вертикальная и горизонтальная поверхности, обозначающие пространственный предел действия государственного суверенитета на суше, водах, в подземном и воздушном пространстве.

Таким образом, понятие «государственная граница»- линия и проходящая по ней вертикальная поверхность, определяющая пределы государственной территории того или иного государства и пространственный предел действия его государственного суверенитета.

Термин «государственная граница» находит свою интерпретацию в международных и внутригосударственных нормативных правовых актах. В соответствии со ст. 4 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву, «внешней границей территориального моря является линия, каждая точка которой находится от ближайшей точки исходной линии на расстоянии, равном ширине территориального моря» [73, С.168]. Т.е. Конвенция подходит к пониманию границы с позиции предметно-знакового аспекта.

Термины «линия государственной границы» и «государственная граница» имеют одинаковое значение. Международный пакт от 16.12.1966 г. «О гражданских и политических правах» в ст. 19 закрепил право каждого человека на свободное выражение своего мнения. Это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ. Международному праву при определении государственной границы известны понятия сухопутных и водных границ, воздушного пространства.

С учетом вышесказанного можно констатировать, что к понятию границы Международный пакт подходит с позиции абстрактно-воображаемого аспекта. Таким образом, анализ правовых актов позволяет говорить о неоднозначном понимании термина «государственная граница». В большинстве случаев ее понимание исходит из абстрактно-воображаемого аспекта. В тексте Конституции Кыргызской Республики словосочетание «государственная граница» встречается в статье 80, пункт 5.

Наибольший интерес в рамках рассматриваемого вопроса приобретает Закон КР от 16.05.2015г. №98 «О Государственной границе Кыргызской Республики», ст. 1 которого содержит официальное определение понятия «государственная граница Кыргызской Республики». Под ней понимается «линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Кыргызской Республики, то есть пространственный предел действия государственного суверенитета Кыргызской Республики» [74].

Закон «О Государственной границе Кыргызской Республики», закрепляя определение государственной границы, также исходит из абстрактно-воображаемого аспекта ее понимания. Вопросы режима, связанные с государственной границей, регламентируются также указанным Законом КР «О государственной границе Кыргызской Республики» и направлены на регламентацию обеспечения защиты государственной границы Кыргызской Республики.

С обеспечением защиты государственной границы Кыргызской Республики связано и отечественное уголовное законодательство, предусматривающее ответственность за незаконное пересечение государственной границы Кыргызской Республики, в соответствии Уголовного кодекса Кыргызской Республики [75, с.188]. И здесь важно понимание государственной границы с точки зрения ее предметно-знакового аспекта. Основным объектом этого преступления являются общественные отношения в сфере надлежащего обеспечения функционирования государственной границы Кыргызстана.

Актуальность подобного состава преступления в кыргызском уголовном законодательстве объясняется нарастающей угрозой и вызовом незаконного оборота наркотиков, международного терроризма, национальной безопасности, ростом трансграничной преступности. Институт государственной границы с позиции предметно-знакового аспекта имеет место и в миграционном законодательстве, в части, касающейся незаконной миграции.

Таким образом, совокупность нормативных правовых актов, определяющих правовую основу государственной границы, достаточно дифференцирована и влечет неоднозначность понимания этого термина. Это свидетельствует о том, что государственная граница представляет собой многоаспектное явление. Она призвана выполнять ряд важнейших функций:

- разделительную, то есть предусматривает разграничение территории на отдельные районы и государства;
- объединительную – предусматривающую интеграцию отдельных районов в пределах одного государства, обеспечивая взаимодействие между соседними районами;
- барьерную – направленную на недопущение нарушения линии разграничения.

Исходя из приоритетного значения той или иной функции государственной границы для конкретной сферы правоотношений, в их правовом регулировании особое значение приобретает и соответствующий аспект в определении «государственной границы».

В зависимости от характера политического строя сопредельных государств, состояния отношений между ними, их экономического развития и возможностей, а также природно-климатических условий территории, по которой проходит государственная граница, она «подразделяется по уровню обустроенности» [76, с.213]:

- обустроенная;
- не полностью обустроенная;
- не обустроенная.

Степень обустроенности границы определяется следующими факторами:

- Характером политических, военных и торговых отношений между сопредельными государствами;
- Экономическими и финансовыми возможностями;
- Природными условиями территории, по которой проходит государственная граница

По физическому состоянию природной среды, где проходит воображаемая линия или поверхность государственной границы, подразделяются:

- участки государственной границы, проходящие по сухопутному участку государственной границы;
- участки государственной границы, проходящие по морскому участку государственной границы;
- участки государственной границы, проходящие по речному участку государственной границы;
- участки государственной границы, проходящие по озерному участку государственной границы.

Если подходить методически строго, то по этому критерию следует выделять такие виды границы: граница, проходящая по суше, граница, проходящая по воде, граница, проходящая в воздушной среде. Все остальные разновидности границы могли бы выступать как производные от вышеназванных границ.

При классификации государственных границ выделенные типы, виды, разновидности этих границ как понятий, как категориальные атрибуты вполне стабильны и постоянны, но конкретное содержание этих границ в реальной жизни весьма подвижно, изменчиво, и при некоторых ситуациях межгосударственных пограничных отношений они могут меняться.

Таким образом, государственная граница понимается как особое организованное пространство, в котором политические, административные, военные, экономические и культурные границы составляют единую и целостную организованную социальную систему.

На основании вышеизложенного соискателем вносится новое понимание и толкование понятия «государственная граница», в частности, «государственная

граница — это объект правового регулирования, определяющая пределы территории государства, действия государственного суверенитета в границах данного территориального пространства и требующего взаимодействия между субъектами пограничной политики государства по обеспечению пограничной безопасности».

В данном определении нашли отражение.

- 1) объектность границы;
- 2) определение границ пределов территории, на которую распространяется государственный суверенитет.
- 3) взаимодействие субъектов государственной пограничной политики — соответствующих государственных органов по обеспечению пограничной безопасности.

Государственная граница предполагает введение определенного режима. Исследуя понятие режима государственной границы, российский ученый В.Г. Вишняков, отмечает, что «режим государственной границы — это порядок пересечения государственной границы людьми, грузами, транспортными средствами и ликвидации нарушений ее режима» [77 с.36].

Режим государственной границы включает более детальные элементы, например, относящиеся к некоторым видам продукции сельского хозяйства — запрет на вывоз или, наоборот, сводить его элементы к минимуму, например, открывать бесконтрольный въезд в страну на временной основе. Режим нельзя поэтому воспринимать как догму. Многое здесь зависит от отношений между конкретными государствами, в частности, как пример — «особенности режима государственных границ между членами Европейского Союза» [78, с.350].

В некоторых случаях определенные элементы режима государственной границы могут быть установлены в пределах государственной территории, то есть в прилегающей зоне своей границы государство может создавать специальные таможенные, фискальные и другие зоны. Такие зоны предусматривают введение элементов режима государственной границы, то есть происходит своего рода перенесение этих элементов за линию границы,

где она проходит. При этом нельзя говорить, что передвигается граница государства, так как существует понятие условной государственной границы. Например, пассажиры гражданского самолета направляются в другое государство, пройдя паспортный, таможенный и другие виды контроля в аэропорту, они рассматриваются как лица, пересекающие государственную границу. На самом деле они будут находиться на территории государства, которое они покидают, и на них в полной мере будет распространяться юрисдикция данного государства. Однако, «в случае некоторых обстоятельств им может быть отказано в вылете и после пересечения условной государственной границы» [79, с.468].

Ученые-правоведы выделяют пограничный режим. Законодательство Кыргызской Республики отмечает, что «Пограничный режим—система норм и устанавливаемых Правительством Кыргызской Республики, регламентирующих порядок въезда, проживания, перемещения, передвижения и производства работ на пограничной территории, исключительно в целях создания необходимых условий для охраны Государственной границы» [80]. Пограничный режим – можно обозначить как специальный режим, вводимый в соответствующих районах. К международному праву он имеет косвенное отношение. Он устанавливается внутренним законодательством государств с целью создания условий для качественного обеспечения соблюдения режима государственной границы.

Территория – это пространство с разным правовым режимом, определяемым международными и национальными правовыми нормами. Территории делятся на государственные территории с национальным правом, со смешанным режимом и международные территории с международным правом.

Государственные территории ограничены границей и включают сухопутную территорию (материки, острова), внутренние и территориальные воды, воздушное пространство, недра. Воздушная граница проходит на высоте 100 километров. Граница представляет собой линию и проходящую плоскость, определяющую пределы государственного суверенитета.

Режим границы включает порядок пересечения товарами, транспортными средствами и лицами в режиме приграничной территории с установкой пограничной зоны до 5 километров. Пограничные власти решают способы, время въезда и цель въезда. Режим пограничной зоны регулирует порядок въезда и выезда в зону и режим ведения деятельности.

Международные договоры устанавливают изъятия из национальной юрисдикции. Так, преступления, совершенные на территории государства, подлежат его юрисдикции. Примером таких договоров служат: Женевская Конвенция о континентальном шельфе 1958 г. [81, с.136], Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., Женевская Конвенция об открытом море 1958 г. [82, с.457] и др.

Преступления в порту считаются совершенными на территории государства, которому принадлежит данный порт. Иностранное судно, нарушающее правила в территориальных и внутренних водах того или иного государства, преследуется пограничными, военными, полицейскими, таможенными судами до тех пор, пока не будет задержано и нейтрализовано в пределах своих водных (морских) границ.

Режим государственной границы включает также правила содержания границы, пересечения лицами и транспортными средствами, перемещения грузов и товаров, ведения на границе хозяйственной деятельности. Режим государственной границы устанавливается законами и международными договорами с сопредельными государствами.

Пересечение государственной границы на суше осуществляется через контрольно-пропускные пункты на путях международного, железнодорожного, автомобильного сообщения в соответствии с решениями правительств сопредельных государств с определением времени и порядка пересечения границы. В данном случае в пунктах пропуска устанавливается режим на контрольно-пропускных пунктах.



Пограничный режим способствует созданию соответствующих условий охраны государственной границы. Предусматривает также определение пограничной зоны.

Пограничная зона устанавливается в пределах территорий населенных пунктов, прилегающих к границе. На въездах в приграничную зону устанавливаются предупреждающие знаки. Следует учитывать, что на самих участках границы пограничная зона не устанавливается.

Таким образом, разграничение территорий сопредельных государств на основе взаимного согласия и, согласно нормам права, является залогом взаимовыгодного сотрудничества и предотвращения конфликтов. Признанные другими государствами границы подтверждают право данного государства на соответствующую территорию.

Международное право запрещает односторонние действия по изменению границ. Декларация принципов Хельсинкского заключительного акта СБСЕ 1975 г. [83] провозгласила принцип нерушимости границ. Вместе с тем государства могут решать вопросы об изменении границ согласно принципам международного права и взаимного согласия государств [84, с.78].

Линия прохождения границы определяется в договорах с сопредельными государствами и обозначается на местности с учетом особенностей местности.

Линия границы, совпадающая с параллелями и меридианами, является астрономической линией границы. По астрономическому методу установлена граница между КНДР и Республикой Корея.

Комбинированный тип линии прохождения границы включает то, что на определенных участках местности используется орографическая граница или астрономическая, например, граница между штатом Аляска, США и Канадой.

Водные границы делятся на речные, озерные, границы водоемов и морские. На реках границу сопредельные государства проводят по тальвегу – линии глубин судоходной реки, по линии главного фарватера и середине русла несудоходной реки, линии одного из берегов. На озерах линию границы проводят по прямой, соединяющей выходы границы к берегам озера.

Воздушная граница государства – воображаемая вертикальная плоскость, основанием которой являются сухопутная и водная границы. Верхний предел воздушной границы, отделяющий территорию от международной территории общего пользования – космос. Верхний предел воздушной границы находится на высоте 100 км над уровнем моря, поскольку на данной высоте находятся перигеи орбит искусственных спутников.

Обычная и договорно-правовая норма существует в том, что правопреемство не затрагивает установленных границ и пограничного режима [85, с.333]. Государство соблюдает договоры о границах государства предшественника, но вне правила об изменении обстоятельств [86, с.772]. Для обеспечения неприкосновенности границ, как ранее указано, государства устанавливают согласно национальному и международному праву режим, включающий пропуск и передвижение, проведение работ и регулирование инцидентов.

От режима государственной границы отличают пограничный режим, устанавливаемый государством, специальный порядок в приграничных районах с особыми правилами въезда, временного пребывания и производства работ.

Пограничные войска вводят режимные ограничения в пограничных зонах. Вместе с тем, Правительство смягчает правила пограничного режима для развития приграничных торгово-экономических и гуманитарных связей.

С учетом того, что на границе возникают различные конфликтные ситуации, сопредельные государства для урегулирования этих пограничных инцидентов создают институт пограничных представителей. Порядок их функционирования определяется в договорах о режиме границы и порядке урегулирования пограничных инцидентов с сопредельными государствами. Пограничные представители назначаются и имеют компетенцию препятствовать нелегальному переходу границы, расследовать случаи нарушения и согласовывать порядок возвращения имущества из территории сопредельной стороны.

Таким образом, в современном праве наметилась тенденция к стабильности договоров о государственных границах. Договоры могут прекращать свое

действие в связи с истечением их срока, возникновением войны, прекращением существования субъекта договора, денонсацией, аннулированием.

В соответствии со статьей 8 Закона Кыргызской Республики «О Государственной границе Кыргызской Республики» [87] режим государственной границы устанавливает правовое положение граждан, порядок въезда и выезда. Режим государственной границы также устанавливается Таможенным кодексом, Кодексом об административных правонарушениях и международными договорами, признанными Кыргызской Республикой.

Режим государственной границы представляет совокупность международно-правовых и внутригосударственных норм, регулирующих порядок пересечения государственной границы, содержания границы, ведения на границе хозяйственной иной деятельности и разрешения пограничных инцидентов. Понятие «режим государственных границ» определяется неоднозначно, так как он зависит от отношений между сопредельными государствами. Режим государственной границы направлен на защиту пограничной политики государства. Для регулирования порядка въезда и выезда вводятся режим пограничной зоны. Преступления, совершенные на территории государства, связанные с пересечением государственной границы, подлежат юрисдикции этого государства, а преступления, совершенные на борту иностранного самолета и корабля, считаются совершенными на территории государства, которому принадлежат эти виды транспорта, если иное не определено иным двусторонним соглашением.

Ранее изложена историография образования республик Средней Азии и разграничения их территорий. Необходимо также дать правовую оценку документам национально-территориального размежевания Средней Азии вплоть до развала Советского Союза и получения независимости бывших республик СССР.

Правовой анализ имеющихся нормативных правовых актов Среднеазиатского Ликвидационного Комитета 1924-1927 годов, образованного ЦИК СССР, по национально-территориальному размежеванию, то есть по установлению

границ государственных образований в Средней Азии, таких как Кара-Киргизская автономная область в составе РСФСР, Таджикской АССР в составе Узбекской ССР. Как ранее указано в 1 разделе данной диссертации, проекты установления границ между РСФСР и Узбекской ССР были одобрены ЦИК Узбекской ССР и Президиумом Всероссийского ЦИК РСФСР 4 мая 1925 года, а не Центральным исполнительным Комитетом Союза ССР, как требовали положения Конституции СССР 1924 года.

В соответствии с Конституцией СССР 1924 года изменение внешних границ Союза, а также урегулирование вопросов об изменении границ между союзными республиками относятся к ведению верховных органов Союза ССР [88]. При этом, согласно Конституции, верховным органом власти СССР являлся съезд Советов, а в период между съездами Советов - Центральный Исполнительный Комитет СССР [89], а в период между сессиями ЦИК СССР высшим органом власти являлся Президиум ЦИК СССР [90].

Кроме того, при установлении границы между вновь образованными субъектами Союза ССР, не были разработаны картографические приложения, которые определяют предмет регулирования границы, которые окончательно, в соответствии с Конституцией, не были утверждены ни ЦИКом Союза ССР, ни его Президиумом.

Особо следует подчеркнуть, что, учитывая указанные нормы Конституции 1924 года - акты Среднеазиатского Ликвидационного Комитета по национально - территориальному размежеванию юридической силы не имеют, в связи с чем, при установлении кыргызско-казахской, кыргызско-таджикской и кыргызско-узбекской государственных границ материалы национально-территориального размежевания 1924-1927 годов не могут быть взяты за правовую основу.

Аналогичная картина складывается и в отношении итогов работы Паритетных комиссий 1949; 1955; 1958 -1959; 1968 - 1969; 1971; 1989 годов, которые рассматривали вопросы границ республик Средней Азии.

Итоговые материалы указанных Паритетных комиссий, несмотря на полное взаимное согласие по всем спорным вопросам и получение одобрения Советов

Министров союзных республик, в Президиумах Верховных Советов республик не были утверждены, не говоря уже о Верховном Совете СССР.

При этом, согласно Конституции СССР 1936 года, утверждение и изменение границ между союзными республиками было также отнесено к компетенции высших органов государственной власти и органов государственного управления СССР. Высшим органом государственной власти СССР являлся Верховный Совет СССР [91].

В этой связи работа вышеуказанных Паритетных комиссий, образованных по урегулированию пограничных вопросов между республиками Средней Азии и Казахстана, практически была сведена на нет.

Учитывая, что юридическая граница между Кыргызстаном и Казахстаном, Кыргызстаном и Таджикистаном, Кыргызстаном и Узбекистаном не была установлена до 1980 года, Паритетными комиссиями 1989 года за основу была принята граница по материалам работы Паритетной комиссии 1958- 1959 годах. Созданные Паритетные комиссии республик в 1989 году, рассматривая спорные вопросы как на отдельных участках, так и по всей межреспубликанской границе, не смогли прийти к единому мнению.

Анализ материалов показал, что ни один из ранее принятых документов, касающихся установления межреспубликанских границ, не прошёл всех необходимых юридических процедур в соответствии с законодательством Союза ССР и не был утверждён в установленном конституционном порядке.

Так, согласно Конституции СССР 1977 года, административная граница между союзными республиками должна была установлена Союзом ССР в лице его высших органов государственной власти и управления [92]. При этом, согласно Конституции, высшим органом государственной власти СССР являлся Верховный Совет СССР [93].

Рассмотрение имеющихся материалов показывает, что за период существования Союза ССР основой принятия решений по установлению границ между союзными республиками было фактическое землепользование, а

официальные документы лишь регламентировали реально существовавшие отношения.

После распада СССР, поскольку стороны изначально не определили правовые основы для установления границ, а предложенные версии прохождения границы имели различие, необходимо было согласовать правовые основания для делимитации границ, то есть перечень нормативных правовых актов, а также иных данных и материалов, которыми руководствовались бы обе стороны.

Образовавшиеся на постсоветском пространстве государства, в том числе и Центральной Азии, неоднократно в различных международных договорах и соглашениях признали территориальную целостность друг друга и нерушимость существующих границ.

Правовыми документами, закрепившими признание административно-территориального разграничения бывшего СССР, стали Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 года [94]; Алма-Атинская декларация от 21 декабря 1991 года [95]; Договор о дружбе и сотрудничестве между Республикой Кыргызстан и Узбекской ССР от 14 марта 1991 года [96]; Московская декларация «О соблюдении суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности границ государств - участников Содружества Независимых Государств» от 15 апреля 1994 года [97]; Договор «Об основах межгосударственных отношений между Кыргызской Республикой и Республикой Таджикистан» от 12 июля 1996 года [98]; Договор «О вечной дружбе между Кыргызской Республикой, Республикой Казахстан и Республикой Узбекистан» от 10 января 1997 года [99], которые в соответствии действующей на тот период Конституцией Кыргызской Республики являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики.

При этом необходимо отметить, что при проведении делимитации кыргызско-казахской, кыргызско-таджикской и кыргызско-узбекской государственных границ применение норм международных соглашений в сфере установления границ неправомерно, поскольку союзные республики в период СССР, не

являлись субъектами международного права, а их границы были административными.

Учитывая, что за время существования СССР не было принято ни одного решения по делимитации границ между союзными республиками, которые не имели четких, юридически оформленных в правовом отношении признанных границ, целесообразно признать кыргызско-казахскую, кыргызско-таджикскую и кыргызско-узбекскую государственные границы, установившиеся на момент распада СССР.

При этом, положением Соглашения о создании Содружества Независимых Государств 1991 года «Высокие Договаривающиеся Стороны признают и уважают территориальную целостность друг друга и неприкосновенность существующих границ в рамках содружества» следовательно, что все новые независимые государства - страны СНГ должны были признать прохождение собственных границ в основе по прежним административным и пограничным линиям [100, с.90]. В международном праве этот процесс обозначается юридическим понятием «*Uti possidetis*» (с лат. «чем владеете, тем и владейте»), которое означает, что новые государства, получившие независимость, имеют ту же территорию и с теми же границами, которые имели прежде, будучи колониями или зависимыми территориями, в том числе административными единицами в составе других государств.

Таким образом, независимая Кыргызская Республика по праву исторической преемственности унаследовала в целом территорию и границы Киргизской ССР, которая была отражена в Декларации о государственной независимости Республики Кыргызстан от 31 августа 1991 года, согласно которой территория Кыргызстана является целостной и неделимой.

Проблема становления и формирования государственных границ выступает одним из основных факторов возникновения конфликтов и войн. Обеспечение суверенитета, неприкосновенности и территориальной целостности Кыргызской Республики, а также защита государства от внешних и внутренних

угроз не могут быть достигнуты без исследования феномена государственной границы и вопросов ее правовой регламентации.

### **1.3. Правовой порядок и процедуры установления государственной границы в международном праве.**

Делимитация и демаркация государственных границ республик Центральной Азии – это веление времени, и они позволяют избежать возникновения конфликтов между государствами региона и вмешательства извне в их внутренние дела.

Усилия государств Центральной Азии, направленные на правовое оформление государственных границ, служат сохранению и поддержанию региональной стабильности и безопасности. Наличие правовой основы принадлежности границы и территории – это залог долгосрочной стабильности региона. Государства принимают на себя обязательства признавать устанавливаемые линии границ.

В настоящее время широко обсуждается политологами, юристами и дипломатами вопрос образования новых государств на политической карте мира.

Появление новых государств – это определение новых территорий и государственных границ, а также их признание мировым сообществом и в первую очередь сопредельными государствами.

Имеются ряд международных документов, определяющих правосубъектность вновь образованного государства с позиции международного публичного права. Одним из таких международных документов является Конвенция о правах и обязанностях государств» [101]. В данном документе отмечается, что «государство как субъект международного права должно обладать следующими факторами»:



- наличие постоянного населения;
- территория;
- наличие власти в лице правительства;
- способность правительства вступать в цивилизационные взаимоотношения с другими государствами (субъектами международного права).

Конвенция также отмечает, что «политическое существование государства не зависит от признания его другими государствами»[102], а также «признание государства всего лишь означает, что государство обладает всеми правами и обязанностями...»[103]. И самое важное это: «...территория государства является неприкосновенной и не может быть объектом военной оккупации, ни других мер, в том числе использования военной силы как прямо, так и косвенно...»[104].

Следует отметить, что распад Советского Союза и появление новых государств породили вопросы изменения статуса государственной территории и трансформации республиканских административных границ в государственные границы. В настоящее время нет юридического документа ни в ООН, ни в ОБСЕ и других международных организациях, регулирующего вопросы изменения статуса государственной территории и трансформации внутренних административных границ в государственные границы. В связи с чем европейские страны-члены НАТО, входившие в Европейское Сообщество, при решении вопроса о законности появления новых государств – бывших союзных республик СССР и Югославии, а также их международно-правового признания, вынуждены были в декабре 1991 года сделать заявление «двенадцати». В данном заявлении были отражены критерии признания новых государств, так называемый «брюссельский минимум»[106]

- признание и соблюдение Устава ООН, Хельсинского Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (август 1975 г.) и Парижской хартии (ноябрь 1990 г.);

- гарантии прав этнических и национальных меньшинств;

- нерушимость границ;

- обязательства по безопасности и стабильности;

- мирное и согласованное решение возникших споров.

Образование нового государства должно сопровождаться оформлением государственной границы, как обязательного атрибута суверенного государства. При решении вопросов государственной границы наиболее часто используют принцип римского права: «*uti possidetis ita possideatis*»- «чем владеете – тем и владеете». Что касается бывших республик Средней Азии Советского Союза, то следует отметить, что нынешние государства Центральной Азии, решая вопросы установления и оформления линии государственной границы, начинают с организации охраны взаимно не согласованных и юридически не оформленных государственных границ. Эти шаги приводят к конфликту между гражданами соседних государств и межгосударственным противоречиям, взаимным обвинениям. Территориальные разногласия возникают из-за различий в позициях государств относительно вопроса о принадлежности некоторой территории. Международное право обеспечивает сохранение территориального статус-кво, поддержание международной безопасности. В отличие от других методов определения линии границы как исторических, географических, экономических, этнических, правовые нормы устанавливают пределы государственной власти над обусловленной территорией. Границы формируют систему правовых норм и институтов, которые позволяют мирно сосуществовать сообществам.

Наиболее актуальной международно-правовой проблемой, препятствующей созданию необходимых условий для взаимовыгодного сотрудничества в Центральной Азии, являлась – неурегулированность пограничных и территориальных вопросов. В качестве обстоятельств, способствовавших делимитации и демаркации государственных границ в Центральной Азии, можно выделить три основных фактора. Во-первых – это образование в регионе самостоятельных субъектов международного права – новых независимых государств. Во-вторых – это трансграничные угрозы, делающие границы Центральной Азии прозрачными и преодолеваемыми для осуществления подрывных акций (терроризм, наркобизнес и т.п.). Все совместные межправительственные комиссии по делимитации и демаркации государственных границ в Центральной Азии создавались, когда произошли известные баткенские события (1999 – 2000 гг.). Обострение обстановки диктовало необходимость укрепления государственных границ, что было связано с договорно-правовым определением их статуса. В-третьих – это предотвращение территориальных споров.

В сохранении стабильности Центральной Азии, как выше указано, существенную роль сыграли два принципа международного права – принцип *uti possidetis* («чем вы владеете») и принцип нерушимости границ *ita pos-sideatis* («тем и владеете»).

Определение границ республик СНГ происходило в соответствии с указанными правовыми принципами, которые использовались и приняты для того, чтобы защитить независимость и стабильность новых государств. Применение данного принципа закрепляло и замораживало право собственности на территорию, существовавшее в момент обретения независимости.

Республики постсоветского пространства с самого начала осознали значимость этого принципа, который был закреплен в учредительных

документах СНГ в качестве юридической основы взаимоотношений государств – участников Содружества [107].

Вотличием от «*uti possidetis ita possideatis*» «чем вы владеете, тем и владеете», юридические возможности принципа нерушимости государственной границы намного шире. Его положения не только обеспечивают признание существующих административных границ, но и предотвращают физическое посягательство на них.

Содержание принципа нерушимости государственной границы в праве [108, с.90] заключается в следующем:

- признание существующих границ в качестве юридически установленных в соответствии с международным правом;
- отказ от каких-либо территориальных притязаний;
- отказ от любых иных посягательств на эти границы, включая угрозу силы или её применения.

Принцип нерушимости государственной границы стал основой формирования межгосударственных отношений. Его применение снизило возможность возникновения серьезных конфликтов и ситуаций между государствами Центральной Азии.

Договорно-правовое оформление затрагивало как внешние, так и внутренние границы государств Центральной Азии. В отношении действующих государственных границ необходимо было уточнить их правовое положение и выработать основания, меры и пути трансформации рубежей административно-территориального деления в государственные границы суверенных субъектов международного права.

По периметру внешних границ Центральной Азии расположены Российская Федерация, Исламская Республика Афганистан (ИРА), Исламская Республика Иран (ИРИ) и Китайская Народная Республика (КНР).

Однако с образованием новых государств в Центральной Азии в договорно-правовой базе определения линии границы обнаружился ряд «пробелов». Это прежде всего касается доставшихся государствам региона в наследие от прошлых режимов проблем, как наличие спорных участков границы с соседними государствами, в том числе и с КНР.

В системе современных межгосударственных отношений стран Центральной Азии по договорно-правовому оформлению государственной границы наиболее сильные противоречия проявлялись в рамках «Узбекистан – Кыргызстан – Таджикистан», что объясняется наличием комплекса проблем, которые во многом связаны с историческими, юридическими и политическими особенностями региона:

- с момента национально-территориального размежевания, проведенного в 1924-1927 годах, одним из спорных вопросов во взаимных отношениях бывших союзных республик оставалась территориальная принадлежность отдельных пограничных участков и объектов экономики;

- отсутствие согласованности в определении правовых основ регулирования пограничных проблем;

- определение правового статуса государственных границ тесно связано с вопросами эффективного использования совместных транспортных коммуникаций, водопользования, развития торговли и др. Позитивным шагом в решении региональных проблем может стать заключение соответствующего соглашения, касающегося правового статуса анклавов (эксклавов) на территориях республик. В отличие от соглашения по делимитации границ, которое непосредственным образом регулирует правовое положение линии

государственной границы, документ о правовом статусе анклавов (эксклавов) должен содержать комплекс вопросов, связанных с жизнедеятельностью анклава: обеспечение транспортным коридором, вопросы охраны государственной границы вокруг анклавов (эксклавов), размещение воинских частей и др. Существующая практика и опыт показывают, что решение вопросов установления государственной границы должны начинаться:

- с принятия высшим руководством государства решения о необходимости формирования системы, обеспечивающей комплексные и согласованные действия по установлению и юридическому оформлению государственной границы;

- каждое Правительство образует Правительственную Комиссию по делимитации и демаркации государственной границы с сопредельными государствами;

- Правительственная Комиссия по делимитации и демаркации государственной границы образует рабочие группы: а) по юридическим вопросам и б) по вопросам землепользования, геодезии и картографии;

- Правительственная Комиссия государства по делимитации и демаркации государственной границы и её рабочие группы обязаны организовать подготовительный этап к предстоящим встречам и переговорам с соответствующими комиссиями сопредельных государств. Данный подготовительный этап предусматривает изучение:

- 1) международных и национальных юридических документов, регулирующих вопросы делимитации и демаркации государственной границы;

- 2) международную практику и опыт организации и реализации мер по делимитации и демаркации государственной границы;

- 3) карты и документы землепользования территории республики;

4) исторических документов государств Средней Азии и Советского Союза, касающихся водо-землепользования, а также линии прохождения границ;

5) социально – политической и экономической ситуации в приграничных районах республики;

6) варианты определения линии прохождения государственной с сопредельными государствами и возможные последствия её влияния на хозяйственную деятельность местного населения приграничных районов (водо-землепользования, транспортного сообщения, организации экспорта и импорта товаров, использования местных природных ресурсов и сырья, развития социально-экономических и коммуникационных инфраструктур и т.д.);

7) возможность обращения к третьей стороне (государству или международной организации) или в международный арбитраж в случае невозможности решения с сопредельным конкретным государством вопросов делимитации и демаркации государственной границы и её юридического оформления.

Следует отметить, что не всегда государству удастся решить вопросы границы с сопредельными странами. В большинстве случаев не удастся решить вопрос того или иного участка границы или объектов экономики, расположенных в непосредственной близости или на линии границы, как например, участки и объекты экономики до 2023 года на кыргызско-узбекской и в настоящее время кыргызско-таджикской границе. В данном случае целесообразно выделить те участки границы и те объекты экономики, по которым не достигнуты взаимно приемлемые договоренности, и выделить их как наиболее проблемные участки и объекты, оставить их на рассмотрение в дальнейшем по завершению основной части линии прохождения границы между государствами. После того, как будет решен вопрос об общем прохождении линии границы, следует вернуться к указанным взаимно не

согласованным конкретным участкам и объектам. это позволит прийти к общему согласию и утвердить линию прохождения границ между республиками, то есть завершить процесс делимитации границы.

В случаях, когда не удастся завершить процессы делимитации и демаркации границы, то возникает вопрос обращения и привлечения третьей стороны в качестве посредника [109]. В данном случае Комиссии по делимитации и демаркации госграниц двух государств составляют совместный протокол о целесообразности привлечения третьей стороны для урегулирования вопроса линии прохождения государственной границы между республиками как в целом, так и на отдельных участках. Этот протокол также должен содержать в себе пункт о том, что предложенное третьей стороной решение, каким бы оно ни было, будет безоговорочно принято обеими сторонами. Привлеченная третья сторона (это может быть государство, международная организация или альянс государств), заключает трехстороннее соглашение с обратившимися государствами. В данном соглашении отражаются права, обязанности и функции третьей стороны, схемы и методы посредничества не только консультационного, но и арбитражного характера. При арбитражном характере посредничества третья сторона может выносить обязательное для исполнения сторонами решение. Комиссия сторон вносит совместный проект соглашения, протокол о привлечении третьей стороны для урегулирования линии прохождения государственной границы на рассмотрение своих правительств. Правительства республики принимают решения. В случае одобрения правительством протокола о привлечении третьей стороны правительства обмениваются своими постановлениями о одобрении, и следующим этапом — правительства данный вопрос вносят на рассмотрение и ратификацию в национальные парламенты. В случае одобрения и ратификации парламентом, в последующем правительства обращаются с уведомлениями в Организацию Объединенных Наций (ООН) и организуют работу с привлеченной стороной.



Привлеченная, то есть третья сторона, после рассмотрения и ратификации трехстороннего соглашения, приступает к рассмотрению и решению вопроса о делимитации и демаркации государственной границы между указанными государствами.

После выполнения вышеуказанных процедур, комиссии, совместно с привлеченной третьей стороной, завершают переговорные процессы по делимитации и демаркации государственной границы и приступают к процедурам ратификации.

По завершении указанных процедур государства уведомляют ООН о завершении делимитации и демаркации государственной границы.

Наряду с вопросами договорно-правового установления и признания государственных границ, остро стоит вопрос и о признании самого государства.

Распад Советского Союза и Югославии чрезвычайно актуализировал проблему правового признания вновь образованных государств и их государственных границ.

Термин «признание» в праве применяется в связи с появлением каких-либо новых фактов. Для того, чтобы можно было говорить о правовом признании, необходимо одновременное присутствие двух компонентов:

- 1) заявления государства;
- 2) наличие нового факта, т. е. изменения в государстве или на международной арене.

В большинстве случаев вопрос о признании возникает именно в отношении новых субъектов международного права – это государств.

Правовое признание может трактоваться в узком и широком смысле. В узком смысле речь идет только о признании субъектов международного права: признание – это акт государства, которым констатируется возникновение

нового субъекта международного права. В широком смысле под правовым признанием понимается акт государства, посредством которого оно констатирует наличие определенного юридически значимого факта или ситуации либо выражает свое согласие с юридически значимыми и международно-правомерными действиями других субъектов.

Нормы, регулирующие вопросы признания, образуют совокупность, представляющую собой самостоятельный правовой институт. Однако, до настоящего времени институт признания все еще не кодифицирован. Объясняется это, прежде всего, тем, что рассматриваемый международно-правовой институт весьма тесно связан с политикой, а также тем, что с переменами в международной системе постоянно меняется и его внутреннее содержание. [110, с.315]. Неоднократные попытки Комиссии международного права ООН кодифицировать относящиеся к данному институту нормы [111] так ни к чему и не привели. В этой связи процесс международно-правового признания и в наши дни осуществляется исключительно на основе практики государств, сложившейся за достаточно длительный период времени.

Важное значение, которое придается правовому признанию, обусловлено тем, что до настоящего времени «несовершенна» природа самого международного права.

Чрезвычайно важно, чтобы правовое положение непризнанных субъектов было четко определено. Непризнание никогда не должно означать, что другие государства свободны в использовании силы против того государства, которого они не признают.

В доктрине международного права различают основные и переходные виды признания. К основным видам признания относят, во-первых, правовое признание государства, во-вторых, признание правительства. К переходным – признание органов национального сопротивления, а также признание восставшей стороны. Вышеприведенное деление признания на виды является

условным и основано на критерии признаваемого субъекта. Что касается признающего субъекта, то им выступает только государство.

Традиционно различают два основных способа правового признания: выраженное в форме заявления и молчаливое. В первом случае признающее государство делает официальное заявление о признании страны, правительства или воюющей стороны, а также о намерении установить с ним взаимоотношения. Во втором, молчаливом случае, вывод о признании делается на основании конкретных действий признающего государства в отношении признаваемого – заключение договора, открытие дипломатического представительства, приглашение посетить страну с официальным визитом и т. п., при этом отсутствуют какие-либо специальные заявления о признании.

Правовое признание (непризнание) также играет важную роль. Согласно резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 2625 (XXV), никакие территориальные изменения, ставшие результатом применения силы или угрозы силой, не могут признаваться законными [112].

Признание государства - часто встречающаяся разновидность правового признания. Вопрос о признании (непризнании) той или иной страны возникает в связи с ее появлением на международной арене. При этом различают два основных способа возникновения новых государств: первоначальный и производный. В первом случае речь идет о появлении государства независимо от волеизъявления других стран, в результате реализации народом права на самоопределение. Во втором случае, имеется в виду возникновение нового государства на базе уже существующих стран, то есть объединение нескольких государств в одно, распад государства и образование в результате этого нескольких стран.

В доктрине права сложилось несколько подходов применительно к вопросу о необходимости признания вновь возникшего государства. Среди них наибольшую известность получили две теории. Сторонники «конститутивной

теории» (constitutive - учредительный, устанавливающий) полагают, что признание является необходимым условием международной правосубъектности государства. Без признания государство не может рассматриваться в качестве полноценного субъекта международного права. Сторонники «декларативной» теории (declarative - декларативный, необязательный) утверждают, что признание само по себе не создает нового субъекта международного права, а лишь констатирует факт его появления на международной арене.

Декларативного подхода к вопросу о признании новых государств придерживается подавляющее большинство представителей современной международно-правовой науки. Показательным в этой связи является содержание статьи 9 Устава Организации американских государств, четко зафиксировавшей, что существование государства не зависит от признания его другими государствами [113, с.371].

Однако, трудно не согласиться с представителями «конститутивной» теории в том, что одним из основных правовых последствий признания той или иной страны является распространение всех норм международного права, регулирующих отношения между его субъектами, на признанное государство. И если признание отсутствует, а вернее, если имеет место факт непризнания государства, его существование на международной арене и взаимодействие с другими странами может быть сопряжено со значительными трудностями. Как пример – положение Приднестровской Республики, Абхазии, ДНР, ЛНР и другие.

По мнению большинства юристов, признание государства в его «классическом» виде в значительной степени заменено принятием страны в Организацию Объединенных Наций. Иными словами, если государство стало членом ООН, все нормы Устава этой организации применяются к данному государству. Однако на практике были случаи, когда и после принятия страны

в ООН она оставалась непризнанной со стороны отдельных государств, в частности, непризнание Израиля арабскими странами и т.п.

Длительное время оставался нерешенным вопрос о соотношении признания государства и возможности заключать международные договоры. В настоящее время большинство юристов придерживаются точки зрения, что признание государства и заключение международных договоров представляют собой две разные области правового регулирования, хотя и связанные между собой определенным образом. [114, с.187]. Факт непризнания того или иного государства не может являться формальным препятствием для заключения с ним международного договора, в т. ч. многостороннего. Это, в частности, было подтверждено и статьей 74 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., предусмотревшей, что «...заключение договора само по себе не влияет на положение в области дипломатических или консульских отношений» [115, с.195]. В практике современных международных отношений страны при заключении многосторонних конвенций с непризнанными государствами все чаще формулируют специальные оговорки о том, что присоединение к договору не означает признания этих государств [116, с.9].

Что касается вопроса признания правительств — это сфера внутригосударственных дел, не касающаяся других стран или международного сообщества в целом. Однако и в рамках действующего права может возникнуть вопрос о необходимости признания правительства.

Среди таковых наиболее часто встречаются следующие:

\* Нестабильность и неэффективность нового правительства, пришедшего к власти в результате революционных изменений;

Некоторые действия отдельных правительств других государств в отношении нового правительства, пришедшего к власти.

Признание правительства означает, что признающее государство рассматривает данное правительство законным и единственным представителем государства в международных отношениях. Вопрос о признании нового правительства может возникать только тогда, когда оно приходит к власти «неконституционным» путем, т. е. в результате революции или переворота.

Как видно из вышеизложенного, признание государства и признание его государственной границы тесно переплетены.

Правовые основы организации функционирования государственной границы составляют: Конституция государства, законодательство государства в сферах безопасности, обороны, внутренних дел, внешней и пограничной политики, охраны государственной границы и иные нормативные правовые акты государства, международные договоры, признанные государством.

Следует отметить, что если международным договором государства установлены иные правила, то применяются правила международного договора.

При этом под нормативным правовым актом понимается письменный официальный документ установленной формы, принятый законодательным органом и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. Одним из основных средств мирного сотрудничества между нациями являются международные договоры, «выполняющие функцию источников права и закрепляющие права, и обязанности государств – участников в качестве субъектов международного общения» [117, с.772].

Нормы международного договора в соответствии с положениями Конституции государств – участников СНГ имеют приоритет перед нормами национального права в отдельных случаях с оговорками государства. Участник международного договора не может ссылаться на положения своего

внутреннего права в качестве оправдания в целях невыполнения им договора [118].

При организации функционирования государственной границы государство должно придерживаться следующих принципов:

- обеспечение безопасности государства и международной безопасности;
- сотрудничество с иностранными государствами;
- уважение суверенитета, территориальной целостности государств и нерушимости государственных границ;
- мирное разрешения пограничных споров и конфликтов.

«...Правовые принципы – это не что иное, как правовая идеология, рожденная правосознанием на верховном уровне его развития, имеющая парадигматическое значение. Принципы – носители и хранители правовой идеологии, дающие необходимую идеологическую ориентацию как в правотворческой, так и в правоприменительной деятельности». [119, с.27].

Указанные принципы согласуются с положениями Меморандума о поддержании мира и стабильности в Содружестве Независимых Государств [120], Декларации о соблюдении суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности границ государств – участников Содружества Независимых Государств [121], Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества по обеспечению стабильного положения на их внешних границах [122, с.6].

Принцип обеспечения безопасности государства и международной безопасности заключается в желании и намерении государства к формулированию условий, обеспечивающих его собственную безопасность, в том числе и пограничную безопасность, и безопасность других государств.

Принцип сотрудничества с иностранными государствами заключается в организации функционирования государственной границы, при этом учитывая интересы других государств.

Принцип уважения суверенитета, территориальной целостности государства и нерушимости государственных границ заключается в недопущении территориальных притязаний и иных инцидентов на государственных границах.

Принцип мирного разрешения пограничных споров и инцидентов заключается в стремлении государства к недопущению конфликтных ситуаций, которые могут привести к вооруженным столкновениям.

Государственной границей государства является его граница, закрепленная действующими международными договорами и законодательными актами государства.

Государственная граница устанавливается и изменяется международными договорами государства и его законами.

Статус государственной границы с сопредельным государством определяется соответствующими международными договорами. Принцип добросовестного выполнения договорных обязательств в международном праве (*pacta sunt servanda*) имеет особую значимость в вопросах, связанных с установлением и изменением государственной границы. При этом государство может при изменении обстоятельств отказаться от заключенного им договора [123]. Однако существуют два случая, когда на изменение обстоятельств нельзя ссылаться как на основание для одностороннего отказа от международного договора [124]. Это касается договоров, устанавливающих границу. Предмет Венской конвенции, применяемой к договорам между государствами, прямо указывает, что в ней термин «граница» означает именно «государственную границу». Речь идет не только о договорах, связанных с простой делимитацией



сухопутной границы. Это могут быть и договора об уступке территории или иных изменениях территории государства. Указанные статьи Венской конвенции составлены с учетом концепции, согласно которой только государства располагают территорией, и лишь делимитационные линии территории государств являются границами [125, с.45]. Кыргызская Республика присоединилась, в соответствии с Законом КР от 5 июля 1997 года №49, к Военной Конвенции от 23 мая 1969 года.

«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. Геометрический способ проведения границы предусматривает проведение прямой линии между фиксированными точками на поверхности суши без учета рельефа земной поверхности и каких-либо естественных ориентиров. Способ проведения государственной границы по параллели или меридиану называется астрономическим (географическим)» [126].

Функционирование участков государственной границы, не оформленных в международно-правовом отношении, осуществляется в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, в том числе принципами взаимности и нанесения ущерба существующим правам ни одной из сторон в отношении признания или непризнания.

Не допускается проведение на участках государственной границы, не оформленных в международно-правовом отношении, в рамках пограничной деятельности мер, которые могут расцениваться как покушение на территорию.

Спорными признаются государственные границы, правомерность которых оспаривается одним из сопредельных государств. Спорные участки государственной границы возникают в основном в случаях отсутствия правового оформления государственной границы.

Принцип мирного разрешения споров по вопросам прохождения государственной границы, отражен во многих правовых документах, в частности в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН от 24 октября 1970 года и Заключительном акте Сопредседания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 года.

Во взаимоотношениях государств имеется ряд примеров мирного разрешения споров о внешних границах. В частности, Дополнительное соглашение между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о российско-китайской государственной границе на ее Восточной части. На основании соответствующих международных договоров был разрешен ряд территориальных споров между Республикой Казахстан и Китайской Народной Республикой, а также Кыргызской Республикой и Китайской Народной Республикой.

На практике чаще используется выражение «международно признанные границы». Оно приобретает значение в тех случаях, когда возникает спор о границе и её соответствии нормам международного права. В таких ситуациях приходится ориентироваться на государства как признающих, так и не признающих ту или иную границу. Когда нет единодушного признания, возможны разногласия между государствами. В международном праве существуют разные виды государственных границ. Российский ученый И.Л. Прохоренко [127, с.12] пишет, что классификация государственных границ строится либо «в зависимости от среды», в которой они проходят, либо «в зависимости от критериев», которыми руководствуются при их проведении.

Виды государственных границ определяются рядом факторов: уровнем и характером межгосударственных отношений, степенью и характером вызовов и угроз, характером используемых сил и средств при ее охране, состоянием природно-климатических условий и другими факторами.

По степени жесткости режима государственной границы и пограничного режима можно выделить следующее. Государственная граница не только обозначает предел суверенитета государства, но и при недружественных межгосударственных отношениях сопредельных стран выполняет функцию изолирования от соседа и создания преграды. Это достигается установлением жесткого режима границы и пограничного режима, что предполагает всесторонний и глубокий контроль за процессами, происходящими на границе. Передвижение людей, товаров, транспорта, капиталов и т.д. осуществляется на основе чрезвычайно строгого контроля.

Прозрачные участки государственной границы отождествляют с открытостью, употребляя словосочетание «открытость-прозрачность». Важно отметить, что «открытость-прозрачность» – понятие, отражающее подвижное состояние явления. Это понятие в каждый конкретный момент фиксирует лишь определенную степень «открытости-прозрачности». Поэтому степеней «открытости-прозрачности» может быть много – от почти закрытой – "непрозрачной" до абсолютно открытой – "прозрачной". С научной точки зрения следует говорить о степени открытости, а с политической точки зрения целесообразно употреблять термин «прозрачность».

В пограничной практике Содружества Независимых Государств встречается термин «контролируемая, наблюдаемая граница». При более строгом подходе к оценке такого состояния государственной границы правильно будет использовать термин «наблюдаемые участки границы [128, с.333].

Юристы отмечают, что наблюдаемая государственная граница – это такой вариант ее открытости, при котором отсутствует система контрольно-пропускных пунктов, войсковая и вневойсковая охрана, но за состоянием границы и всем происходящим в пограничном пространстве определенные органы и силы пограничной политики осуществляют систематическое

наблюдение с использованием имеющихся средств. Результаты этих наблюдений обобщаются и докладываются компетентным пограничным органам для принятия определенных мер по фактам, которые представляют угрозу национальным интересам государства, безопасности его суверенитета на границе и в пограничном пространстве.

Открытые участки государственной границы формируются при установлении стабильных добрососедских и дружеских отношений между сопредельными государствами. Открытые границы функционируют как предел суверенитета государства, однако с учетом взаимного уважения этого суверенитета устанавливается такой режим границы и пограничного режима, при котором осуществляется контролируемое, но в то же время свободное и беспрепятственное перемещение людей, товаров, транспорта. Открытые государственные границы чаще всего формируются между союзными государствами, как Россия и Белоруссия, других сообществ государств, условием существования которых ими объявляется единое экономическое, информационное, оборонное и иное пространство», как Евросоюз [129, С.117].

Как в начале данного параграфа отмечено, что на правовом уровне существует неоднозначность понятия термина «государственная граница». Из-за данного недостатка возникают разногласия между государствами по вопросу о том, какую именно границу считать признанной. Эти разногласия могут перерасти в территориальный спор, который может перерасти в конфликт. Для недопущения конфликтных ситуаций необходимо учитывать и отталкиваться от положения договоров, устанавливающих данную границу, поскольку именно они ясно выражают намерения, волю и согласие сторон относительно положения границы. В связи с многоаспектностью явления государственной границы, классификацию государственных границ нужно рассматривать в различных позициях, в том числе учитывая вышеуказанную точку зрения юристов.

Как ранее указано, режим государственных границ в международном праве характеризуется через область вопросов государственных границ, так как ее целью является обеспечение политической и экономической стабильности. Социальные, природно-техногенные, информационные угрозы диктуют важность рассмотрения режима государственной границы для обеспечения национальной безопасности и понимания опасностей – современных вызовов и угроз.

Система режима государственной границы оказывает влияние на целостное функционирование территории. Осуществление пограничной политики является составляющей политики государства и интегративной науки о процессах обеспечения безопасности общества, личности и общества в пограничном пространстве. Само существование государства ставит перед национальными правительствами задачу обеспечения национальных интересов за счет планомерной реализации режима государственной границы.

Государства, выступая как субъекты международного права, строят отношения с другими государствами на принципах международных правовых норм в условиях открытости и сотрудничества, но с учетом политического и идеологического противостояния. То есть режим государственной границы направлен на защиту национальной политики в отношении сопредельных государств.

В целях обеспечения соблюдения статуса государственной границы законами и международными договорами государством устанавливается режим государственной границы.

Под режимом государственной границы понимается совокупность правил, регулирующих порядок перехода, переезда и перелета государственной границы. Режим государственной границы определяет порядок разрешения пограничных споров и ремонта пограничных знаков. Режим государственной

границы устанавливается международным договором сопредельных государств.

Хозяйственно-экономическая и иная деятельность на государственной границе, затрагивающая интересы государства, осуществляемая юридическими и физическими лицами, непосредственно на государственной границе либо вблизи, не должна наносить урон экологической и иной безопасности государства и сопредельных с ним государств.

Указанная деятельность должна осуществляться в соответствии с международными договорами или иными договоренностями с сопредельными государствами, с соблюдением правил пересечения государственной границы и на основании разрешения пограничных органов, включающего сведения о месте, времени пересечения государственной границы и производства работ, количестве участников, используемых транспортных и других средств.

Хозяйственно - экономическая деятельность в пределах пограничной полосы местности осуществляется на основании разрешения пограничных органов. Разрешение на осуществление экономической и хозяйственной деятельности должно содержать сведения о месте, времени, количестве участников и организаторах этой деятельности и ее характере. Граждане и организации, осуществляющие хозяйственную деятельность в приграничной зоне, должны письменно уведомить пограничное ведомство или его подразделение.

Разрешение инцидентов, связанных с нарушением режима государственной границы, осуществляется в порядке, предусмотренном международными договорами и законами государства. Разрешение инцидентов, связанных с нарушением режима государственной границы с участием военнослужащих, осуществляется органом исполнительной власти, ведающим вопросами обороны и пограничных представителей, то есть Госпогранслужбой КР.

Инциденты, не урегулированные пограничными представителями, разрешаются по дипломатическим каналам между сопредельными государствами.

Положение об основных принципах, направлениях и формах сотрудничества государств – членов Евразийского экономического сообщества по поддержанию режима внешних границ, утвержденное решением Межгосударственного совета ЕврАзЭС определяет пограничный инцидент как «происшествие на внешних границах, возникшее в результате незаконных действий граждан, военнослужащих и местных властей той или иной стороны, выражающихся в различных нарушениях положений международных договоров, пограничных соглашений, затрагивающих интересы сопредельных государств и связанных с нарушением внешней границы или причинением материального или иного ущерба» [130].

Установление обстоятельств пограничных инцидентов осуществляется во взаимно согласованном порядке сопредельных государств. Совместное расследование пограничных инцидентов осуществляется под руководством представителя того сопредельного государства, на территории которого произошел пограничный инцидент. По результатам совместного разбирательства и расследования пограничного инцидента составляется акт.

Совместное расследование пограничного инцидента не должно препятствовать или подменять действия правоохранительных органов сторон.

Направления и формы сотрудничества в противодействии организованной преступности на государственной границе определяются каждым сопредельным государством отдельно. Они основываются на важности сотрудничества между органами безопасности и внутренних дел в эффективной борьбе с организованной преступностью, при этом обеспечивая развитие и укрепление отношений дружбы и взаимного сотрудничества между обоими

государствами, придерживаясь внутреннего законодательства своих государств и действующих международных договоров.

На сегодня между правительствами Кыргызской Республики и сопредельными республиками Центральной Азии заключён ряд международных договоров и соглашений о противодействии организованной преступности, а также сотрудничестве и взаимодействии по пограничным вопросам, непосредственно касающихся комплексного управления границами.

Указанные соглашения и договоры республик Центральной Азии предусматривают:

- сотрудничество по вопросам пограничного и таможенного контроля;
- недопущение фактов преступлений организованных групп, нарушения порядка в пунктах пропуска через государственную границу;
- взаимный обмен информацией;
- выработка и реализация механизма общего контроля на границе за процессами борьбы с контрабандой, терроризмом и наркобизнесом.

Для эффективного сотрудничества между республиками Центральной Азии необходимым и первоочередным является заключение новых международных договоров с учетом происходящих региональных и глобальных процессов относительно:

- соглашения о пунктах пропуска через государственную границу с целью оптимизации их количества и эффективного функционирования;
- осуществления совместного контроля лиц, транспортных средств и товаров на каналах въезда – выезда через общую государственную границу республик;



- организации совместного таможенного контроля и осуществления таможенных процедур во время пересечения общей границы;
- создания совместных с сопредельными республиками контактных консультационных пунктов на государственной границе;
- внедрения совместного патрулирования государственной границы с подразделениями пограничных органов сопредельных государств.

Образование государственных границ, введение в практику соответствующего им режима, необходимость решения возникающих конфликтных ситуаций обусловили создание специального института – пограничных представительств, обеспечивающего на государственной границе выполнение договорных обязательств относительно её режима с сопредельными республиками.

### **Выводы по Главе I.**

Впервые границы новых государственных образований в Средней Азии были описаны Среднеазиатским Ликвидационным Комитетом при размежевании бывшего Туркестанского края в 1924-1925 годах.

Положение границ образованных новых республик было утверждено пленумом Среднеазиатского Ликвидационного Комитета 17 марта 1925 года.

Подготовленные и утвержденные материалы Ликвидационный комитет направил в комиссию ЦИК Союза ССР по районированию Союза ССР на имя его председателя Тер-Габриэляна С.М.

Комиссия ЦИК Союза ССР по районированию внесла его на рассмотрение ЦИК Союза ССР. Президиум ВЦИК Союза ССР принял постановление от 4 мая 1925 года об утверждении границ между РСФСР и Узбекской ССР. Однако Кыргызская Автономная область, входящая в состав РСФСР, предъявила целый ряд претензий по отдельным участкам своей границы. В последующем ЦИК Союза ССР еще дважды образовывал комиссии, которыми в 1926 году руководили Петровский Г.И. и в 1927 году Кульбешеров Б. ЦИК Союза ССР на заседании 4 мая 1927 года рассмотрел Доклад председателя комиссии Кульбешерова Б. о работе паритетной комиссии. Указанная Паритетная комиссия Кульбешерова Б. рекомендовала установление и описание границ вновь образованных республик Средней Азии осуществить дополнительно в последующем через вновь образуемые специальные комиссии, так как его комиссия рассмотрела только вопросы передачи отдельных волостей и населенных пунктов РСФСР и Узбекской ССР. Таким образом, границы не были описаны, не установлены и не утверждены постановлением от 4 мая 1927 года Президиумом ЦИК Союза ССР.

Согласно Конституции СССР 1924 года, ЦИК Союза ССР и ее Президиум имели право рассматривать вопросы изменения границ, но только с согласия соответствующих высших органов — ЦИК союзных республик.

Вместе с тем Президиум ЦИК СССР принял решение от 4 мая 1927 года о передаче Узбекской ССР Сохской волости, без согласования с ЦИК РСФСР, как требовала Конституция СССР 1924 года.

Таким образом, границы между Кыргызской ССР и Узбекской ССР, а также между Кыргызской ССР и Таджикской ССР при формировании новых государственных образований в Средней Азии, как это требовала Конституция СССР 1924 года, установлены не были.

Следует также отметить, что с момента вхождения республик Средней Азии в состав СССР, они не являлись субъектами международного права и их границы являлись административными, а не государственными.

В настоящее время понятие "государственная граница" имеет закрепленный в Конституции Кыргызской Республики и Законе Кыргызской Республики "О государственной границе Кыргызской Республики" статус, то из этого явствует,

что "государственная граница", как особая юридическая конструкция, закрепленная Конституцией и другими законами Кыргызстана, является объектом права.

Установление государственной границы реализуется в два этапа. Первый этап – это делимитация, когда сопредельные государства путем переговоров определяют общее прохождение линии государственной границы, составляют ее описание, наносят линию границы на карту и закрепляют результаты делимитации межгосударственным договором, который проходит процедуру ратификации.

Материалы процесса делимитации государственной границы в последующем будут служить правовым основанием для второго этапа установления границы – демаркации – это проведение линии государственной границы на местности с обозначением ее специальными пограничными знаками.

Согласно Конституции СССР 1936 года утверждение и изменение границ между союзными республиками было также отнесено к компетенции высших органов государственной власти и органов государственного управления СССР. Высшим органом государственной власти СССР являлся Верховный Совет СССР.

Согласно Конституции СССР 1977 года, административная граница между союзными республиками должна была устанавливаться Союзом ССР в лице его высших органов государственной власти и управления. При этом, согласно Конституции, высшим органом государственной власти СССР являлся Верховный Совет СССР.

После распада СССР, поскольку стороны изначально не определили правовые основания для установления границ, необходимо было согласовать правовые основания для делимитации границ.

Правовыми документами, закрепившими признание административно-территориального разграничения бывшего СССР, а также возможность последующего юридического формирования границ, стали Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 года; Алма-Атинская декларация от 21 декабря 1991 года; Договор о дружбе и сотрудничестве между Республикой Кыргызстан и Узбекской ССР от 14 марта 1991 года; Московская декларация «О соблюдении суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности границ государств - участников Содружества Независимых Государств» от 15 апреля 1994 года;

Договор «Об основах межгосударственных отношений между Кыргызской Республикой и Республикой Таджикистан» от 12 июля 1996 года; Договор «О вечной дружбе между Кыргызской Республикой, Республикой Казахстан и Республикой Узбекистан» от 10 января 1997 года, которые в соответствии Конституции Кыргызской Республики являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики.

Следует отметить, что распад Советского Союза и появление новых государств породили вопросы изменения статуса государственной территории и трансформации республиканских административных границ в государственные границы. В настоящее время нет юридического документа, регулирующего вопросы изменения статуса государственной территории и трансформации внутренних административных границ в государственные границы. В связи с чем, европейские страны-члены НАТО, входившие в Европейское Сообщество, при решении вопроса о законности появления новых государств – бывших союзных республик СССР, а также их правового признания, вынуждены были в декабре 1991 года сделать заявление «двенадцати». В данном заявлении были отражены критерии признания новых государств, так называемый «брюссельский минимум».

- признание и соблюдение» Устава ООН, Хельсинского Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (август 1975 г.) и Парижской хартии (ноябрь 1990 г.);

-гарантии прав этнических и национальных меньшинств;

- нерушимость границ;

- обязательства по безопасности и стабильности;

- мирное и согласованное решение возникших споров.

Термин признание государств и их границ в праве применяется в связи с появлением каких-либо новых фактов. Для того, чтобы можно было говорить о правовом признании государств и их границ, необходимо одновременное присутствие двух компонентов:

1) заявления государства;

2) наличие нового факта, т. е. распад государства и образование новых государств или объединение нескольких государств в одно государство, вызвавших изменения на международной арене.

Правовое признание (непризнание) государства и его границ также играет важную роль. Согласно резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 2625 (XXV), никакие территориальные изменения, ставшие результатом применения силы или угрозы силой, не могут признаваться законными.

Признание государств и их границ — наиболее часто встречающаяся разновидность международно-правового признания. Вопрос о признании (непризнании) той или иной страны и ее государственных границ возникает в связи с ее появлением на международной арене. При этом различают два основных способа возникновения новых государств: первоначальный и производный. В первом случае речь идет о появлении государства с границами, независимо от волеизъявления других стран, в результате реализации народом права на самоопределение. Во втором случае, имеется в виду возникновение нового государства на базе уже существующих стран, то есть объединение нескольких государств в одно, распад государства и образование в результате этого нескольких стран.

На основании вышеизложенного соискателем вносится новое понимание и толкование понятия «государственная граница», в частности, государственная граница — это объект правового регулирования, определяющая пределы территории государства, действия государственного суверенитета в границах данного территориального пространства и требующего взаимодействия между субъектами пограничной политики государства по обеспечению пограничной безопасности.

В данном определении нашли отражение:

1. объектность границы;
2. определение границей пределов территории, на которую распространяется государственный суверенитет
3. взаимодействие субъектов государственной пограничной политики — соответствующих государственных органов по обеспечению пограничной безопасности.

## **ГЛАВА II**

### **ПОГРАНИЧНАЯ СЛУЖБА ГКНБ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ КАК СУБЪЕКТ ПРАВА ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ОХРАНЫ И ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ.**

#### **2.1. Создание Содружества Независимых Государств — политико- правовое основание разграничения бывших союзных республик СССР.**

Содружество Независимых Государств было задумано как переходная модель транзита от СССР к партнерской ассоциации постсоветских суверенных государств.

В начале декабря 1991 года руководители трех славянских государств эпохи социализма – Республики Беларусь, Российской Федерации, Республики Украина – приняли заявление и соглашение об учреждении Содружества Независимых Государств (СНГ).

21 декабря 1991 года в Алма-Ате по инициативе Президента Казахстана Назарбаева Н.А. собрались президенты Азербайджана, Армении, Белоруссии, Кыргызстана, Молдовы, России, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана и Украины, которые завизировали протокольный документ к Соглашению об учреждении СНГ. Позже, в декабре 1993 года, к СНГ присоединилась Республика Грузия.

В документе о создании СНГ подчеркнуто, что «договаривающиеся стороны признают и уважают территориальную целостность друг друга и неприкосновенность существующих границ в рамках Содружества», а также заявлены гарантии «открытости границ, свободы передвижения граждан и передачи информации в рамках Содружества» [131]. Соглашение определяло перечень основных направлений совместной деятельности, которую государства намерены осуществлять через общие координирующие институты.

Геополитические решения, направленные на интеграцию, стали противовесом деструктивным тенденциям, грозившим распадом СССР. Вместо суицидального сценария был запущен цивилизованный процесс "развода" бывших советских республик, основанный на политико-правовых и социально-экономических принципах. Создание СНГ и его деятельность заложили фундамент для становления и консолидации постсоветских государств, а также правового определения их границ. СНГ создало благоприятную среду для определения каждым государством своей специфической модели государственной, политической, социально-экономической трансформации.

С целью обеспечения безопасности нового постсоветского межгосударственного пространства СНГ, охраны его границ, лидеры стран СНГ в конце декабря 1991 года завизировали специальный межгосударственный документ, касающийся Вооруженных сил и погранвойск.

Таким образом, в начальный период формирования СНГ пограничная безопасность стала объектом приоритетного внимания.:

– в первую очередь, межгосударственные границы, как и прежде, но только в более острой форме, были непосредственно связаны с укреплением независимости стран СНГ;

– во-вторых, пограничная безопасность проявлялась во многих сферах, включая военную, политическую, социально-экономическую, правовую и международную.

Особо следует подчеркнуть, что в приграничье постсоветских стран кристаллизируются самые криминогенные угрозы – наркотрафик, террористические и экстремистские проявления международного характера, незаконный транзит вооружения, различных вредоносных веществ, мигрантов и др.

С учетом вышеуказанного, главы государств СНГ 20 марта 1992 года в г. Киеве подписали Соглашение об охране государственных границ и морских экономических зон государств-участников СНГ. В нем определялось, что: «Совет глав государств СНГ является высшим координирующим органом Содружества Независимых Государств по вопросам охраны границ и морских экономических зон государств участников Содружества, а Совет глав правительств СНГ координирует меры по обеспечению охраны границ и морских экономических зон. Не предпринимать на государственных границах и в морских экономических зонах действий, наносящих ущерб политическим, экономическим и иным интересам других государств-участников Содружества. Установление и изменение режима государственных границ осуществляется по взаимной договоренности с сопредельными государствами с учетом интересов государств-участников СНГ» [132].



Это соглашение не было подписано Азербайджаном, Молдовой, Туркменистаном и Украиной.

Опираясь на актуальность координации и реализации необходимых аспектов охраны межгосударственных границ, согласования работы погранподразделений стран СНГ, лидеры союзных постсоветских республик сформировали объединенную структуру командующих Погранвойск и приняли специальное положение об этом командовании.

В состав Объединенного командования Пограничных войск входили: Главнокомандующий Пограничными войсками и начальник Главного штаба Пограничных войск СНГ, а также командующие Пограничными войсками и полномочные представители государств-участников Содружества.

Президенты каждого государства-члена СНГ приняли решение о создании национальных вооруженных сил, пограничных войск и правоохранительных структур.

Вместе с тем, несмотря на вышеуказанное, 6 июля 1992 года Советом глав государств СНГ в г. Москве было принято решение об образовании Совета командующих Пограничными войсками [133], который положил начало новому периоду пограничного сотрудничества. Совет глав государств решил [134]:

1. Сформировать Совет командующих погранвойсками вместо Объединенного командования погранвойск.

2. Совету руководителей правительств СНГ обсудить на ближайшем совещании проблемы, касающиеся кадрового состава, организации и функционирования штаба Совета командующих погранвойск. Данный документ завизировали лидеры всех стран СНГ, исключая Азербайджан, представители которого не приехали на совещание.

После данной ситуации в июле 1992 года в столице Узбекистана было организовано первое совещание Совета руководителей погранвойск СНГ.

Однако, к данному периоду не все страны СНГ сумели сформировать свои погранвойска., исходя из этого, о на первом заседании совета командующих погранвойсками приняли участие руководители советских пограничных округов (Восточный и Среднеазиатский, представляющие формируемые республиканские пограничные ведомства и войска Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Туркмении).

Главным вопросом, обсуждаемым на данном заседании, стал документ, касающийся Координационного комитета Совет руководителей погранвойсками. Россия при поддержке союзников переименовала данный рабочий орган в Координационную службу Совета командующих погранвойсками (КС СКПВ). Члены Совета командующих согласовали текст самого соглашения и утвердили название рабочего органа – Координационная служба Совета командующих Пограничными войсками (КС СКПВ).

На следующем очередном заседании Совета командующих Пограничными войсками 15 сентября 1992 года в российской столице были внесены на рассмотрение вопросы деятельности СКПВ и созданного рабочего органа – Координационной службы. На данном заседании обсуждался документ о взаимодействии стран СНГ в сфере межпограничных отношений в связи с тем, что появившиеся в постсоветских условиях вопросы накалили ситуацию в политическом и экономическом контексте в странах СНГ.

Основой указанного осложнения ситуации на внешних границах являлись:

– складывающаяся труднопредсказуемая обстановка на таджикско-афганской границе;

– отсутствие четкого и скоординированного взаимодействия между пограничными войсками и иными ведомствами государств-участников Содружества, как внутри самих государств, так и на уровне общего пограничного пространства СНГ;

– активизация разведывательно-подрывной деятельности сопредельных с СНГ государств, взаимные территориальные притязания между государствами Содружества, незаконный оборот оружия и наркотиков, рост потока контрабанды и другие.

Изложенные причины требовали от Совета командующих принятия адекватных и скоординированных мер по охране и защите внешних границ государств-участников Содружества.

Совет командующих рассмотрел и утвердил Положение о Совете командующих Пограничными войсками [135], а также рассмотрел кадровые вопросы.

Таким образом, в 1992 году практически было завершено формирование и функционирование пограничных войск в государствах-участниках Содружества Независимых Государств.

Внешние границы Содружества на участках своих государств своими силами охраняли Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Молдова, Россия, Узбекистан и Украина.

В пяти республиках СНГ – это Армении, Грузии, Туркменистане, Кыргызской Республике, [136], Республике Таджикистан – на основании соглашений границы охраняли российские пограничные подразделения.

На заседании Совета глав государств СНГ 9 октября 1992 года в г. Бишкеке было подписано Соглашение о сотрудничестве государств-

участников Содружества по обеспечению стабильного положения на их внешних границах [137]. Указанный документ не был подписан Молдовой, Туркменистаном и Украиной. В данном Соглашении отмечалось, что «будучи заинтересованными в обеспечении стабильного положения на внешних границах государств-участников СНГ, выражая решимость и впредь обеспечивать неприкосновенность и нерушимость границ, главы государств СНГ пришли к согласию о том, что каждая из сторон осуществляет надлежащие меры по обеспечению стабильного положения на внешней границе своего государства» [138].

В тот же день Совет глав правительств СНГ также подписал Соглашение о постоянном рабочем органе Совета командующих Пограничными войсками [139], в нем была утверждена структура и численность Координационной службы Совета командующих Пограничными войсками.

Указанные документы не подписали Молдова, Туркменистан и Украина.

Следующее заседание Совета командующих Пограничными войсками после Бишкека прошло 18 декабря 1992 года в г. Москве, на котором рассмотрены вопросы обострения обстановки на таджикско-афганском участке границы.

Осложнение обстановки на границах стран СНГ потребовало более широкого освещения происходящих там событий. Это обусловило необходимость создания единой системы информационного обеспечения охраны внешних границ Содружества. Совет командующих рассмотрел и утвердил перечень вопросов информационного обмена. 22 января 1993 года на совместном заседании Советов глав государств и правительств СНГ было подписано решение об Уставе СНГ. Статья 31 Устава гласит: «Совет командующих Пограничными войсками является органом Совета

глав государств по вопросам охраны внешних границ государств-членов и обеспечения стабильного положения на них». [140]. Рост контрабанды, криминального оборота оружия и наркотиков, а также другие нарушения потребовали от Совета командующих разработки нормативной правовой базы по обеспечению пограничной безопасности стран СНГ. Важным событием в создании правового поля деятельности пограничных войск СНГ и обеспечения безопасности на их границах стало подписание 15 сентября 1993 года Соглашения и Положения о Совете командующих Пограничными войсками.

Положением о Совете командующих Пограничными войсками определен его правовой статус: «Совет командующих является головным (координирующим) органом Совета глав государств СНГ по вопросам координации взаимодействия пограничных ведомств государств-участников СНГ в сфере обеспечения согласованной пограничной политики на внешних границах государств-участников СНГ [141] и правовое положение должностных лиц: «Членами Совета командующих по должности являются командующие пограничными войсками государств-участников Содружества Независимых Государств, подписавших Решение Совета глав государств СНГ о создании Совета командующих Пограничными войсками, а также

Председатель Координационной службы Совета командующих с правом совещательного голоса» [142].

Основными целями деятельности Совета командующих положение определило [143]:

- согласование усилий по реализации решений Совета глав государств, Совета глав правительств СНГ и собственных решений, а также положений Устава Содружества Независимых Государств, касающихся пограничных вопросов;

- координацию усилий пограничных войск в области охраны внешних границ и экономических зон, а также по обеспечению стабильного положения на них, учитывая интересы СНГ.

В целях значительного улучшения ситуации на внешних границах государств-участников Содружества главы государств-участников Содружества 24 декабря 1993 года в г. Ашгабате на очередном саммите рассмотрели ряд соответствующих документов по указанному вопросу.

Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Туркменистан и Республика Узбекистан подписали Меморандум о сотрудничестве в охране внешних границ. Лидеры данных государств заявили, что «в силу сложившейся ситуации и в условиях открытости границ между ними охрана внешних рубежей является их общим делом и должна осуществляться согласованными совместными усилиями» [144]. В этой связи главы государств, исходя из сложившейся ситуации на таджикско-афганской границе, подписали Решение о дополнительных мерах по стабилизации обстановки на участке Государственной границы Республики Таджикистан с Афганистаном. В соответствии с данным решением, один батальон Минобороны КР был направлен в Ишкашимский район Горного Бадахшана Таджикистана на охрану таджикско-афганской границы [145].

В тот же день главы государств СНГ приняли решение о председательствовании в уставных органах СНГ, определявшее порядок председательства представителей одного государства-участника СНГ в течение шести месяцев. Так, с 1 января по 30 июня 1994 года такое право было предоставлено Российской Федерации. По такому же принципу определялось председательство в Совете командующих Пограничными войсками.

Учитывая важность проблем и угроз, связанных с укреплением пограничной безопасности в государствах-участниках Содружества, главы государств СНГ приняли документы «О соблюдении суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности границ государств-участников СНГ» [146], «О реализации Меморандума глав государств-участников Содружества от 24 декабря 1993 года о сотрудничестве по охране внешних государственных границ» [147], а также «О внесении изменений в Соглашение Совета глав правительств Содружества о постоянном рабочем органе Совета командующих Пограничными войсками» [148].

В октябре 1994 года в столице России на саммите глав государств СНГ обсудили вопросы дальнейшего интеграционного развития Содружества Независимых Государств [149]. Совету командующих и другим органам Содружества предоставлялось право принимать окончательные решения по всем вопросам, входящим в их компетенцию.

В целях объединения усилий пограничных ведомств в сфере охраны внешних границ государств-участников СНГ важно особое внимание уделить практике усиления интеграционных трендов в их взаимодействии, формированию и укреплению на внешних рубежах порядка, который способствует оптимизации положения СНГ в целом и выражает существенные национальные интересы стран СНГ в отдельности. Большую роль в этих интеграционных процессах играет скоординированность усилий стран Содружества в контексте межгосударственных отношений. В связи с этим Совет командующих погранвойсками подготовил, а лидеры стран утвердили Концепцию охраны границ [150] и Договор о сотрудничестве в охране границ государств-участников Содружества Независимых Государств с государствами, не входящими в Содружество [151].

Советом Командующих пограничных войск с момента своего образования и до 2023 года было подготовлено и внесено на рассмотрение Совета глав государств, Совета глав правительств СНГ более 75 документов международно-правового характера по пограничным вопросам.

СКПВ рассмотрено и принято более 900 нормативно-правовых актов по направлениям деятельности Совета командующих и его рабочего органа – Координационной Службы. В том числе вышеуказанные юридические документы, а также [152]:

- Декларация о принципах установления и поддержания внешних границ государств- участников СНГ.

- Соглашение о взаимодействии пограничных войск государств- участников Содружества Независимых Государств при возникновении кризисных ситуаций на внешних границы.

- Соглашение о сотрудничестве пограничных войск в сфере пограничного контроля в пунктах пропуска через границы государств- участников Содружества Независимых Государств-государствами, не входящими в Содружество.

- Соглашение об обмене информацией по вопросам охраны границ государств- участников Содружества Независимых Государств.

- Соглашение о сотрудничестве пограничных войск государств- участников Содружества Независимых Государств в вопросах научно-исследовательской деятельности.

- Соглашение о сотрудничестве в подготовке и повышении квалификации военных кадров для пограничных войск государств- участников Содружества Независимых Государств.



– Положение о Единой системе учета граждан третьих государств и лиц без гражданства, въезжающих на территории.

– Положение об организации взаимодействия пограничных и иных ведомств государств-участников СНГ по оказанию помощи при возникновении и урегулировании (ликвидации) кризисных ситуаций на внешних границах.

Наиболее основным и значимым среди документов Совета командующих Пограничными войсками, следует отметить Концепцию согласованной пограничной политики государств-участников СНГ на 2007-2010 годы и в настоящее время на период с 2020 года по 2025 год.

Серьезное внимание уделялось СКПВ СНГ сотрудничеству с Межпарламентской ассамблеей СНГ. Совет командующих принял активное участие в разработке проектов законодательных актов Межпарламентской Ассамблеи СНГ «О Государственной границе», «О Пограничных войсках» и др.

Указанные документы способствовали совершенствованию и гармоничному развитию нормативно-правовой деятельности государств – участников СНГ в пограничной сфере и формированию правовой основы их взаимного сотрудничества.

Совет командующих также придавал немаловажное значение вопросам формирования единого информационного пространства в целях развития сотрудничества пограничных ведомств в обмене информацией по вопросам безопасности границ государств – участников СНГ.

Ситуация, складывающаяся на внешних границах Содружества, вызвала необходимость качественного усиления информационно-аналитических подразделений пограничных ведомств и нацеливание их работы на выполнение аналитических исследований вызовов и угроз пограничной безопасности. В этих целях Советом командующих были

разработаны единые подходы по развитию информационно-аналитических структур пограничных войск Содружества и его рабочего органа – Координационной службы, а также по созданию информационно-аналитических массивов и систем пограничных ведомств государств-участников СНГ.

Принимая указанное решение, Совет командующих исходил из того, что созданная нормативно-правовая основа информационного взаимодействия, которые были приняты на межправительственном уровне, позволит реализовать меры по созданию системы, обеспечивающей обмен информацией между пограничными ведомствами в рамках СКПВ СНГ. Время показало, что Совет командующих сумел организовать обмен информацией по вопросам охраны внешних границ между пограничными ведомствами Армении, Белоруссии, Казахстана, Кыргызстана, России, Таджикистана и соответствующими уставными органами СНГ, а также с другими международными организациями. Это позволяет до настоящего времени ежемесячно направлять главам государств Содружества информацию о складывающейся оперативной ситуации на внешних границах Содружества.

Советом командующих организовывались и проводились рабочие встречи руководителей информационных структур пограничных ведомств государств-участников СНГ, которые способствовали и создавали условия для становления информационных структур пограничных ведомств, улучшения качества их информационных возможностей и обмена опытом работы в информационной сфере.

Вышеуказанные своевременно принятые меры СКПВ позволили целенаправленно и оперативно реагировать на вызовы и угрозы безопасности государств-участников СНГ в пограничной сфере, своевременно выявлять тенденции развития обстановки на границах, проводить анализ возникающих вызовов и угроз национальной

безопасности государств и обнаруживать участки внешних границ, где возможны нарушения. А это позволяло принимать своевременные и эффективные меры по их ликвидации.

Таким образом, без создания единой системы пограничных ведомств государств-участников СНГ в рамках СКПВ по взаимному обмену информацией, касающейся вопросов пограничной безопасности и без организации оперативного и эффективного информационного сотрудничества с уставными органами СНГ было бы невозможно противостоять новым вызовам и угрозам пограничной безопасности стран Содружества.

Другим основным направлением деятельности Совета командующих была задача по организации специальной формы межведомственного сотрудничества по охране внешних границ в виде проведения совместных специальных пограничных операций (ССПО) и совместных оперативно-профилактических мероприятий (СОПМ) на территориях государств Содружества как в двустороннем, так и в многостороннем форматах.

Основными целями этих организаций и мероприятий являются борьба с контрабандой товаров, наркотиков и оружия, и иной противоправной деятельностью через границы. Операции, как «Рубеж», «Граница», «Путина», «Транзит», «Мак», «Канал» и другие, стали ежегодными и проводятся совместно с национальными органами внутренних дел, таможни, безопасности, обороны, экологии и миграционными службами.

Созданное эффективное и оперативное взаимодействие позволяет вырабатывать и принимать национальными пограничными ведомствами согласованные и комплексные меры по обеспечению на достаточном уровне пограничной безопасности на внешних границах Содружества.

Следует также отметить, что с 2004 года по настоящее время пограничные ведомства, при тесном взаимодействии с национальными правоохранительными, специальными, таможенными и дипломатическими службами, в рамках СКПВ, планировали и проводили совместные специальные пограничные операции по противодействию проникновению через границы Таджикистана, Узбекистана, Туркменистана и Кыргызстана с территории Афганистана оружия и наркотических средств, членов бандформирований и террористов. Итоги и анализ проведенных специальных пограничных операций с участием представителей соответствующих госорганов Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Республики Узбекистан и Украины способствовали решению проблем пограничной безопасности государств Содружества.

Советом Командующих было принято решение с 2007 года расширить зону и число участников проведения совместных специальных пограничных операций по обеспечению безопасности государств-участников СНГ в Восточно-Европейском и особенно в Центрально-Азиатском регионе [153].

Руководство и представители Координационной службы Совета командующих, с выездом на место, участвовали в мероприятиях оперативно-технического и организационного характера:

– проводимых совместных командно-штабных учениях и военных играх; – штабных тренировках и сборах;

Со дня образования и до 2023 года Советом командующих организовано и проведено рабочих встреч [154]:

– представителей-экспертов пограничных ведомств государств-участников СНГ по разработке и доработке основополагающих нормативно-правовых документов, регулирующих пограничное

сотрудничество, которые выносились на рассмотрения Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ;

– руководителей органов управления пограничных ведомств, начальников (главных) штабов, заместителей руководителей пограничных ведомств по тылу, руководителей оперативно-розыскных подразделений, руководителей информационно-аналитических подразделений, руководителей подразделений пограничного контроля, руководителей воспитательных структур, руководителей кадровых органов, руководителей высших учебных заведений, руководителей военно-медицинских подразделений, руководителей органов подразделений связи;

– заседаний временных рабочих органов СКПВ, Координационного научного совета, Совета по сотрудничеству в сфере культуры и ветеранской работы, Спортивного комитета, совместных заседаний редакции журнала «Пограничник Содружества» и редакционной коллегии.

Организована и налажена Советом Командующих работа по установлению сотрудничества с Агентством по вопросам управления оперативным сотрудничеством на внешних границах Европейского союза, Исполнительным комитетом Региональной антитеррористической структуры Шанхайской организации сотрудничества и другими.

На основании Соглашения о сотрудничестве в подготовке военных кадров от 3 ноября 1995 года [155] Советом командующих принято решение о перемещении офицерских кадров между пограничными ведомствами государств-участников СНГ. В решении, как и в Соглашении, отмечалось, что при перемещении кадров из одного государства в другое должно быть обеспечено строгое соблюдение законных прав и интересов офицерского состава. Этот документ

урегулировал многие проблемы военнослужащих, переводившихся для дальнейшей службы в пограничные войска своих национальных государств, а также способствовал становлению национальных пограничных ведомств. За период с 1992 года по 1996 год было перемещено более 4000 военнослужащих офицерского состава.

В общей сложности за тридцатилетний период деятельности Совета командующих учебными заведениями Республики Казахстан, России и Украины подготовлено более четырех тысяч офицеров-пограничников для государств-участников СНГ. В настоящее время в вузах пограничных ведомств Российской Федерации Республики Казахстан обучаются более 400 человек, прибывших из других государств-участников СНГ. Только с 2012 года по 2022 год образовательные учреждения пограничных ведомств государств-участников СНГ подготовили около 800 офицеров тактического и оперативно-тактического уровня для пограничных ведомств СНГ.

В 2022 году в образовательных учреждениях пограничных войск государств-участников СНГ — России и Казахстана обучались 545 курсантов и слушателей, прибывших из других государств СНГ, в том числе и из Кыргызской Республики. В целях мотивации научной активности слушателей и курсантов из числа военнослужащих, а также поддержки получения профессионального пограничного образования Советом командующих Пограничными войсками с 2002 года учреждена стипендия СКПВ для слушателей и курсантов образовательных учреждений пограничных ведомств Содружества.

Параллельно в целях обеспечения пограничных ведомств государств-участников СНГ современным вооружением и военной техникой, для решения вопросов по обеспечению пограничной безопасности, реализации единой военно-технической политики и совершенствования технических средств охраны границы, Советом

командующих проводилась работа по созданию правовых основ для развития военно-технического сотрудничества государств Содружества.

Совет Командующих СНГ придерживаясь направления развития интеграционных процессов между пограничными ведомствами, создания правовых основ и взаимовыгодных условий для развития военно-технического сотрудничества в 1994 году разработал проект межправительственного Соглашения о льготных поставках в пограничные войска государств-участников Содружества специальной техники и других материальных средств [156], который был подписан главами государств СНГ. В последующем СКПВ СНГ решал вопросы развития военно-технического сотрудничества пограничных ведомств государств-участников СНГ, в том числе и вопросы прямых поставок продукции с предприятий оборонной промышленности государств-участников Содружества Независимых Государств.

Для недопущения отставания от развития передовых технологий в области разработки и производства современных технических средств охраны границы соответствующие технические специалисты пограничных ведомств государств-участников СНГ ежегодно принимали участие в работе Международной специализированной выставки «Граница», а также указанные специалисты пограничных ведомств постоянно участвовали в проведении межгосударственных специализированных выставках СНГ.

В соответствии межправительственного Соглашения от 1994 года Решением СКПВ от 19 октября 2006 года [157] осуществляется реализация комплекса мероприятий по созданию и использованию пограничными ведомствами Единого информационного банка данных по вооружению и специальной технике для пограничных ведомств государств-участников СНГ. Использование такого банка данных позволило повысить эффективность взаимовыгодного сотрудничества

пограничных ведомств в сфере обустройства своих национальных границ и их технического оснащения, а также оказания взаимного содействия в пополнении информационного банка.

Одним из направлений совместной работы пограничных ведомств является сотрудничество в вопросах научно-исследовательской деятельности. Разработана нормативная правовая база, создан механизм и определены условия функционирования Координационного научного совета при Совете командующих [158]. Обновлен состав Координационного научного совета (КНС) при СКПВ. В КНС при СКПВ вошли представители пограничных ведомств Республики Армения, Республики Беларусь, Грузии, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан. 14 ноября 2018 года КНС при СКПВ был преобразован в Координационный совет науки и образования.

В ноябре 2001 года завершена разработка и утверждена решением СКПВ комплексная научно-техническая работа «Направления, пути и способы повышения надежности охраны границ государств- участников Содружества» [159], результаты которой были рекомендованы для внедрения в практическую деятельность пограничных ведомств государств-участников СНГ по вопросам обеспечения пограничной безопасности государств Содружества в области борьбы с международным терроризмом, незаконным оборотом оружия и наркотиков, а также другой противоправной деятельностью на границах СНГ.

Совет командующих уделяет большое внимание вопросам сотрудничества в сфере культуры, спорта и ветеранской работы. 18 декабря 1996 года были созданы временные рабочие органы СКПВ - Совет по сотрудничеству пограничных ведомств государств-участников



СНГ в сфере культуры и ветеранской работы и Спортивный комитет [160].

Данное Решение СКПВ Содружества позволило «оформить в союзы ветеранов и пенсионеров пограничных войск ветеранские организации Республики Армения, Республики Беларусь, Грузии, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан» [161].

За 30 лет Советом командующих организованы и проведены [162]:

- международные встречи в г. Бресте ветеранов пограничных войск государств- участников СНГ;
- эстафеты Победы в Великой Отечественной войне вдоль внешних границ государств- участников СНГ».

Тридцатилетий период совместной деятельности пограничных ведомств Содружества на площадке Совета командующих Пограничными войсками СНГ подтверждает, что образование СКПВ СНГ явилось правовой основой по юридическому оформлению границ государств СНГ, созданию и формированию национальных пограничных ведомств, а также предотвратил конфликтные ситуации и войны за территории СНГ после развала Советского Союза.

Советом Командующих были разработаны и инициированы к подписанию главами Государств и Правительств СНГ ряд вышеуказанных соглашений, регулирующих правовую, информационную, оперативно-розыскную и научную сферу, а также в области подготовки кадров и военно-технического сотрудничества. В своей деятельности Совет командующих целенаправленно и систематически решал вопросы правовой и социальной защиты военнослужащих и членов их семей, а также сотрудничества и взаимодействия в области культуры, спорта и ветеранской работы.

Совет Командующих по случаю 30-летия СКПВ СНГ отмечал, что в настоящее время проблема обеспечения безопасности выходит за рамки интересов отдельных стран, особенно для государств-участников СНГ, которые имеют значительные по протяженности внешние границы, их надежная охрана стала иметь актуальное значение. Сегодня настало время переводить дело в практическую плоскость, прорабатывать конкретные правовые, организационно-технические, информационные, совместные программы, планы по их реализации.

Совет командующих Пограничными войсками вступает в новый этап своей деятельности, когда 26 октября 2021 года (г. Сочи) утвердили Программу по реализации Концепции согласованной пограничной политики государств-участников СНГ [163], которая значительно продвинула степень сотрудничества пограничных ведомств Содружества и позволила эффективно, с учетом нормативно-правовых основ, обеспечить безопасность внешних границ государств-участников СНГ, а также являлась фундаментальной основой совместной деятельности не только национальных пограничных ведомств, но и государственных структур стран СНГ в пограничной сфере.

Эта Концепция в целях обеспечения пограничной безопасности и реализации согласованной пограничной политики государств-участников СНГ определяет основные направления деятельности Совета командующих следующим образом:

– координация деятельности пограничных и иных структур в противодействии новым вызовам и угрозам на внешних границах государств-участников СНГ, а также проведения совместных специальных пограничных операций и оперативно-профилактических мероприятий;

- проектирование необходимых мер в целях унификации стандартизации нормативно-правовых актов в области обеспечения пограничной безопасности;
- развитие информационного обмена в интересах обеспечения надежной охраны внешних границ государств-участников СНГ;
- участие в создании Единой системы учета граждан третьих государств и лиц без гражданства, въезжающих на территории государств-участников СНГ;
- повышение уровня технической оснащенности пограничных ведомств и обустройство внешних границ государств-участников СНГ;
- создание эффективного формата реализации принятых резолюций в области пограничной безопасности, базовой основой которого необходимо сделать принципы добровольности и обязательности, контроля и отчетности;
- усиление сотрудничества пограничных структур стран СНГ соответствующими международными объединениями, занимающимися проблемами пограничной безопасности на глобальном уровне.

Образование Совета Командующих позволило организовать сотрудничество стран СНГ в сфере пограничной безопасности, юридического оформления границ государств СНГ и в настоящее время по происшествии тридцати лет продолжает утверждать свою эффективную жизнеспособность. Содружество Независимых государств и его орган — Совет командующих стали реальными фактами и значительными событиями международных отношений, новой формой пограничного сотрудничества и фактором, обеспечивающим стабильность на внешних контурах стран СНГ, а главное дало основания правовой трансформации административных границ в государственные

границы и правового разграничения границ бывших союзных республик СССР .

Накопленный опыт организации охраны госграницы дал право приступить к разработке Концепции строительства и развития Пограничной службы Кыргызской Республики на период до 2010 года, а в настоящее время и до 2025 года. Указанное служит правовой основой укрепления пограничной безопасности Кыргызской Республики, а также всех государств СНГ.

Несмотря на то, что Российская Федерация и Кыргызская Республика не имеют общей границы, взаимодействие пограничных структур двух государств протекает конструктивно, взаимовыгодно. Начавшееся с момента установления между ними дипотношений военно-политическое сотрудничество способствует укреплению внешних границ СНГ и противодействию всем видам трансграничной преступности: экстремизму, терроризму, наркотрафику.

С принятием Концепции согласованной пограничной политики государств СНГ 2005 года и по настоящее время пограничными ведомствами Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан проводятся совместные специальные пограничные операции «Пограничное братство» по недопущению и пересечению проникновения из Афганистана террористов, наркотиков, оружия и нелегальных мигрантов, что также служит укреплению пограничной безопасности центральноазиатского региона.

Сегодня кыргызским стражам границы помогает Оперативная пограничная группа ФСБ России [164]. Важнейшие составляющие ее деятельности – правовое, организационно-техническое, методическое «содействие в становлении национальных погранвойск», «участие в

разработке мероприятий по охране южных рубежей СНГ», «переподготовке кыргызских пограничников», что соответствует основным направлениям государственной пограничной политики Кыргызской Республики по обеспечению ее пограничной безопасности.

До момента создания Пограничной службы Кыргызской Республики, в 1999, охрана границы на китайском участке и пограничный контроль осуществлялись российскими пограничниками. К 1999 году по всей территории СНГ образовывались собственные национальные пограничные структуры, и создание Пограничной службы Кыргызской Республики стало своевременным серьезным политическим и правовым решением, что позволило не допустить кризисного осложнения обстановки на границах республики с сопредельными государствами и способствовало организации делимитационных работ по юридическому оформлению государственных границ.

При подготовке Указа Президента Кыргызской Республики о создании Пограничной службы была разработана и утверждена законодательная база, а именно законы «О государственной границе Кыргызской Республики» [165] и «О Пограничной службе Кыргызской Республики» [166], принятые в марте 1999 года. Проводились консультации с российской стороной по разработке двусторонних соглашений о передаче функций охраны границы, разрабатывались структуры самой службы, изучался опыт многих стран по созданию пограничных ведомств, готовилась материально-техническая база что позволило в последующем более оперативно организовать работы по выработке государственной пограничной политики и организации взаимодействия соответствующих государственных органов Кыргызстана.

Следует подчеркнуть, что обеспечение пограничной безопасности Кыргызской Республики требует соответствующей государственной

пограничной политики, которая предусматривает укрепление пограничных структур и взаимодействие соответствующих министерств.

В частности, реализованы достижения, имеющие реальный вес в масштабах не только государства, но и СНГ. Имеется в виду созданная автоматизированная система пограничного контроля в аэропорту «Манас» и действующая на основе этой системы межведомственная сеть по контролю за въездом, пребыванием и выездом иностранных граждан.

Складывающаяся обстановка на границе и в пунктах пропуска через государственную границу требует адекватного реагирования и постоянного наращивания усилий. Все, кто планирует и организует службу, кто ее несет, хорошо понимают, что от сотрудников органов погранконтроля потребуется приложить еще больше сил и средств для надежного обеспечения безопасности на Государственной границе Кыргызской Республики и внешних контурах государств-участников СНГ.

Кыргызская Республика на севере граничит с Республикой Казахстан, на юго-востоке - с Китаем, на западе - с Таджикистаном и с Узбекистаном. Общая протяженность границы Кыргызстана - 4503 км.

Как выше указано, со времени образования СНГ вопросы охраны кыргызско-китайского участка государственной границы, согласно двустороннему соглашению, были переданы Пограничным войскам Российской Федерации [167], которые в течение 7 лет несли свою службу.

Правовой основой обеспечения пограничной безопасности и государственной пограничной политики послужили нижеследующие нормативно-правовые акты.

28 мая 1999 года тогдашний Президент Республики А. Акаев подписал Указ «О Пограничной службе Кыргызской Республики». Этим важным политическим документом, основываясь на законе «О

Государственной границе Кыргызской Республики», глава государства постановил создать Пограничную службу в составе военного управления пограничной охраны Министерства Обороны и Главного управления пограничного контроля Министерства национальной безопасности (с января 2001 года - Служба национальной безопасности) Кыргызской Республики. Первая служба решала задачи охраны и защиты госграницы, на второе - возлагалось исполнение функций пограничного контроля в пунктах пропуска.

С подписанием 17 июля 1999 года Соглашения между правительствами Кыргызской Республики и Российской Федерации «О порядке приема участков кыргызско-китайской границы, охраняемых ФПС Российской Федерации» [168], кыргызские пограничники получили правовые основания для охраны границы с Китаем, с которым Кыргызстан завершил процесс правового оформления кыргызско-китайской государственной границы.

К моменту приема под охрану китайского участка формирование частей и соединений Главного управления пограничной охраны Министерства обороны Кыргызской Республики было практически завершено, Пограничная служба Российской Федерации передала кыргызской стороне все недвижимое и часть движимого имущества, в том числе вооружение и военную технику, 33 военных городка со всей инфраструктурой. До начала передачи функций охраны границы ФПС России взяла на себя заботу о подготовке и переподготовке национальных офицерских кадров и других специалистов.

К сожалению, ситуация в пограничной сфере подвержена быстрым изменениям. На государственной границе и приграничной территории Кыргызской Республики сформировалась принципиально новая система угроз безопасности с военной и невоенной составляющими.

Прямое тому подтверждение - вторжение в южные регионы республики в 1999-2000 годы международных бандформирований, внесшее коррективы не только в ритм пограничной службы, но, может быть, впервые заставившее Правительство Кыргызстана объективно взглянуть на процессы, происходящие по всему периметру кыргызских внешних рубежей (более 4,5 тыс. км), взвешенно оценивать и оперативно решать правовые, организационные проблемы и вопросы юридического оформления границ с сопредельными республиками Центральной Азии.

В этой связи в течение 1999-2001 годов Кыргызской Республикой проводились мероприятия по созданию системы охраны южных границ. Был организован пограничный контроль во вновь создаваемых пунктах пропуска через границу с Узбекистаном, Таджикистаном и Казахстаном.

Раскрывая вопросы обеспечения пограничной безопасности Кыргызской Республики после вывода российских пограничных войск, следует отметить, что дислоцированная в республике Оперативная группа ФПС России, на участке киргизско-китайской границы пребывала и решала задачи, на правовой основе определенные Соглашением между Российской Федерацией и Кыргызской Республикой о сотрудничестве по пограничным вопросам [169]. Одновременно Оперативная группа ФПС России являлась органом по координации кыргызско-российского пограничного сотрудничества.

## **2.2. Нормативно-правовые основы обеспечения пограничной безопасности Кыргызской Республики.**

Кыргызская Республика – суверенное, демократическое, правовое, социальное государство. Происходящие глобальные и региональные политические, экономические, международные, пограничные, военные, экологические процессы породили новые угрозы и вызовы для Кыргызской



Республики. Это требует от республики повышенного внимания вопросам безопасности, то есть достижения такого состояния, когда отсутствует какая-либо угроза.

Понятие безопасности включает в себя:

обеспечение суверенитета и территориальной целостности;

– обеспечение защиты политического строя и политической системы;

– обеспечение сохранности национальной и культурной самобытности;

– сохранение условий всестороннего развития граждан и населения в целом.

Национальная безопасность – это комплексное понятие, которое отображает и характеризует политические, экономические, международные, пограничные, военные, экологические, информационные и другие угрозы для государства, общества и граждан.

Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики определяет, что «национальная безопасность – гарантированное состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз» [170], которая уже сейчас требует уточнения и дополнения в части, касающейся выявления, недопущения и устранения опасностей и угроз.

В частности, по мнению соискателя целесообразно указанное понятие национальной безопасности дополнить следующим: «... при которой обеспечивается устойчивое развитие общества, своевременное выявление, предотвращение и нейтрализация потенциальных угроз национальным интересам Кыргызской Республики».

В Концепции национальной безопасности Кыргызской Республики также дается определение понятию «национальные интересы – совокупность

потребностей, которые определяют основные цели, стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики государства на долгосрочную перспективу, реализация которых надежно обеспечивает существование и возможность прогрессивного развития личности, общества и государства» [171].

В последние годы заметен повышенный интерес со стороны юристов, политологов, исследователей и экспертов к вопросам пограничной безопасности. В законе «О государственной границе» КР относительно пограничной безопасности отмечается, что она «...устанавливает и закрепляет организационные и правовые основы государственной пограничной политики и надлежащей охраны Государственной границы Кыргызской Республики..., а также регулирует отношения, связанные с обеспечением пограничной безопасности Кыргызской Республики» [172].

Таким образом, пограничная безопасность - как составная часть национальной безопасности Кыргызской Республики направлена на «обеспечение жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз в пограничном пространстве и осуществляется всеми органами государственной власти Кыргызской Республики и органами местного самоуправления» [173].

Как ранее указано в данной диссертации, для обеспечения пограничной безопасности разрабатывается государственная пограничная политика, которая представляет собой «скоординированную, согласованную деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, направленную на обеспечение пограничной безопасности» [174].

Закон также дает определения некоторым понятиям. В частности, государственная граница Кыргызской Республики – «линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы

государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Кыргызской Республики» [175].

В соответствии с достигнутой договоренностью сопредельные государства проводят совместную работу по делимитации Государственной границы – то есть «договорное определение Государственной границы между Кыргызской Республики и сопредельными государствами по картам с составлением подробного описания ее прохождения»[176], а также по завершению делимитации, демаркацию Государственной границы – «это точное определение и обозначение пограничными знаками линии Государственной границы на местности, осуществляемое на основе договоров (соглашений) о делимитации Государственной границы» [177].

На границе с сопредельными государствами происходят и происходят различные инциденты и конфликты, которые трактуются по-разному. Закон «О государственной границе Кыргызской Республики» [178] дает четкое и однозначное определение указанным понятиям.

«Пограничный инцидент - происшествие на Государственной границе, возникшее в результате незаконных действий граждан, военнослужащих или местных властей сопредельных государств, выражающееся в нарушении вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика, затрагивающих интересы сопредельных государств и связанных с нарушением режима Государственной границы или причинением материального, или иного ущерба» [179].

«Пограничный конфликт – случайное или преднамеренно организованное столкновение противоположных интересов (намерений) лиц, пересекающих Государственную границу, и официальных представителей органов государственной власти, осуществляющих охрану Государственной

границы или контрольные функции в пункте пропуска, которое выражается в открытом противодействии между ними» [180].

Складывающаяся ситуация в регионе и в мире требует всего раскрытия смысла понятия как “угроза”, “вызов” и “риски” [181].

Угроза – отдельные процессы социальной среды общества, которые представляют опасность для развития государства и его институтов.

Вызов – начальная фаза зарождения угрозы.

Отдельные действия субъектов пограничной безопасности могут

Порождать процессы, последствия которых могут быть нежелательными для государства, которые следует понимать и характеризовать как риски.

Угрозами пограничной безопасности являются:

- иностранное государство или альянс государств;
- складывающиеся и формирующиеся негативные процессы и явления в экономике, политике, социальной жизни, международных отношениях;
- деятельность организованных преступных, террористических и экстремистских групп, а также международных организаций, фондов и конкретных физических лиц, имеющих намерения по нанесению урона Кыргызской Республике.

С учетом изложенного, угрозы пограничной безопасности могут быть внутренними и внешними, глобальными и региональными, долговременными и кратковременными.

Таким образом, пограничная безопасность должна быть обеспечена соответствующими эффективными государственными механизмами. Другими словами, как ранее в данном разделе отмечено, пограничная безопасность должна быть обеспечена согласованной, признанной и утвержденной

президентом республики государственной пограничной политикой, которая представляет комплекс согласованных и эффективных механизмов, использование и реализация которых надежно обеспечит суверенитет и независимость, целостность и неделимость территории, а также пограничную безопасность республики.

Пограничная политика [182] Кыргызской Республики должна формироваться и реализовываться с учетом происходящих политических, экономических, военных, правовых, международных факторов современности, когда происходят экономические, торговые, информационные, психологические и санкционные войны.

Основные принципы государственной пограничной политики Кыргызской Республики должны формироваться через разработку и принятие соответствующих законов, Указов Президента КР, постановлений и решений Жогорку Кенеша и Кабинета министров республики, а также комплексных целевых программ, направленных на реализацию экономической, социальной, пограничной, юридической, финансовой, международной, внешнеполитической деятельности Кыргызской Республики.

Наиболее основными нормативно-правовыми актами, формирующими и регулирующими пограничную политику нашего государства, являются:

- Конституция Кыргызской Республики, принята всенародным голосованием 11 апреля 2021 года;
- Закон КР «О государственной границе КР» №98 от 16 мая 2015 года;
- Указ Президента КР №570 от 27 декабря 2021 года «О Концепции национальной безопасности КР»;
- Закон КР №57 от 15 июля 2022 года «Об органах национальной безопасности Кыргызской Республики»;

- Постановление Правительства КР «о вопросах Государственной Пограничной Службы КР» от 10.12.2012 года №814;

- Постановление Правительства КР «о создании Пограничной Службы ГКНБ КР» от 12.11.2020 года №548;

- Постановление Правительства КР «об утверждении Положения о Пограничной Службе ГКНБ КР» от 19.01.2021 года №8.

В сфере обеспечения пограничной безопасности основными принципами госполитики Кыргызской Республики являются [183]:

- мониторинг и анализ развития ситуации в пограничном пространстве;
- модернизация Пограничной службы Кыргызской Республики в соответствии современных требований и передовых стандартов;
- анализ и оценка законодательства, регулирующего реализацию пограничной политики республики;
- согласовано и во взаимодействии с сопредельными республиками принимать меры по активизации и ускорению процессов делимитации и демаркации государственной границы республики;
- в целях эффективной реализации государственной пограничной политики республики необходимо ускорить разработку и внедрение стратегического документа по управлению государственной границей;
- организация и развитие пограничного взаимодействия и сотрудничества с сопредельными государствами Центральной Азии и Китаем.

В период всеобщей глобализации человечество сталкивается с проявлениями терроризма, сепаратизма, экономическими и финансовыми кризисами, экологическими проблемами и другими современными источниками вызовов и угроз.

Для Кыргызской Республики жизненно важно выявлять современные вызовы и угрозы, представляющие опасность как для страны, так и для всей Центральной Азии. В целях сохранения территориальной целостности, суверенитета и защиты интересов народа особое внимание необходимо уделять вопросам правового обеспечения пограничной безопасности. На международной арене правительству республики необходимо занимать выверенную позицию и отстаивать национальные интересы в приграничном пространстве. С момента обретения независимости Кыргызская Республика не имела базовых правовых основ и документов, определяющих и решающих вопросы и проблемы обеспечения пограничной безопасности. Это, безусловно, отражалось на начальном этапе на пограничной политике республики. Судьба государства строится и зависит как от его внутреннего политического и экономического развития, так и от характера взаимоотношений с сопредельными государствами, а также с ведущими глобальными странами и их альянсами, от способности и возможности обеспечить и защитить свои национальные интересы.

Кыргызская Республика установила как двухсторонние, так и многосторонние отношения с сопредельными государствами, заявляя и на практике демонстрируя свою приверженность на мирное, правовое и взаимовыгодное разрешение территориальных проблем, а также развитие взаимовыгодного торгово-экономического и политического сотрудничества.

Однако в пограничном пространстве Кыргызской Республики в силу международных, политических, экономических обстоятельств и факторов сформировалась сложная система взаимоотношений с сопредельными государствами Центральной Азии.

С учетом изложенного, важнейшие базовые национальные интересы Кыргызстана [184] в контексте пограничной безопасности представляют собой следующие.

– реализация мер по достижению в достаточном формате суверенности и территориальной защищенности страны, укрепление координации и взаимозаинтересованности в благоприятных взаимоотношениях с соседними государствами;

– минимизация внешней зависимости в политической, военной, социально-экономической, духовной и информационной областях;

– анализ, профилактика и предупреждения потенциальной военной угрозы в пограничном пространстве.

Исходя из национальных интересов, необходимо определить основные угрозы пограничной безопасности Кыргызской Республики [185]:

– негативное влияние советского исторического прошлого по вопросам национально-территориального размежевания, которое создало далеко идущие постсоветские водные и территориальные споры, разногласия и противоречия с некоторыми соседними республиками;

– существование потенциальных проявлений международных террористических и религиозно-экстремистских сил на границах центрально-азиатских республик;

– нерешенность водно-энергетических проблем во взаимоотношениях с сопредельными республиками;

– снижение общеобразовательного и культурного уровня населения региона;

– сложная демографическая ситуация в Ферганской долине;

– зависимость системы энергообеспечения республики от внешних источников и ресурсов;



– наличие коррупционных факторов и проявлений в сферах экономики и общественной жизни;

– нехватка эффективных технических средств мониторинга, фиксации и коммуникации по укреплению некоторых участков государственных границ;

– сокращения депопуляции трудоспособного компонента жителей приграничных районов в связи с потенциальными и реальными конфликтными экономическими ситуациями на границе.

Современные вызовы и угрозы требуют от Кыргызской Республики пересмотра и модернизации системы охраны государственной границы. Необходимо активнее привлекать местные органы власти приграничных районов к обеспечению безопасности, а также повышать профессиональный уровень госорганов, задействованных в этой сфере. Недостаток финансирования является серьезной проблемой, препятствующей эффективной охране границы на некоторых участках.

Таким образом, сложившаяся ситуация за годы независимости создала отдельные проблемы в области обеспечения пограничной безопасности Кыргызской Республики:

1. Отсутствие достаточных финансовых и экономических ресурсов для полноценного обеспечения мер по обеспечению пограничной безопасности.

2. Отдельные государственные органы, в первую очередь отстаивая свои ведомственные интересы, отодвигают на задний план вопросы взаимодействия при решении задач и проблем пограничной безопасности.

3. Пограничная безопасность не всегда являлась основным и приоритетным направлением в решениях Правительства Кыргызской Республики.

4. Периодически принимаемые меры в области пограничной безопасности не в полной мере учитывали степень влияния современных вызовов и угроз на безопасность республики.

5. Недостаточность финансирования и материально-технического обеспечения пограничного ведомства республики.

Как показали события весны 2021 года и осени 2022 года в Баткенской области, действующая система пограничной безопасности Кыргызской Республики в недостаточной степени способна эффективно реагировать на современные вызовы и угрозы, в том числе исходящие от сопредельных республик.

Также незавершенность правового оформления государственной границы Кыргызстана с Таджикистаном и Узбекистаном (до 01.01.2021) значительно затрудняла принятие мер по обеспечению пограничной безопасности Кыргызстана.

Эффективным способом обеспечения на соответствующем уровне национальной безопасности в пограничной сфере является разработка и принятие нормативно-правовых актов по обеспечению пограничной безопасности Кыргызской Республики. Эти нормативно-правовые акты позволят реализовывать совместные и взаимно согласованные мероприятия государственных органов и органов местного самоуправления по укреплению пограничной безопасности республики.

Целями этих нормативно-правовых актов должны стать:

– оперативное обеспечение беспрепятственного контролируемого перемещения граждан, транспортных средств с грузами и пассажирами через пограничные контрольно-пропускные пункты на границе;

– организация оперативного и эффективного взаимодействия с соседними республиками по недопущению конфликтных ситуаций на границе;

- инициирование Кыргызстаном разработки и внедрения объединенной системы региональной пограничной безопасности в Центральной Азии;
- содействие межправительственным комиссиям по ускорению завершения процесса делимитации и демаркации государственной границы;
- организация единой системы обучения, подготовки кадров, а также повышения уровня социальной защищенности задействованных в обеспечении пограничной безопасности республики;
- организация взаимодействия и взаимного контроля действий по борьбе с международным терроризмом и экстремизмом, контрабандой наркотиков и оружия, а также иных загрузенных товаров и материалов;
- организация взаимного обмена информацией по фактам, событиям, лицам, представляющих угрозу пограничной безопасности;

Правовые документы, программы и планы по обеспечению пограничной безопасности должны способствовать созданию условий для развития торгово-экономических, гуманитарных отношений, и вместе с тем обеспечить надежной заслон, контрабанде, терроризму и другим преступлениям в пограничном пространстве.

Укрепление пограничной безопасности позволит надежно обеспечить безопасность республики, а также будет содействовать политическому, социально - экономическому развитию Кыргызской Республики.

Создание нормативно-правовой в интересах эффективного обеспечения пограничной безопасности требует от Пограничной Службы ГКНБ Кыргызской Республики:

- осуществления анализа правовой базы в целях организации эффективной деятельности Пограничной Службы ГКНБ КР;

– организации взаимодействия и разработки совместных планов мероприятий с пограничными и таможенными органами сопредельных государств;

– разработки проекта положения о взаимодействии соответствующих государственных органов Кыргызской Республики и организации их взаимодействия с местными органами власти по вопросам охраны государственной границы;

– разработки проектов программ по обеспечению техническими средствами охраны границ и пограничного контроля;

– разработки проектов программ по развитию пограничной инфраструктуры отвечающим международным стандартам.

В целях совершенствования нормативно-правовой и их соответствия складывающейся ситуации систематически осуществлять анализ существующего законодательства и с учетом результатов анализа разработать новые законопроекты:

– Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О государственной границе Кыргызской Республики» [186];

– Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О пограничной службе Кыргызской Республики» [187];

– Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О статусе военнослужащих» [188];

– Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О всеобщей воинской обязанности граждан Кыргызской Республики, о военной и альтернативных службах» [189];

– Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Закон КР «Об обороне и Вооруженных Силах КР» [190] и Конституционный Закон Кыргызской Республики «О военном положении» [191];

– Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О противодействии терроризму» [192].

А также предусмотреть:

– проведение внутригосударственных процедур по присоединению к Международной Киотской конвенция [193];

– организацию и реализацию в пунктах пропуска методики проверки пограничными, таможенными и другими органами документов, в соответствии с современными международными стандартами;

– организацию тесного взаимодействия контролирующих органов на границе согласно пограничной политики республики;

– создание кадровых и интеллектуальных ресурсов, государственных контрольных органов на государственной границе.

В целях развития системы профессиональной подготовки и обучения кадров осуществить:

– проведение соответствующих тренингов на границе;

– разработку программы правового образования о порядке пересечения государственной границы и правах, и обязанностях граждан на границе;

В целях создания соответствующих условий необходимо организовать строительство, реконструкции, обустройства и развития пограничных и таможенных объектов, а также их технического оснащения в соответствии с международными стандартами и требованиями для чего осуществить:

– строительство и материально-техническое обеспечение пограничных и таможенных постов;

– строительство и материально-техническое обеспечение карантинных помещений для проведения фитосанитарного контроля на местах;

– строительство мини-ГЭС на пограничных заставах, внедрение-альтернативных источников обеспечения электроэнергией;

– внедрение электронной системы контроля и выдачи разрешительных документов на грузы и получения результатов заключения;

– организация коммуникации контролирующих органов на границе в единую локальную компьютерную сеть базы данных МВД Кыргызской Республики;

– в целях упрощения и ускорения процедуры визовой поддержки для иностранцев внедрить систему «электронная виза»;

– облегчение соответствующих пограничных подразделений беспилотными летательными аппаратами;

– оборудование участков государственной границы техническими средствами охраны;

– обеспечение пограничных застав и нарядов автономными средствами бесперебойной связи.

Нормативно-правовые документы, программы и планы по обеспечению пограничной безопасности КР должны включать в себя следующие этапы.

**Первый этап - определение проблем и постановка целей.**

**Второй этап.** Изучение нормативных и справочных документов по вопросам обеспечения пограничной безопасности стран СНГ, ШОС, ЕАЭС,

ОДКБ и других развитых западных стран мира, но в первую очередь, сопредельных республик.

**Третий этап.** Структуры нормативно-правовых документов по обеспечению пограничной безопасности республики должны базироваться на эффективном варианте решения проблем и содержать такие разделы:

- задача и проблема, которые принадлежат решению;
- цель и время реализации предложений по решению задач и проблем;
- направления и методы решения задачи и проблемы;
- прогнозируемые результаты;
- объём и источники финансовых, материально-технических и трудовых ресурсов.

**Четвёртый этап.** Пограничная Служба Кыргызской Республики как главный разработчик проектов этих нормативно-правовых документов:

- согласовывает документы по обеспечению пограничной безопасности со всеми заинтересованными органами республики;
- координирует работу заинтересованных органов по подготовке проектов указанных документов;
- реализует согласующие процедуры в виде консультаций, совещаний, рабочих встреч и т. п.;
- анализирует необходимость подготовки и принятия документов, правовую основу, механизмы его реализации и определяет критерии эффективности её внедрения.

**Пятый этап.** Предусматривает оформление окончательных текстов документов, в том числе и нормативно-правовых актов, которые должны содержать комплексный обзор текущей ситуации на границе, средства и пути

по решению ключевых вопросов в пограничной сфере и ясно понимаемые стратегические и оперативные цели. Документы должны обеспечивать концептуальное измерение государственной пограничной политики по обеспечению пограничной безопасности и определять её направления и пути решения возникающих проблем.

**Шестой этап.** Рассмотрение и доработка проектов на уровне исполнителей, проведение правовой экспертной оценки, внесение изменений и дополнений в проекты документов.

**Седьмой этап.** Внутригосударственное согласование проектов документов должна обеспечить тесную координацию работы госорганов, отвечающих за пограничную безопасность.

**Восьмой этап.** Предполагает проведение правовой экспертизы на международном и внутригосударственном уровнях.

**Девятый этап.** Подготовка пакета документов для представления в Правительство Кыргызской Республики.

**Десятый этап.** Утверждение документов по обеспечению пограничной безопасности как нормативно-правового акта по реализации государственной политики в пограничной сфере осуществляется Президентом Кыргызской Республики.

Документы по обеспечению пограничной безопасности КР являются механизмом государственного управления, то есть это многогранный и сложный процесс, характеризующийся большой совокупностью взаимодействий и взаимосвязей. Их внедрение предусматривает привлечение большого количества разных по составу, назначению и возможностям сил и средств, а также согласованности в их действиях.



Главным фактором объединения усилий в реализации основных принципов и направлений государственной политики в сфере обеспечения пограничной безопасности республики является координация деятельности государственных органов. Координация – это единство, непрерывность, взаимосвязь и согласованность всех функций. Координация предусматривает и обеспечивает согласованность действий органов управления и должностных лиц. Благодаря функции координации обеспечивается оперативность управления и взаимосвязь между субъектами управления.

**Координация** деятельности в сфере обеспечения пограничной безопасности – это управленческая функция, объединяющая усилия субъектов государственной пограничной политики для достижения и решения проблем, задач, а также поставленных целей.

Координация деятельности государственных органов и органов местной власти в мероприятиях обеспечения безопасности границ осуществляется с целью обеспечения соблюдения требований законодательства по пограничным вопросам, предотвращения дублирования мероприятий и соблюдения законности и правопорядка на государственной границе.

Вопрос координации деятельности в сфере обеспечения пограничной безопасности не должен вызывать споры, так как он изложен в статье 44 пункт 2 подпункт 2 и в статье 49 пункт 2 Закона КР "О государственной границе КР" от 16.05.2015 года [194], Правительством республики определён порядок осуществления координации деятельности соответствующих государственных органов и органов местной власти по вопросам соблюдения режимов на государственной границе.

Основой для практической реализации вопроса координации также являются нормы ст. 44 и 49 Закона КР "О Государственной пограничной службе

КР" от 16.05.2015 года, возлагающая на пограничное ведомство основную функцию по "координации деятельности соответствующих госорганов, связанной с защитой границы, а также деятельности государственных органов, которые осуществляют разные виды контроля при пересечении границы или принимают участие в обеспечении его режима, пограничного режима и режима в пунктах пропуска" [195]. Таким образом, специально уполномоченный центральный орган исполнительной власти по делам охраны государственной границы, то есть Государственная Пограничная Служба Кыргызстана, согласно положениям указанного закона, осуществляет координацию деятельности соответствующих государственных органов и органов местной власти по вопросам [196]:

1) «реализации мер по пропуску через контрольно-пропускные пункты лиц, транспортных средств и грузов»;

2) «проведения различных работ промышленной, хозяйственной и другой деятельности в приграничной территории»;

3) «контроля за соблюдением пограничного режима в пограничной полосе и режима в пунктах пропуска через государственную границу»;

4) «разрешения и урегулирования пограничных инцидентов на государственной границе»;

5) согласованное участие граждан Кыргызской Республики на добровольных началах в охране государственной границы».

Также уполномоченный государственный орган в сфере охраны государственной границы выполняет следующие задачи:

- контроль и обеспечение режима государственной границы, режима в пунктах пропуска через Госграницу и пограничного режима;
- пограничный контроль в пунктах пропуска через границу;
- при наличии надлежаще оформленных документов принимает решение о прохождении установленных видов контроля, пропуск лиц и транспортных средств, грузов и товаров;
- препятствие въезду-выезду иностранных граждан, лиц без гражданства и граждан республики, не исполнивших в установленный законодательными актами Кыргызской Республики срок судебные решения и постановления»;
- привлечение граждан на добровольной основе в мероприятиях по охране Государственной границы;
- осуществление меры по правовому воспитанию населения КР, проводить профилактические мероприятия, направленные на предупреждение правонарушений на Госгранице, использование независимо от форм собственности средства массовой информации для информирования населения о складывающейся ситуации на границе;
- при проведении пограничных поисков и операций, иных розыскных действий самостоятельно принятие решения по установлению контрольных постов, временно ограничивать или запрещать движение лиц и транспортных средств, недопуск граждан на отдельные участки границы, в целях защиты здоровья и жизни людей;
- в случаях возникновения угрозы безопасности КР временное ограничение с уведомлением местных государственных администраций и иных уполномоченных государственных органов, производство работ в пограничной

полосе, за исключением работ оборонного значения, работ, связанных с выполнением международных обязательств и ликвидацией последствий, возникших при чрезвычайных ситуациях природного техногенного характера;

– внесение в случае необходимости Кабинету Министров Кыргызской Республики предложения о временном ограничении или прекращении пропуска через государственную границу.

В свою очередь, в соответствии с компетенцией, государственные органы, являющиеся субъектами государственной пограничной политики по обеспечению пограничной безопасности, осуществляют [197]:

1) «Уполномоченный орган в сфере охраны Государственной границы – охрану государственной границы пограничный контроль в пунктах пропуска через государственную границу; контроль за соблюдением пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу.

2) Уполномоченный госорган в сфере таможенного дела – таможенный контроль и таможенное оформление товаров и транспортных средств, борьбу с контрабандой и нарушениями таможенных правил, строительство и обустройство международных и межгосударственных пунктов пропуска через границу.

3) Уполномоченный госорган, ведающий вопросами внутренних дел – профилактику преступности и борьбу с ней, обеспечение общественного порядка и безопасность дорожного движения в пределах пограничной полос контролируемых пограничных районов, а также организация выдворения за пределы Кыргызской Республики иностранцев и лиц без гражданства.

4) Уполномоченный госорган в сфере иностранных дел КР – координацию переговорного процесса со смежными государствами и

международными организациями, решение вопросов визового въезда иностранных граждан.

5) Уполномоченный госорган в сфере транспорта и коммуникаций – организацию транспортной коммуникации через государственную границу, реконструкцию и строительство пунктов выполнения межправительственных соглашений о международных перевозках и контроле по обеспечению авиационной и железнодорожной безопасности.

6) Уполномоченный госорган, ведающий вопросами обороны – охрану границы в воздушном пространстве осуществлять:

- организацию контроля за соблюдением порядка пересечения летательными аппаратами (самолеты, вертолеты и т.д.) Государственной границы;

- меры по посадке на территории КР воздушных судов, нарушивших порядок использования воздушного пространства республики.

7) Местные органы власти:

- проводят работы по разъяснению нормативных правовых актов, регулирующих пограничный режим и режим границы;

- на добровольной основе привлекают граждан к охране Государственной границы;

- оказывает помощь в охране Государственной границы;

- в интересах охраны Государственной границы выделяют земельные площади и участки;

– оказывают помощь по поддержанию и развитию инфраструктуры Государственной границы.

Государственный орган исполнительной власти по делам охраны Государственной границы, его территориальные подразделения и органы местного самоуправления проводят совместные заседания коллегиальных органов, рабочие встречи, тренировки, а также осуществляют другие мероприятия по обеспечению взаимодействия по вопросам соблюдения режимов на государственной границе.

Государственный орган исполнительной власти по делам охраны границы и органы местного самоуправления составляют планы взаимодействия с целью предотвращения, своевременного выявления и прекращения любых нарушений законодательства по пограничным вопросам.

Координация и взаимодействие вышеуказанных государственных органов обеспечиваются в соответствии с определёнными законодательством полномочиями этих органов по направлениям:

– выявления и раскрытия преступлений в сфере внешнеэкономической деятельности, розыска и задержания преступников;

- выявления нарушений законодательства по пограничным и таможенным вопросам;

- выявления и пересечения нарушений установленных правил въезда и выезда граждан;

- борьбы с контрабандным перемещением через государственную границу товаров, наркотиков, оружия и других предметов.

В оперативном порядке указанными органами осуществляется обмен информацией:

- о фактах террористических акций, конфликтных ситуациях на госгранице;
- о попытках и фактах незаконного перемещения через государственную границу запрещенных предметов и товаров;
- возникших в пограничной зоне чрезвычайных ситуациях;
- о временном запрете на перемещение через государственную границу лиц, грузов и транспортных средств;
- о фактах нарушения и задержания транспортных средств и лиц в пунктах пропуска через государственную границу;
- о случаях осложнения санитарно-эпидемиологической обстановки в пограничной зоне.

Обмен информацией осуществляется также по другим вопросам, представляющим взаимный интерес.

Модель взаимодействия и координации в общей системе пограничной безопасности можно представить в виде совокупности взаимосвязей между субъектами, которые обеспечивают пограничную безопасность.

Во-первых – это касается вопросов взаимодействия с Администрацией Президента, Жогорку Кенешем и Правительством Кыргызской Республики и охватывает ряд вопросов:

– подготовка и внесение предложений по усовершенствованию системы обеспечения пограничной безопасности;

– разработка и внесение проектов нормативно-правовых актов по вопросам пограничной безопасности;

– отчётность о реализации задач, возложенных на Пограничную Службу.

Во-вторых – она должна содержать общие с государственными органами, областными и районными госадминистрациями и органами местного самоуправления вопросы по координации работ, направленных на выполнение положений нормативно-правовых актов, государственных программ по вопросам улучшения пограничной инфраструктуры, государственной границы и т. п.

В-третьих – это организация взаимодействия с государственными органами и другими государственными структурами, областными и районными государственными администрациями по вопросам:

– организации пограничного и международного сотрудничества;

– предотвращения и прекращения пограничных инцидентов;

– недопущения возникновения чрезвычайных ситуаций на государственной границе и ликвидации их последствий.

В-четвертых – она должна включать взаимодействие и координацию по вопросам охраны границы и реализации основных функций пограничной службы.

В-пятых – предусматривать взаимодействие и координацию с Министерством обороны КР по вопросам привлечения пограничного ведомства



к осуществлению мероприятий противодействия военному вторжению и агрессии, а также взаимодействия по вопросам территориальной обороны. Вопросы взаимодействия и координации по охране госграницы с Министерством Обороны КР детализируются и закрепляются нормативно-правовыми актами, а также совместными приказами, инструкциями.

Как выше отмечено, координация деятельности в сфере управления границами и обеспечение ее безопасности возложена на Пограничную Службу, которая наделена соответствующими полномочиями. При этом координация деятельности должна осуществляться коллегиально, путем создания соответствующего межведомственного координационного органа, то есть рабочей группы. В состав рабочей группы должны входить представители от каждого субъекта комплексного управления границами. Данную группу должен возглавлять руководитель пограничного ведомства Кыргызстана или один из его заместителей.

Основные задачи межведомственной рабочей группы:

1) координация взаимодействия работы государственных органов в реализации государственной политики в сфере интегрированного управления границами;

2) выработка рекомендаций по созданию системы обеспечения пограничной безопасности;

3) участие в разработке нормативно-правовых актов с целью гармонизации законодательства о государственной границе Кыргызской Республики к законодательству ЕАЭС, ОДКБ и ШОС.

Межведомственная рабочая группа в соответствии с возложенными на неё заданиями должна иметь право:

– получать от всех уровней органов власти других государственных органов информацию, необходимую для выполнения возложенных на неё задач;

– привлекать к участию в своей работе представителей органов исполнительной власти, учреждений и организаций, а также независимых экспертов;

– организовывать и проводить рабочие встречи, совещания и другие мероприятия по вопросам разработки и внедрения стратегического документа, интегрированного управления границами.

Предложения и рекомендации рабочей группы могут быть реализованы путём принятия Президентом или правительством Кыргызской Республики нормативно-правового акта, проект которого вносит пограничное ведомство.

К разработке комплекса правовых документов, регулирующих вопросы обеспечения пограничной безопасности Кыргызской Республики, должны быть привлечены Министерство иностранных дел, Министерство внутренних дел, Министерство юстиции, Министерство обороны, Государственная таможенная служба и эксперты.

На главного координатора в лице Пограничной Службы Кыргызской Республики возлагается задача по окончательному формированию проектов нормативно-правовых актов и других документов, регулирующих и обеспечивающих пограничную безопасность Кыргызстана.

### **2.3. Правовой статус Пограничной Службы Кыргызской Республики.**

На момент развала Советского Союза пограничные войска на территории Кыргызстана руководствовались положениями Закона «О

государственной границе СССР» от 1982 г. Данный закон соответствовал нормам международного права и позволял сохранять преемственность с предшествующими правовыми актами о государственной границе. Следует отметить, что данный Закон «О государственной границе СССР» стал основой для разработки и внедрения кыргызского законодательства в сфере охраны границы.

В 1992 году был опубликован Указ Президента России Б.Н. Ельцина о формировании национальных Пограничных войск [198], изменивший положение бывших советских пограничников, проходивших службу на территории Кыргызской Республики. Между Российской Федерацией и Кыргызской Республикой была достигнута договоренность о том, что пограничные части и подразделения на территории Кыргызстана, после развала Советского Союза и ликвидации Комитета по охране внешних границ СССР [199], перейдут в подчинение и распоряжение России.

Таким образом, на территории Кыргызской Республики погранвойска России обеспечили непрерывность охраны государственной границы Кыргызстана.

Соглашением между Россией и Кыргызстаном от 1992 года устанавливалось, что в своей службе по охране внешних рубежей Группа Федеральной Пограничной Службы России «основывается на продолжающих действовать советско-китайских договорах и документах СНГ по пограничной безопасности, национальных законодательствах Кыргызстана и России, законом Союза ССР «О государственной границе СССР», законами РФ в части, не идущей в разрез законодательству Кыргызстана. Таким образом, служебно-боевая деятельность российской пограничной группы осуществлялась в соответствии с законами России, а возникающие оперативные и следственные действия реализуются исходя из нормативно-правовых актов Кыргызстана. Те или иные административные действия,

предпринимаемые пограничниками России при осуществлении действий по охране границы, регламентируются в соответствии с административным законодательством Республики Кыргызстан» [200].

Закон «О Государственной границе Российской Федерации» от 1992 года был принят в силу распада СССР и образования новых независимых суверенных государств, что вызвало необходимость трансформации имеющихся административных границ бывших союзных республик в государственные границы. Данная трансформация требовала выработки и принятия юридического документа, регламентировавшего порядок определения государственной границы, принципов и порядка ее установления и изменения, установления и поддержания правоотношений на государственной границе с сопредельными вновь образованными государствами.

Как указано выше, Кыргызской Республикой в связи с отсутствием собственных пограничных структур было принято решение о передаче функций по охране кыргызско-китайского участка государственной границы российским пограничным войскам.

Таким образом, Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» ввиду отсутствия кыргызского законодательства в пограничной сфере в указанный период был основным правовым документом, определяющим параметры установления и функционирования внешних рубежей и становления охраны кыргызских границ.

Вместе с тем, охрана государственных границ реализуется на национальной законодательной базе Кыргызской Республики и международных соглашениях. Необходимость решения пограничной безопасности Кыргызской Республики подтверждалась принятой 5 мая 1993

года Конституцией, статья 3. п. 1. «Территория Республики Кыргызстан в существующих границах неприкосновенна и неделима» [201].

Как известно, в марте 1999 года Президентом КР были подписаны национальные законы: «О Государственной границе Кыргызской Республики» [202] и «О Пограничной службе Кыргызской Республики» [203], которые явились началом истории зарождения и формирования кыргызских пограничных войск.

Данные законы установили и закрепили правовые основы охраны и защиты государственной границы, а также принципы функционирования Пограничной службы Кыргызской Республики. В 2015 году в связи с введением нового закона «О Государственной границе КР» указанные законы от марта 1999 года были отменены.

Для поддержания взаимных связей с сопредельными государствами, в статье 3 нового Закона «О Государственной границе КР» [204] от 16.05.2015 года раскрывалось понятие и сущность пограничной политики республики, которую следует понимать как то, что Кыргызская Республика, исходя из международных принципов взаимного уважения суверенитета, территориальной целостности и нерушимости государственных границ:

- реализует пограничную политику;
- признает государственную границу как линию, определяющую юридически закреплённый пространственный предел кыргызской территории, на которой республика обладает всей полнотой суверенных прав;
- подтверждает прохождение своей государственной границы, которая устанавливается функционирующими законами и международными соглашениями;
- обеспечивает выполнение принципов суверенитета, территориальной целостности и нерушимости государственной границы Кыргызской

Республики с сопредельными государствами, стремится обеспечить безопасность Кыргызской Республики и международную безопасность, руководствуясь интересами взаимовыгодного сотрудничества с сопредельными государствами, а также принципами мирного и дипломатического разрешения пограничных вопросов.

Следует отметить, что основным элементом понятия «государственная граница» является другое понятие - «государство», которое представляет собой значительное социально-политическое системное образование.

Государство включает в себя территориальную целостность, суверенитет, социально-политическую стабильность и функциональную взаимозависимость между ее составными элементами. Это значит, что дефиниция государственной границы трактуется как предел государственного образования.

Из международной практики известно, что правовой статус государственной границы любого государства определяется международными договорами и её национальными законодательствами. Таким образом, правовое положение границы Кыргызстана определяется как национальным законодательством, так и международными соглашениями, заключенными с соседними пограничными республиками по результатам переговорного процесса по демаркации и установлению правового режима государственной границы. Правовой режим границы устанавливается в целях безопасности границы, а также соблюдения установленных режимов на государственной границе. В соответствии с установленным режимом государственной границы Кыргызская Республика реализует войсковые, оперативные, технические, политико-дипломатические меры. Закон КР «О государственной границе Кыргызской Республики» от 1999 года разъясняет, что «Охрана государственной границы Кыргызской Республики является неотъемлемой частью общегосударственной системы обеспечения безопасности Кыргызской

Республики и заключается в осуществлении системы политических, военных, правовых, организационных, экономических, экологических, технических, оперативных и иных мер, направленных:

-на недопущение насильственного изменения линии прохождения государственной границы Кыргызской Республики, несанкционированного использования сопредельными государствами или их гражданами приграничных участков территории Кыргызской Республики;

на соблюдение юридическими и физическими лицами установленных международными договорами и законодательством Кыргызской Республики правоотношений на государственной границе; на борьбу с преступлениями, нарушающими эти правоотношения;

– на защиту Государственной границы Кыргызской Республики, интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз» [205].

Необходимо отметить, что теоретической основой для организации и несения пограничной службы Кыргызстана явились разработанные и введенные в действие в 2003 году временные уставы Пограничной службы Кыргызской Республики и Наставление по службе пограничных нарядов, в 2006 году - Наставление по службе органов пограничного контроля ПСПК Кыргызстана.

Новым Законом «О Государственной границе Кыргызской Республики» [206] упразднены прежние законы от 1999 года «О Государственной границе Кыргызской Республики» [207]. Также следует отметить, что ранее 10.12.2012 года было подписано Постановление Правительства КР №814 «О вопросах Государственной пограничной службы Кыргызской Республики» [208].

Статьей 1 Закона «О Государственной границе Кыргызской Республики» от 2015 года вводился понятийный аппарат, устанавливающий

определения основных терминов, использовавшихся в повседневной служебной деятельности по защите и охране границы.

Этим же законом [209] в определении режима государственной границы указывается, что он включает в себя правила:

- содержания государственной границы;
- пересечения государственной границы;
- пропуска через государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных;
- разрешения пограничных инцидентов;
- въезда, временного пребывания, проживания, передвижения в пограничной полосе;
- ведения хозяйственно-экономической и иной деятельности, проведения общественно-политических, культурных или иных мероприятий на государственной границе.

В статье 9 Закона от 2015 года [210] закрепляется на законодательном уровне преобладание пограничных интересов государства и отводится в постоянное пользование полоса местности – земельная полоса шириной до 50 метров, проходящая непосредственно вдоль государственной границы на суше, а при необходимости – по берегу кыргызской части вод пограничных рек и иных водоемов.

В новом Законе от 2015 г. отсутствует понятие – «пограничная зона», так как в Законе от 1999 г. «пограничная зона» трактовалась как «полоса местности, устанавливаемая Правительством Кыргызской Республики в целях обеспечения надлежащего порядка на государственной границе в пределах территории района, города, айла, прилегающей к государственной границе» [211]. Таким образом, в «пограничную зону» включалась полоса местности в



пределах территории района, города, аила вдоль государственной границы на суше и иных водоемах. Также указывалось, что в «пограничную зону» могли не включаться «территории населенных пунктов, санаториев, домов отдыха, других оздоровительных учреждений, учреждений культуры, а также места массового отдыха, активного водопользования, отправления религиозных обрядов и иные места традиционного массового пребывания граждан» [212]. То есть, вводя понятие «пограничной зоны», одновременно это понятие исключало само себя. Это обстоятельство создавало определенные трудности при установлении пределов «пограничной зоны» на местности. Фактически, подавляющая часть населенных пунктов и мест массового пребывания людей, особенно в Джалал-Абадской, Ошской и Баткенской областях, включались в пределы действия законодательства о «пограничной зоне», в которой устанавливался пограничный режим. Что требовало соблюдения определенных норм и установленных правил пребывания граждан в пограничной зоне.

Также в Законе «О Пограничной службе Кыргызской Республики» в редакции от 1999 г. статья 11 регламентировала права Пограничной службы в приграничном районе « Пограничная служба планирует и реализует специальные меры по охране границы...» [213].

Однако выполнение требований данной статьи закона, ввиду близости населенных пунктов к линии границы, как для пограничников, так и для проживающих лиц в пределах данной полосы местности, фактически не предоставлялось возможным.

С учетом изложенного в новом Законе от 2015 года понятия «пограничная зона» исключалось и вводилось новое понятие – «приграничная территория», как «территория в пределах района, города аила прилегающего к границе, где действует пограничный режим» [214]. Таким

образом, исходя из ситуации в том или ином населенном пункте, то есть «пограничной территории», может устанавливаться «пограничный режим».

Далее, в обновленном Законе прописываются права и обязанности пограничного ведомства республики.

Таким образом, в ходе развития теоретических основ охраны и защиты государственной границы периодически пересматривались сущность и содержание понятий, категорий, принципов и способов охраны границы.

Всеми признано и поддерживается, что главным условием и атрибутом существования государства является наличие территории и границ данной территории. Как указывает кыргызский исследователь Мусабеков Ч.А., «территориальный принцип всегда имел решающее значение для определения сферы деятельности государственной власти» [215, С.15]. Учитывая данный территориальный принцип, Правительство Кыргызской Республики, исходя из имеющихся возможностей, принимало меры по поддержанию пограничной безопасности.

С целью совершенствования системы управления с 2014 года Госпогранслужба Кыргызской Республики осуществляет трехуровневое управление: Главный штаб (центральный аппарат) – Управление Пограничной службы по областям – пограничные заставы [216]. На основе проведенных организационно-штатных мероприятий значительно расширились полномочия руководителей соединений по решению отдельных вопросов служебно-боевой деятельности. Начальники управлений Пограничной службы по областям наделялись полномочиями по перемещению офицеров вверенного управления на должности со штатной категорией до «капитана» включительно, а также наделялись правом на присвоение очередных воинских званий младшему офицерскому составу [217].

Следует отметить, что еще раньше — в 2014 году в соответствии с внесенными в "Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности" изменениями, органам пограничной службы предоставлялось право рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания в случаях: нарушения режима Государственной границы Кыргызской Республики, нарушения пограничного режима в пограничной зоне и пограничной полосе, нарушения режима в пунктах пропуска через государственную границу. Статьей 489 Кодекса КР о правонарушениях от 28.10.2021 года №128 указанное право рассматривать дела о правонарушениях сохранено за Погранслужбой ГКНБ Кыргызской Республики [218].

Как ранее отмечено – юридическим актом, закрепляющим вопросы охраны границы и пограничного режима Кыргызской Республики, является Закон от 16.05.2015 года «О Государственной границе Кыргызской Республики». Государственная граница является частью системы обеспечения национальной безопасности и реализации пограничной политики через согласованную деятельность всех ветвей власти государства.

Система охраны государственной границы включает:

- территорию, линию границы и установленные режимы;
- деятельность пограничных войск и таможенных структур на границе;
- деятельность по охране границы в военно-политическом, экономическом и миграционном отношениях;
- «пограничные отношения и пограничная деятельность» [219] на линии прохождения границы.

Следует отметить, что теоретико-правовые основы охраны государственной границы указывают на дуальность природы границы, которая заключается в.

– служебно-боевой деятельности войсковых структур пограничной службы;

– оперативно-войсковом характере несения пограничной службы.

Исходя из вышеизложенного, теория охраны государственной границы отражает развитие, функционирование и взаимодействие составной части сложной социально-исторической, юридической, правовой, политической, военной системы государства в лице государственных органов, задействованных и заинтересованных в охране границы республики.

Таким образом, теория пограничной деятельности объясняет применение разведомственных, разноплановых и разнородных сил в охране государственной границы. А также формы и способы действий Пограничной Службы ГКНБ КР, субъектов пограничной деятельности, которые находятся в единстве и согласованных взаимосвязанных действиях, в том числе и в вопросах установления и соблюдения режимов границы.

Согласно положениям Закона КР «О государственной границе Кыргызской Республики», охрана государственной границы предполагает установление режима государственной границы [220].

Режим государственной границы действует на Государственной границе и в пограничной полосе и устанавливается с целью правового регулирования всех вопросов, связанных с взаимоотношениями Кыргызской Республики с сопредельными государствами на Государственной границе.

Пограничный режим устанавливает правила въезда – выезда, пребывания, осуществления хозяйственной деятельности и проведения мероприятий в пограничной полосе. Пограничный режим способствует созданию эффективных условий для охраны границы.

Согласно требованиям режима государственной границы, пропуск и пересечение границы лицами, транспортом и грузами осуществляется через

пункты пропуска в пределах железнодорожной, автомобильной станции, аэропорта и других участков местности.

Организация мер по обеспечению охраны границы и сама охрана границы осуществляется Пограничной службой ГКНБ КР.

Пограничное ведомство осуществляет охрану государственной границы для [221]:

- «пресекать любые попытки изменения линии государственной границы на местности».
- контроля за соблюдением правил режима границы, пограничного режима, режима в пунктах пропуска;
- организация проведения войсковой, оперативной и режимно-пропускной деятельности;
- обеспечения деятельности пограничных представителей».

Пограничная Служба ГКНБ Кыргызской Республики наделена полномочиями:

- дислокации и пребывание на участках государственной границы и выполнение задач по охране границы;
- в случаях нарушения порядка и режима, проводить задержания и досмотр лиц, а также выяснения обстоятельств.

Пограничным органам предоставлено право:

- беспрепятственного вхождения в помещения, территории организаций и учреждений;
- проводить предварительный осмотр подозреваемых лиц в нарушении режима;

- по вопросам пограничной безопасности запрашивать и получать соответствующую информацию;

- применять оружие и специальные средства к нарушителям госграницы и режима.

В системе Пограничной Службы ГКНБ Кыргызской Республики функционируют пограничные представители, деятельность которых регулируется международными договорами [222]. Пограничные представители осуществляют контроль за соблюдением режима границы, принятие мер по недопущению нарушений и порядка выполнения договоров о государственной границе и режиме.

В воздушном пространстве охрана государственной границы Кыргызской Республики осуществляется войсками противовоздушной обороны Генерального штаба Минобороны КР во взаимодействии с Российской Федерацией, которые организуют контроль за соблюдением правил пересечения и принимают меры по посадке воздушных судов, незаконно пересекших и нарушивших порядок пользования воздушного пространства Кыргызской Республики [223].

С учетом вышеизложенного, теория охраны границы обосновывает:

- направления деятельности, формы и способы действий Пограничной Службы ГКНБ КР при организации взаимодействий с органами МВД, войсковыми подразделениями Министерства Обороны, соответствующими госорганами и органами местной власти;

- направления действий и устремлений спецслужб, недружественных стран, нарушителей госграницы лицами, причастными к террористическим и сепаратистским организациям;

- научно обосновывает вопросы и направления войсковой, оперативно-розыскной и погранпредставительской деятельности пограничных органов;

– с научно-практической точки зрения, уточняет содержания понятий и осмысления теоретических знаний;

– направления и формы реализации пограничной политики Кыргызской Республики.

Таким образом, охрана государственной границы включает в себя:

- вопросы развития экономики и пограничной политики;
- решение вопросов охраны границы в соответствии с пограничной политикой;
- зависимость соответствия состояния охраны государственной границы экономическим и финансовым возможностям государства;
- зависимость состояния охраны границы от наличия сил и современных технических средств.

Охрана и защита границ государства требует выработки и реализации своевременных и эффективных мер по предупреждению и пересечению современных вызовов и угроз пограничной безопасности.

Система обеспечения охраны и защиты государственной границы должна быть выстроена таким образом, чтобы угрозы и вызовы можно было своевременно прогнозировать и адекватно реагировать на них еще на стадиях их формирования и развития.

Охрана и защита государственной границы предполагает.

- проведение анализа, который позволяет качественно улучшить нормативно-правовую базу органов, регулирующих вопросы пограничной безопасности;
- принятие эффективных мер по организации и проведению на границе всех видов контроля;

– мониторинг ситуации на территориях, прилегающих к границам государства;

– качественное и эффективное использование возможностей и потенциала органов СНГ, ОДКБ, ШОС и других в целях координации взаимодействия пограничных ведомств государств.

В частности, в интересах повышения эффективности охраны и защиты государственных границ на территории Кыргызской Республики с 13 августа 2011 года функционировала Группа Совета Командующих Пограничных войск СНГ по мониторингу и анализу ситуации в Центральном – Азиатском регионе в составе представителей пограничных ведомств Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Узбекистан, Республики Таджикистан и руководителя Координационной службы СКПВ на кратковременной основе» [224].

На первоначальном этапе определяющим шагом по созданию и формированию кыргызского пограничного ведомства в 1998-1999 гг. явилось закрепление его правового статуса в сфере охраны государственной границы: «Пограничная служба Кыргызской Республики - специальная служба, предназначенная для охраны и защиты государственной границы Кыргызской Республики, пресечения и предупреждения посягательств на суверенитет и территориальную целостность Кыргызской Республики» [225].

В соответствии с данным законом, в указанные годы на Пограничную службу возлагались следующие задачи [226]:

– охрана и защита государственной границы, ее территориальной целостности и экономических интересов;

– пограничный контроль и пропуск через государственную границу;

– выполнение обязательств, вытекающих из международных договоров и соглашений по вопросам режима государственной границы;



- решение задач обороны и безопасности на государственной границе;
- содействие правоохранительным и природоохранным органам в защите прав граждан, а также природных богатств.

Законодательством определено [227], что Пограничная служба включает в себя:

- управление Пограничной Службой (Центральный аппарат штаба);
- оперативные органы;
- пограничные войска;
- органы пограничного контроля.

Управление Пограничной Службы – это командование, штаб и подразделения центрального аппарата, то есть орган управления и принятия решений.

Органы пограничного контроля Пограничной Службы выполняют задачи по охране и защите государственной границы в пунктах международного сообщения, организация пограничного контроля и пропуска лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу.

Оперативную деятельность, оперативно-информационное обеспечение охраны и защиты государственной границы и проведение дознаний по делам о нарушении режима государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу осуществляют оперативные органы погранслужбы [228].

Основное предназначение пограничных войск – это охрана и защита государственной границы, а также оборона государства с применением всех

сил и средств вооруженной борьбы, состоящих на штатном вооружении» [229, С.15].

В вышеуказанных первых законах «О государственной границе КР» и «О Пограничной службе КР» нашли свое отражение суть теории и практики охраны государственной границы: понятийный аппарат, структура, задачи, место и роль пограничных соединений, частей и подразделений, формы и способы их действий и т. д.

Примером и основой для разработки вышеуказанных нормативных правовых актов послужили советские и российские документы с учетом особенностей обстановки в пограничном пространстве Кыргызской Республики. Принятие и введение в действие этих документов показало и подтвердило, что практиковавшиеся формы и способы действий Пограничной Службы и его органов на территории Кыргызской Республики на всех этапах становления и развития охраны государственной границы были наиболее грамотными и эффективными в сложившихся политических и военных и экономических условиях.

На первоначальном этапе формирования и становления системы охраны государственной границы Кыргызстана был характерен «войсковой способ, который предусматривал активное применение сил и средств в тесном сочетании с оперативными, режимными, военными и другими мероприятиями» [230].

Оборудование, формирование и развитие пограничного ведомства Кыргызстана позволило прикрыть новые участки государственной границы и размещение на них пограничных застав, улучшить инфраструктуру границы, расширить международное сотрудничество в пограничной сфере.

В 1999 году кыргызские пограничники приступили к охране всей границы Кыргызской Республики. Служебно-боевая деятельность

Пограничной Службы КР по охране государственной границы протекала в условиях неоформленных в международно-правовом отношении границ с сопредельными республиками, отсутствия соответствующей нормативно-правовой, недостаточного уровня материально-технического обеспечения.

Исходя из финансовых и экономических возможностей, в целях обеспечения эффективной охраны и защиты Государственной границы Кыргызской Республики, решались задачи по формированию боеспособных, укомплектованных пограничных частей и подразделений, оснащенных современным оборудованием, военной техникой и техническими средствами охраны границы.

Охрана и защита Государственной границы осуществлялась с опорой на использование помощи жителей пограничных районов, институтов добровольных народных дружин и внештатных сотрудников.

В целях предупреждения и пресечения проявлений терроризма, экстремизма и контрабанды наркотиков и товаров Пограничной службой КР была разработана и внедрена современная методология охраны и защиты границы с использованием возможностей оперативных сил и средств [231]. В этих целях в Центральном аппарате погранслужбы были созданы: управление разведки, контрразведки и оперативно-розыскной отдел. В пограничных отрядах областей созданы отделы оперативной деятельности, а также на пограничных заставах и контрольно-пропускных пунктах введены новые должности – заместителей начальников подразделений по оперативной деятельности.

Согласно постановления Правительства Кыргызской Республики от 22.06.2003 г. № 293 «Об утверждении Положения о порядке привлечения граждан Кыргызской Республики к охране Государственной границы Кыргызской Республики» [232] «в практику служебно-боевой деятельности пограничных застав вводилось использование института добровольных

народных дружин по охране участков границ, а также другими пограничными подразделениями привлекались граждане республики. В частях и подразделениях пограничного ведомства было создано 56 групп общим количеством 540 членов добровольных народных дружин. К настоящему времени (2022 году) количество групп и членов добровольных дружин увеличено на 60%.

В целях создания и развития инфраструктуры границы, обеспечения личного состава подразделений границы, а также во исполнение постановления Правительства КР «О мерах по укреплению связей министерств, государственных комитетов, административных ведомств, местных органов самоуправления, учреждений и предприятий с ПС КР» [233] подразделения ПС КР были закреплены за соответствующими министерствами и ведомствами, местными органами власти и предприятиями.

В целях обеспечения надлежащего порядка на Государственной границе и приграничной территории Кыргызской Республики Пограничной Службе КР вменялось проведение разъяснительной работы с руководителями предприятий, организаций и местным населением по разъяснению положений постановления Правительства КР «Об установлении пограничного режима в пограничной зоне и пограничной полосе КР» [234].

Охрана и защита Государственной границы осуществлялась преимущественно войсковым способом, однако организовывался и оперативный способ прикрытия границы:

- реализовались запланированные совместные действия по охране и защите Государственной границы с органами национальной безопасности, Министерства внутренних дел;

- реализовались меры по получению предупреждающей информации о развитии и складывающейся ситуации на границе;

осуществлялся мониторинг и постоянный контроль за складывающейся обстановкой в приграничных районах.

Также, в приграничных территориях создавались группы содействия (ГС) из числа охотников и животноводов, проживающих в приграничных зонах.

Таким образом, как выше указано, в целях обеспечения эффективного войскового и оперативного прикрытия Государственной границы были реализованы меры по формированию боеспособных пограничных соединений и частей, оснащенных современным вооружением, техникой и техническими средствами охраны границы.

В целях совершенствования системы управления и оперативного реагирования на изменения обстановки на государственной границе в южном регионе республики, в городе Ош было развернуто Южное региональное управление, в состав которого вошли 5 пограничных отрядов [235]. Руководство вновь образованного соединения осуществлял начальник Южного регионального управления – заместитель командующего ПВ СНБ-КР (ныне ГПС ГКНБ-КР).

Дальнейшее развитие получили новые методы и тактика охраны государственной границы, искусство организации и проведения пограничных операций. В соответствии с ежегодным планом Совета Командующих Пограничными войсками государств-участников СНГ Пограничная служба Кыргызской Республики принимает активное участие в совместных специальных пограничных операциях «Транзит», «Заслон», «Рубеж» в ходе которых участниками отработывались действия по выявлению и пересечению противозаконной деятельности трансграничной преступности, контрабандистов и террористов [236].

В 2006 году пограничное ведомство, по согласованию с Правительством КР, пересмотрело систему охраны Государственной границы с Китайской Народной Республикой. На указанный период проведенный анализ и выводы продемонстрировали нецелесообразность усиления войсковой составляющей системы охраны границы на кыргызско-китайском участке, и основной упор был сделан на привлечение института добровольных народных дружин.

В связи с чем на участках госграницы Кыргызстана с Китаем были созданы штабы ДНД. На всем периметре границы насчитывалось 103 штаба, в составе которых активно принимали участие в охране границы 1004 человека.

Немаловажную роль играло участие ДНД и местного населения в охране государственной границы на тех участках, где населенные пункты вплотную примыкают к границе.

В целях совершенствования системы охраны Государственной границы, в феврале 2013 года на кыргызско-китайском участке в результате проведенных организационно-штатных мероприятий, согласно Постановления Правительства КР от 16 марта 2012 года № 183, появилось новое для пограничных войск Кыргызстана подразделение – отделы пограничной службы (ОПС), которые как на конкретном участке границы, тактическое подразделение пограничного соединения, предназначенное для непосредственной охраны государственной границы.

Отдел пограничной службы возглавлял начальник отдела. Он подчинялся начальнику пограничного отряда. Отдел состоял из начальника двух разведывательно-поисковых отделений, возглавляемых офицерами, технического отделения и пограничного уполномоченного.

Штатная структура ОПС была внедрена на кыргызско-китайском участке границы. На остальных участках границы до настоящего времени

продолжает сохраняться устоявшаяся система войскового и оперативного способа охраны границы.

Также, согласно Закону КР «О пограничных уполномоченных» [237] был введен институт пограничных уполномоченных. Институт пограничных уполномоченных возник для привлечения и участия местного населения в охране государственной границы. В соответствии с указанным Законом КР, пограничными уполномоченными являлись лица, проживающие и занимающиеся хозяйственной деятельностью на постоянной основе в приграничных районах и действующие на основании трудового соглашения с Пограничной Службой Кыргызской Республики [238].

Пограничные уполномоченные привлекались пограничными структурами для оперативного прикрытия Государственной границы на отдаленных и слабо прикрытых участках Государственной границы. Как штатные сотрудники пограничного ведомства, пограничные уполномоченные несли дисциплинарную, административную, материальную и уголовную ответственность наравне с кадровыми военнослужащими пограничной службы.

Основные требования к пограничным уполномоченным сводились к тому, что им могли быть лица:

- граждане Кыргызской Республики;
- прошедшие военную срочную или альтернативную службу;
- не имеющие непогашенную судимость;
- соответствующие установленным квалификационным требованиям;
- проживающие и занимающиеся хозяйственной деятельностью на постоянной основе в соответствующем приграничном районе.

На пограничных уполномоченных возлагались следующие задачи:

1) требование и обеспечение соблюдения лицами и организациями режима Государственной границы;

2) выявление, предупреждение и пресечение преступлений и правонарушений, отнесенных к компетенции Пограничной Службы КР;

3) мониторинг и анализ обстановки, складывающейся на порученном для охраны участке Государственной границы.

Финансирование деятельности пограничных уполномоченных осуществляется в порядке, предусмотренном Правительством Кыргызской Республики.

Причиной нововведения в организационно-штатной структуре Пограничной Службы являлись – отсутствие необходимости содержания и обеспечения значительных пограничных сил и средств на отдельных участках государственной границы. Пограничный уполномоченный выполняет основные обязанности по оперативному прикрытию участка границы, где нет необходимости развертывания пограничной заставы.

Указанное нововведение прошло проверку на эффективную действенность по охране границы в период события января 2014 года, когда на участке Иссык-Кульского пограничного отряда, граничащем с КНР, 11 вооружённых преступников предприняли попытку прорыва на территорию Кыргызстана. Нарушители убили главу местного Охотного союза Александра Барыкина, а также ранили одного пограничника. В результате спецоперации пограничного подразделения на перевале Пикертык все 11 нарушителей были уничтожены. При осмотре личных вещей нарушителей границы были обнаружены вещи, предметы и деньги, а также приспособления, предназначенные для нелегального пересечения границы.



Следует отметить, что Постановлением Кабинета Министров КР от 24.10.23 № 567 утверждено новое Положение о пограничных уполномоченных погранслужбы ГКНБ КР.

В соответствии со статьями 14 и 15 Закона КР «О государственной границе Кыргызской Республики» от 16.05. 2015 года [239] «для решения вопросов, связанных с поддержанием режима государственной границы Кыргызстана, выполнения международных договоров по этому вопросу, создания условий для мирного решения пограничных конфликтов и инцидентов на определённом участке государственной границы республики из личного состава Государственной пограничной службы КР в установленном Правительством КР порядке назначаются пограничные представители. Деятельность пограничных представителей основывается на положениях международных договоров Кыргызстана о правовом режиме государственной границы, сотрудничестве и взаимной помощи по пограничным вопросам».

Пограничная представительская деятельность с сопредельными республиками осуществляется для [240]:

- контроля соблюдения государственной границы;
- принятия мер по урегулированию пограничных инцидентов и конфликтных ситуаций;
- организации и служебные контакты с пограничными представителями сопредельных республик.

В деятельности пограничных представителей особое значение имеет знание положений нормативно-правовых актов Кыргызской Республики с сопредельными республиками и обеспечение их беспрекословного выполнения, умение урегулировать пограничные инциденты и конфликтные ситуации, поддержание деловых и добрососедских отношений с пограничными представителями сопредельных республик Центральной Азии

в интересах выполнения заданий по охране государственной границы и обеспечения её безопасности.

Согласно Закону ««О Государственной границе Кыргызской Республики»

важной составляющей деятельности пограничных представителей является расследование пограничных инцидентов [241], то есть фактов, возникших в результате незаконных действий физических или юридических лиц, которые явились основаниями разнообразных нарушении режима государственной границы и международных договоров с тяжелыми последствиями.

Учитывая используемые силы и средства, формы и способы преднамеренных действий, пограничные инциденты могут осуществляться без нарушения государственной границы или нарушением границы.

К невооружённым инцидентам, проводимым без нарушений государственной границы, относятся:

- предъявление сопредельным государствам территориальных претензий к Кыргызской Республике;
- нетактичное и некорректное поведение пограничных представителей сопредельных государств во время проведения погранично-представительских встреч;
- ограбления, угрозы применения оружия или физической силы относительно военнослужащих пограничной службы или гражданского населения Кыргызской Республики;
- действия, направленные на склонение военнослужащих

Государственной пограничной службы в неслужебные контакты.

К вооруженным инцидентам, проводимым с нарушением государственной границы, относятся:

без предварительного согласования действий по переходу на территорию Кыргызской Республики военнослужащих сопредельной республики;

– перенос, повреждение пограничных знаков или информационных указателей;

- захват или попытка захвата военнослужащих пограничной службы, гражданских лиц Кыргызстана, а также имущества, скота и угон их на сопредельную территорию без применения оружия.

Особенно опасными являются вооружённые пограничные инциденты, в ходе которых применяется оружие. К ним относятся:

– проникновение и вооружённый захват части территории Кыргызской Республики;

– применение различных видов оружия и обстрел территории Кыргызской Республики, пограничных нарядов, гражданских лиц, нарушение воздушного пространства летательными аппаратами;

– убийство или телесные повреждения военнослужащих и гражданских лиц, в результате действий через границу или путем нарушения и проникновения на кыргызскую территорию;

– нарушение границы и проникновение военных формирований или вооруженных бандформирований.

Любой инцидент должен быть своевременно зафиксирован и расследован. Во всех случаях нарушения режима государственной границы силами органов охраны государственной границы проводится одностороннее

расследование, а при необходимости - совместное с сопредельной республикой.

Расследование – это объективное и всестороннее рассмотрение фактов и событий на государственной границе. Его цель - точно и объективно установить вид инцидента, его место, время, участников, характер их действий, степень вины сторон, наличие вещественных доказательств. Результаты расследования в обязательном порядке документируются. Расследование может быть односторонним, когда каждая из сторон самостоятельно проводит его на своей территории, и общим, проведённым совместно представителями обеих сторон.

Одностороннее расследование проводится пограничным представителем по событиям, возникшим на государственной границе, а также по претензиям, предъявленным представителями сопредельной стороны.

Одностороннее расследование проводится безотлагательно сразу же после получения информации о пограничном инциденте или претензии пограничного представителя сопредельной республики.

Целью одностороннего расследования является изучение обстоятельств инцидента и сбор необходимых данных для возможного взаимного проведения в последующем совместного расследования с сопредельным представителем.

Совместное расследование проводится по предложению одной из сторон, если пограничные представители согласовали и приняли решение о его совместном проведении.

Совместное расследование – это объективное и всестороннее изучение обстоятельств, связанных с возникновением, характером пограничного инцидента, выявление лиц, виновных в нём, потерпевших, свидетелей, а также материальных ущербов. Расследование проводится совместно пограничными

представителями той или иной сопредельных сторон с целью объективного рассмотрения и последующего урегулирования пограничного инцидента.

Работа пограничных представителей в ходе совместного расследования направлена на то, чтобы с учётом вещественных и других доказательств установить характер инцидента, место и время его совершения, виновных лиц, их гражданство, размеры нанесённого ущерба и разработать пути и способы решения по урегулированию инцидента.

Деятельность пограничных представителей всегда будет иметь большое значение в сфере управления границей и поддержания добрососедских взаимоотношений с сопредельными республиками.

12 августа 2015 года Кыргызская Республика официально присоединилась к Евразийскому экономическому союзу (ЕАЭС).

Президентом и Правительством республики в приоритетном порядке создавались все необходимые условия для обеспечения служебно-боевой деятельности Госпогранслужбы Кыргызстана в новых условиях. Проводилась работа по подготовке подразделений к осуществлению пограничного контроля на участке границы с сопредельными государствами и других пунктах пропуска государственной границы в новых условиях.

Обеспечив на начальном этапе решение вопросов обеспечения действий пограничных войск, Командование Пограничной Службы КР организовало несение службы по охране Государственной границы. На процессы формирования и развития охраны государственной границы оказывали влияние складывающаяся военно-политическая обстановка в Центрально-Азиатском регионе и на Евразийском пространстве, а также события в социально-политической жизни Кыргызской Республики.

Кыргызская Республика за 31-летнюю историю становления суверенного государства продемонстрировала способность по созданию своей

национальной системы пограничной безопасности и пограничной политики, обеспечивших надежное прикрытие своей государственной границы, но и внешних рубежей Содружества Независимых Государств.

#### Выводы по Главе II.

Создание 21 декабря 1991 года Содружества Независимых Государств позволило сформировать правила для зарождения новых межгосударственных отношений после распада Советского Союза. А также правовой основой разграничения территорий бывших союзных республик.

В данном документе подчеркнуто, что «договаривающиеся стороны признают и уважают территориальную целостность друг друга и неприкосновенность существующих границ в рамках Содружества».

Это политико-правовое решение не допустило хаотического распада СССР и кровопролитных конфликтов. Образование СНГ позволило и обосновало цивилизованные формы юридического, военно-политического и социально-экономического разграничения республик бывшего Советского Союза.

Пограничное сотрудничество в рамках Содружества началось с подписания 6 июля 1992 года Советом глав государств СНГ в столице России решения об образовании Совета командующих Пограничными войсками (СКПВ СНГ).

Основными целями деятельности Совета командующих положение определило:

- согласование усилий по реализации решений Совета глав государств, Совета глав правительств СНГ и собственных решений, а также положений Устава Содружества Независимых Государств, касающихся пограничных вопросов;

- координацию усилий пограничных войск в области охраны внешних границ и экономических зон, а также по обеспечению стабильного положения на них с учетом интересов государств СНГ.

В Концепции национальной безопасности Кыргызской Республики определено, что «национальная безопасность – гарантированное состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз», которое требует уточнения и дополнения.

В частности, целесообразно указанное понятие национальной безопасности дополнить следующим: «... при которой обеспечивается устойчивое развитие общества, своевременное выявление, предотвращение и нейтрализация потенциальных угроз национальным интересам Кыргызской Республики».

В последние годы замечен повышенный интерес со стороны юристов, политологов, исследователей и экспертов к вопросам пограничной безопасности.

Пограничная безопасность, как составная часть национальной безопасности Кыргызской Республики, направлена на обеспечение жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз в пограничном пространстве, «осуществляется всеми органами государственной власти Кыргызской Республики и органами местного самоуправления».

Пограничная безопасность должна быть обеспечена соответствующими государственными механизмами. То есть, пограничная безопасность должна быть обеспечена государственной пограничной политикой, которая представляет собой комплекс механизмов, применение и реализация которых в достаточной степени обеспечит суверенитет и независимость, целостность и неделимость территории, а также пограничную безопасность республики.

Незавершенность правового оформления государственной границы Кыргызстана с Таджикистаном и частично с Узбекистаном затрудняет реализацию мер по обеспечению пограничной безопасности Кыргызстана.

Советский Закон «О государственной границе СССР» от 1982 года стал основой для разработки и внедрения кыргызского законодательства в сфере охраны границы.

19 марта 1999 года Президентом КР были подписаны Законы «О Государственной границе Кыргызской Республики» и «О Пограничной службе Кыргызской Республики», которые явились началом истории зарождения и формирования кыргызских пограничных войск (отменены с введением нового Закона КР «О Государственной границе КР» от 16.05.2015 года).

Данные законы установили и закрепили правовые основы охраны и защиты государственной границы, а также принципы формирования и функционирования пограничной службы Кыргызской Республики.

Теория охраны государственной границы отражает развитие, функционирование и взаимодействие составной части сложной социально-исторической, юридической, правовой, политической, военной системы государства в лице государственных органов, задействованных и заинтересованных в охране границы республики.

В 1999 году кыргызские пограничники приступили к охране всей границы Кыргызской Республики. Служебно-боевая деятельность Пограничной Службы КР по охране государственной границы протекала в условиях неоформленных в правовом отношении границ с сопредельными республиками, отсутствия соответствующей нормативно-правовой базы, недостаточного уровня материально-технического обеспечения.



Юридическим актом, регулирующим вопросы охраны границы и пограничного режима Кыргызской Республики, также является новый Закон от 16.05.2015 года «О Государственной границе Кыргызской Республики». Охрана государственной границы является функцией государства по обеспечению безопасности. Система государственной границы является частью системы обеспечения национальной безопасности и реализации государственной пограничной политики при согласованной деятельности всех ветвей власти государства.

Охрана государственной границы предполагает установление правовых режимов:

- режим государственной границы;
- пограничный режим;
- режим пункта пропуска.

Режим государственной границы представляет установленный нормативно-правовой порядок пресечения; перемещения; пропуска; ведения деятельности; разрешения инцидентов. Пограничный режим представляет правила прохода, временного пребывания, передвижения, хозяйственной деятельности, проведения мероприятий в пределах пограничной полосы. Пограничный режим способствует созданию эффективных условий для охраны границы.

Согласно требованиям режима государственной границы пересечение границы осуществляется через пункты пропуска в пределах железнодорожной, автомобильной станции, аэропорта и других участков местности, где осуществляется пропуск и устанавливается нормативно-правовой режим в пунктах пропуска.

Значительным и решающим шагом по формированию кыргызского пограничного ведомства явилось закрепление статуса образуемого

государственного органа. В «Законе О Пограничной службе Кыргызской Республики» указывалось: «Пограничная служба Кыргызской Республики - специальная служба, предназначенная для охраны и защиты государственной границы Кыргызской Республики, предупреждения и пресечения посягательств на суверенитет и территориальную целостность Кыргызской Республики».

Организация мер по обеспечению охраны границы, и сама охрана границы осуществляется Пограничной службой ГКНБ КР. Данный закон КР отменен в связи с подписанием нового Закона «О Государственной границе КР» от 16.05.2015 года №98, Положение о Государственной пограничной службе КР от 10.12.2012 года №814 также утратило свою силу согласно Постановления Правительства КР от 19.01.2021 года №8, и данным Постановлением утверждено новое Положение о Пограничной Службе ГКНБ КР.

В законе «О государственной границе» КР относительно пограничной безопасности отмечается, что она «...устанавливает и закрепляет организационные и правовые основы государственной пограничной политики и надлежащей охраны Государственной границы Кыргызской Республики»..., а также регулирует отношения, связанные с обеспечением пограничной безопасности Кыргызской Республики».

Для обеспечения пограничной безопасности разрабатывается государственная пограничная политика, которая представляет собой «скоординированную, согласованную деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, направленную на обеспечение пограничной безопасности».

Государственная граница Кыргызской Республики – «линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы

государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Кыргызской Республики».

Пограничная безопасность должна быть обеспечена согласованной, признанной и утвержденной президентом республики государственной пограничной политикой, которая представляет комплекс согласованных и эффективных механизмов, использование и реализация которых надежно обеспечит суверенитет и независимость, целостность и неделимость территории, а также пограничную безопасность республики.

Пограничная политика Кыргызской Республики должна формироваться и реализовываться с учетом происходящих политических, экономических, военных, правовых, международных факторов современности, когда происходят экономические, торговые, информационные, психологические и санкционные войны.

Основные принципы государственной пограничной политики Кыргызской Республики должны формироваться через разработку и принятие соответствующих законов, Указов Президента КР, постановлений и решений Жогорку Кенеша и Кабинета министров республики, а также комплексных целевых программ, направленных на реализацию экономической, социальной, пограничной, юридической, финансовой, международной, внешнеполитической деятельности Кыргызской Республики.

## **ГЛАВА III**

**АНАЛИЗ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАНИЦ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ С СОПРЕДЕЛЕННЫМИ РЕСПУБЛИКАМИ Центральной Азии.**

**3.1. Правовой режим Государственной границы Кыргызской Республики с Республикой Узбекистан.**

Кыргызская Республика: 14 октября 1924 года образована Киргизская автономная область в составе РСФСР, с 25 мая 1925 года – Кыргызская автономная область в составе РСФСР, с 1 февраля 1926 года – Киргизская АССР, в составе РСФСР, с 5 декабря 1936 года - Кыргызская ССР в составе СССР, с 31 августа 1991 года - Кыргызская Республика – независимое государство.

Республика Узбекистан: с 27 октября 1924 года образована Узбекская ССР в составе СССР, с 1 октября 1991 года - Республика Узбекистан – независимое государство.

Определение границы между Кыргызской автономной областью в составе РСФСР и Узбекской ССР впервые была предпринята попытка установить в период национально-территориального размежевания Туркестанской АССР России в 1924-1925 годах.

10 марта 1924 года большевистская организация Туркестана и Центральный Исполнительный Туркестана вопрос по размежеванию данного региона внесла на рассмотрение Центрального Исполнительного Комитета СССР, который 27 октября 1924 года принял решение – вместо Туркестанской АССР, Бухарской и Хорезмской советских республик образовать: Узбекскую ССР, Туркменскую ССР, а также Казахскую АССР и Кара-Киргизскую АССР в составе Российской Федерации [242].

В этот период границы новых государственных образований в Средней Азии были описаны Среднеазиатским Ликвидационным Комитетом, и линия границы нанесена на карты 10-верстного масштаба, изданные Военно-топографическим отделом, и утверждено Пленумом Среднеазиатского Ликвидационного Комитета 17 марта 1925 года.

Как отмечено в первой главе данной диссертации, межнациональное размежевание границ между Кыргызстаном и Узбекистаном, Кыргызстаном и

Таджикистаном в 20-х годах прошлого столетия до конца не решило пограничные и территориальные вопросы между республиками.

Необходимо отметить, что в то время Кыргызстан оспаривал прохождение границы на отдельных участках узбекско-кыргызской и таджикско-кыргызской границ, которые рассматривались первоначально Комиссией Тер-Габриеляна С.М., затем Комиссией Петровского Г.И.

Однако комиссии С.М. Тер-Габриеляна и Д. Петровского не решили окончательно споры по границе между республиками. И 31 декабря 1926 года ЦИК Советского Союза образует третью комиссию – под председательством – Б. Кулбешерова, которая рассмотрела также взаимные претензии РСФСР (в составе которого была Киргизская АССР) и Узбекской ССР (в составе которого была Таджикская АССР) по границе в районе Киргизской АССР и окончательные результаты своей работы направила в ЦИК СССР [243].

4 мая 1927 года Президиум ЦИК СССР рассмотрел взаимные претензии РСФСР и Узбекской ССР в районе Киргизской АССР и принял соответствующее Постановление, которое регулировало принадлежность некоторых волостей и населенных пунктов РСФСР и Узбекской ССР, а не общую линию пролегания границы между республиками. Комиссия Кулбешерова Б. рекомендовала — определение и описание границ союзных республик в Средней Азии осуществить в последующем специально созданными комиссиями. Однако данное предложение не было реализовано. С момента вхождения республик в состав СССР, они теряли статус субъекта международного права, и их границы становились административными, а не государственными.

В 1948-1949 гг., 1955-56 гг., 1971 г., 1985-1986 гг. и 1989 г. Узбекистан, Таджикистан и Кыргызстан пытались решить вопросы границ между собой, однако преодолеть имеющиеся противоречия им не удалось.

В 1990 году в связи с неоднократными обращениями Советов Министров республик Средней Азии была образована Комиссия Верховного Совета СССР для проведения независимой экспертизы представленных юридических документов, относящихся к периоду национально-территориального размежевания 1924-1927 г.г.

Экспертным заключением данной Комиссии от 30 ноября 1990 года было подтверждено легитимность документов национально-территориального размежевания 1924-27 гг.г. в установлении узбекско-кыргызской и таджикско-кыргызской границ, но только в части, касающейся только принадлежности отдельных волостей и населенных пунктов той или иной республике, а не общего пролегания границ между республиками. Следует отметить, что после национально-территориального размежевания на узбекско-кыргызской и таджикско-кыргызской границах возникали отдельные споры по вопросам землепользования и линии прохождения границы.

Утверждение узбекской и таджикской сторон о том, что именно материалы национально-территориального размежевания 1924-1927 годов могут служить в качестве правовой основы для делимитации границ между республиками, не имеет под собой серьезного юридического обоснования по ряду причин:

1. При урегулировании приграничных споров Паритетной комиссией под руководством Б. Кульбешерова в постановляющей части пункта 3 Протокола №4 от 25 января 1927 г. указана существенная оговорка: «Войти в Президиум ЦИК СССР с предложением о проведении описания границ путем уточнения их в натуре специальной паритетной комиссией». Такая оговорка объясняется тем, что описание границ, утвержденное Среднеазиатским Ликвидкомом, было выполнено весьма упрощенно, без увязки с

картографическим материалом, при сравнении карт 1924-1927 годов с картами 1989 года выявлены погрешности до 3-х тыс. га.

2. По результатам работы Паритетной комиссии ЦИК СССР - постановлениями от 4 мая 1927 года и от 8 июня 1927 года установлена только принадлежность отдельных административно-территориальных единиц и населенных пунктов к РСФСР и Узбекской ССР. Учитывая, что картографических приложений к постановлению ЦИК СССР от 4 мая 1927 года не было, то есть определяющих предмет регулирования, Паритетная комиссия Б. Кульбешерова рекомендовала в дальнейшем установление и описание границ осуществить специальными комиссиями республик.

Таким образом, объяснение, почему ЦИК Союза ССР не утвердил описание границ между республиками, может быть сформулировано следующим образом: в компетенцию комиссии Б. Кульбешерова входило решение спорных пограничных вопросов, а составление описания границ требовало значительного времени, что в течение отведенного одного месяца осуществить не представлялось возможным. В связи с этим ЦИК Союза ССР установил сроком на три года мораторий на спорные пограничные вопросы.

3. Постановление Президиума ЦИК Союза ССР от 4 мая 1927 года содержит противоречивые и взаимоисключающие друг друга нормы. Так, пункт 5 постановления предусматривая в императивном порядке окончательное урегулирование вопроса границ между РСФСР и Узбекской ССР в районе Киргизской АССР, одновременно устанавливает норму, предусматривающую 3-х летний срок, по истечении которого можно вносить предложение об изменении границы. Получается, что предусмотренная пунктом 5 этого постановления норма рассчитана на 3 года, видимо, подразумевая, что установлены лишь условные границы на ближайший трехлетний срок, то есть вопрос об общей протяженности границ между РСФСР и Узбекской ССР оставался открытым.

Постановление Президиума ЦИК СССР от 4 мая 1927 года окончательно не урегулировало границы между РСФСР и Узбекской ССР, так как не утверждали линию прохождения границ, а только принимали к сведению решение о перераспределении отдельных волостей и населенных пунктов в Средней Азии.

Что касается плано-картографического материала, то, по данным топографов, он так же не вносит определённой ясности в начертание границ, по которым можно восстановить границы новых государственных образований Средней Азии в период 1924-1927 годов.

Основываясь на изученных фактах, можно сделать вывод, что отсутствие документов, подтверждающих утверждение и установление границ между РСФСР и Узбекской ССР, а в последствии между Киргизской ССР и Узбекской ССР привело к тому, что межреспубликанская граница формировалась исходя из освоения земель и источников водопользования, путем строительства отдельных поселений и образования новых административно-территориальных единиц – сёл и поселков.

Несмотря на то, что границы юридически установлены не были, Союзное правительство в последующем признавало фактически сложившиеся границы в республиках Средней Азии, о чем свидетельствуют ряд последующих постановлений Совета Министров СССР о передаче земель как Киргизской ССР, так и Таджикской ССР, в результате чего смежные хозяйства двух республик в основном придерживались установленной границы по фактическому водоземлепользованию, включив в государственный учет по использованию земель площади, определенные паритетными комиссиями 1948, 1958-1959, 1968- 1969, 1971, 1989 годов.

Границы между Киргизской ССР и Узбекской ССР, начиная с национального размежевания бывшего Туркестанского края при формировании новых государственных образований в Средней Азии, как



этого требует Конституция СССР 1924 года, установлены не были. Постановление ЦИК Союза ССР от 4 мая 1927 года юридически никак не урегулировало вопрос о государственной границе в полном объеме. Оно не является актом, определяющим весь объем границы, и не регулирует предмет обсуждения – делимитацию и демаркацию границы. В связи с чем 7 мая 1927 года глава Правительства Киргизской АССР Ж. Абдрахманов обратился к Главе Правительства СССР И. Сталину с просьбой отменить указанное Постановление ЦИК СССР от 04.05.1927 г.» [244]. Ранее 15 марта 1927 года Президиум ЦИК Киргизской АССР под Председательством А. Орозбекова, в подтверждение и во исполнения решения Президиума ЦИК СССР, принял решение о том, что селения Шахимардан и Иордан входят в состав Киргизской АССР, о чем обратились также в ЦИК СССР [245].

Поэтому в дальнейшем установление межреспубликанских границ с указанием их на местности (в натуре) проводились через решения паритетных комиссий с утверждением этих решений в районных, областных исполнительных комитетах народных депутатов, затем рассматривались и принимались через постановления Совета Министров Кыргызской ССР и Узбекской ССР. Отдельные были рассмотрены и утверждены Указом Президиума Верховного Совета Кыргызской ССР, а Президиум Верховного Совета Узбекской ССР не рассматривал итоги работы паритетных комиссий и не принимал решения, как требовала Конституция СССР 1977 года.

В частности, Совет Министров Кыргызстана и Совет Министров Узбекистана в 1955 году образовали межправительственную паритетную комиссию по рассмотрению спорных вопросов землепользования и уточнению республиканских границ между своими республиками. Принятые решения паритетных комиссий были утверждены постановлением Правительства Кыргызской ССР [246] и постановлением Правительства Узбекской ССР. Однако Президиумом Верховного Совета Узбекской ССР вопрос не рассматривался и Указ не был издан.

В свою очередь, Высший законодательный орган Киргизской ССР рассмотрел материалы паритетной комиссии 1955 года и принял соответствующий Указ «Об утверждении республиканской границы и границ между областями и районами Киргизской ССР» от 30 марта 1961 года [247]. Во второй половине (1961 года) двадцатого столетия в земельных отношениях между Киргизской ССР и Узбекской ССР произошли некоторые изменения. Как, например, компенсация земель Киргизской ССР за счет земель Узбекской ССР в связи со строительством Касансайского (Орто-Токойского), Кемпираватского (Андижанского) и Керкидонского водохранилищ [248, с.264] и других. Указанное сильно повлияло на определение линии прохождения границы между республиками. Вместе с тем, имеется серьезная договорно-правовая база между Кыргызстаном и Узбекистаном:

- Соглашение об установлении дипломатических отношений между КР и РУз (в форме обмена нот), г. Бишкек 09.01.1993 г., г. Ташкент 16.02.1993 г. [249].

- Договор о вечной дружбе между КР и РУз, г. Ташкент, 24.12.1996 г. [250].

- Декларация о стратегическом партнерстве, укреплении дружбы, добрососедства и доверия между КР и РУз, г. Ташкент 05.10.2017 г. [251].

- Договор о кыргызско-узбекской государственной границе, г. Бишкек, 06.09.2017 г. [252].

- Договор о делимитации кыргызско-узбекской границы. 23 марта 2023 года.

По состоянию на 01.01.2023 года между КР и РУз действует 137 документов по различным направлениям двусторонних взаимоотношений.

После распада СССР и суверенизации союзных республик с 2000 года кыргызско-узбекская межправительственная комиссия занималась

рассмотрением вопросов делимитации государственной границы между Кыргызстаном и Узбекистаном.

Правительственная делегация Кыргызской Республики и Правительственная делегация Республики Узбекистан до 01.01.2021 года не приходили к единому мнению по правовым вопросам делимитации государственной границы. Правительственная делегация Республики Узбекистан продолжала предлагать за правовую основу принять документы национально-территориального размежевания 1924-1927 годов, имеющие, по их мнению, единственную юридическую силу.

При принятии данного предложения правительственной делегации Республики Узбекистан, Кыргызская Республика будет вынуждена передать Республике Узбекистан земли Баткенской области для соединения анклава «Сох» Ферганской области с основной территорией Республики Узбекистан. Тогда большая часть Баткенского района, Лейлекский район в целом и г. Сулюкта отрезаются от основной территории Кыргызской Республики, т.е. окажутся в анклаве.

Правительственная делегация Кыргызской Республики основываясь на Соглашениях о создании Содружества Независимых Государств (СНГ) [253] предлагала в качестве основы для делимитации границы принять результаты работы паритетных комиссий 1955 года, как в существенной мере отражающие фактически сложившихся на момент распада СССР административные границы между Кыргызской Республикой и Республикой Узбекистан [254].

В начале делимитации Кыргызская Республика и Республика Узбекистан через свои Министерства иностранных дел обменивались топографическими картами, на которых была нанесена предполагаемая линия межгосударственной границы. В последующем обмененные топографические

карты были подписаны министрами иностранных дел Кыргызской Республики и Республики Узбекистан в 2006 году.

Кыргызская Республика при нанесении линии кыргызско-узбекской госграницы на топокарты руководствовалась материалами паритетных комиссий 1955 года [255] и решения Верховного Совета Киргизской ССР от 31 марта 1961 года «Об утверждении республиканской границы и границ между областями и районами Киргизской ССР» [255], последующими юридическими документами по передаче Киргизской ССР земель Узбекской ССР в порядке компенсации в связи со строительством Токтогульского, Кемпир-Абадского (Андижанского), Орто-Токойского (Касансайского), Керкидонского водохранилищ и др.

Протяженность кыргызско-узбекской государственной границы, подлежащей к делимитации составляет 1378,44 км.

С 2000 года по 01.01.2021 год состоялось около 70 встреч топографо-землеустроительных групп по делимитации и демаркации линий кыргызско-узбекской госграницы и более 35 совместных встреч правительственных делегаций по делимитации и демаркации кыргызско-узбекской госграницы.

На 21-м заседании межправительственной комиссии, проходившей с 13 по 23 сентября 2006 года в г. Ташкенте (Протокол №20 от 23 сентября 2006 года) Правительственная делегация Республики Узбекистан отозвала утвержденные и согласованные межправительственной комиссией описание линии прохождения госграницы протяженностью 29,79 км, из них на приграничных участках: «Бургонду» - 17,99 км, «Абадан» 1,5 км, «Дерес» и «Орукзар» - 8,7 км Баткенского района и участка «Карьер» в Араванском районе 1,6 км, мотивируя несогласием кыргызской делегации на предоставление Республике Узбекистан части территории Кыргызстана под коридор, для соединения анклава «Сох» с основной территорией Узбекистана. На том же заседании Кыргызская делегация Кыргызской Республики [257] в

ответ на действия Правительственной делегации Республики Узбекистан внесла предложение отозвать ранее принятое согласованное решение по 27 км прохождения линии госграницы на участках «Жейде-Бел» и «Уч-Жыгач» в Джалал-Абадской области.

Следует отметить, что ранее в ходе рабочей встречи топографо-землеустроительных групп с 28 марта по 1 апреля 2003 года в г. Фергане был подписан Протокол №27 о согласовании кыргызско-узбекской границы на 13 участках в районе Джалал-Абадской и Наманганской областей.

Но, после этого состоялось более 30 встреч, и на каждой встрече кыргызская сторона ставила вопрос перед узбекской стороной о необходимости выполнения Протокола №27 рабочей встречи топографо-землеустроительных групп от 1 апреля 2003 года. Однако узбекская сторона постоянно уклонялась от выполнения Протокола №27.

«На всем протяжении линии государственной границы между Кыргызской Республикой и Республикой Узбекистан до 01.01.2021 года имелось 67 взаимно оспариваемых территорий и участков площадью от нескольких единиц до нескольких тысяч гектаров» [258].

До 01.01.2021 года на отдельных участках кыргызско-узбекской границы располагались объекты промышленности, сельского хозяйства, мелиорации, углеводородного сырья и гидросооружения, по которым у Кыргызской Республики и Республики Узбекистан имелись непреодолимые разногласия о их юридической принадлежности. Указанное является особенностью ситуации на кыргызско-узбекской границе, в отличие от обстановки на границе Кыргызстана с другими сопредельными государствами.

Сопредельные государства нашей республики – это Таджикистан и Казахстан, в отличие от Узбекистана, имели разногласия с Кыргызстаном о

юридической принадлежности по 3-4 объектам экономики, расположенных на линии государственной границы.

Разногласия между Кыргызстаном и Узбекистаном о правовой принадлежности объектов экономики, расположенных на участках государственной границы, не были решены до 01.01.2021 года, несмотря на Соглашение государств-членов СНГ «О взаимном признании прав и регулирования отношений собственности» от 9 октября 1992 года, г. Бишкек. Данное Соглашение регулирует правовые нормы, предотвращающие взаимные претензии, и гарантирует защиту прав собственности сторон, а также переход в собственность того или иного государства-члена Содружества имущества, построенных за счет союзного бюджета СССР.

Действие Соглашения от 9 октября 1992 года [259] в целом не ограничено никакими сроками и признает права собственности другой стороны, ее физических и юридических лиц по отношению к расположенным на ее территории объектам, находившимся на 1 декабря 1990 года в подчинении государственных органов союзных республик СССР.

Правовой основой для перехода имущества бывшего Союза ССР, расположенного на территории государств-участников Соглашения, в собственность последних осуществляется, в соответствии со статьей 1, Соглашения от 9 октября 1992 года.

Это означает, прежде всего, что все акты национального законодательства, принятые по указанным вопросам до 9 октября 1992 года, признавались государствами-участниками Соглашения в качестве правовой базы, регламентирующей упомянутый выше переход. В частности, это Закон Киргизской ССР «О собственности в Киргизской ССР» от 14.04.1990 г. ведомости Верховного Совета Киргизской ССР №8, 1990 г. Утратил силу в 1996 году Законом КР №16 от 08.05.1996 г. [260].

Положение статьи 2 Соглашения о том, что каждая из сторон признает право собственности граждан и юридических лиц другой стороны по отношению к расположенным на ее территории объектам. При определении предмета регулирования статьи 2 Соглашения от 9 октября 1992 года, Суд будет исходить из того, что она касается признания прав на объекты, которые по состоянию на 1 декабря 1990 года находились в ведении республиканских органов управления других бывших союзных республик в составе СССР, а также являвшимся собственностью других юридических и физических лиц, за исключением объектов, построенных в целях ликвидации последствий форс-мажорных обстоятельств [261].

Однако судьба объектов и имущества, принадлежащих союзным министерствам Республики Узбекистан, не решена до 01.01.2021 года и не передана на баланс Кыргызской Республики, о чем постоянно требовали депутаты и общественность, особенно политик Усубалиев Т.У. и ученый Аламанов С.К.

Рассмотрим объекты экономики, расположенных непосредственно в пограничном пространстве кыргызско-узбекской границы:

1. Магистральный газопровод «Урсатьевская-Фергана», протяженностью 26 км.
2. Газопровод «Кадамжай-Шохимардан», протяженностью 19,3 км., с пятью газораспределительными пунктами, установленными в Баткенской области в поселках Жайдалик, Охна, Орукзар, Тамаша, Кызыл-Булак.
3. Газопровод-отвод к населённому пункту Алты-Арык, протяженностью около 1,5км.
4. Месторождение углеводородного сырья «Северный Сох».
5. Месторождение углеводородного сырья «Чонгара-Галча».

6. Подземное хранилище газа (ПХГ) «Северный Сох».
7. Керкидонское водохранилище.
8. Орто-Токойское (Касансайское) водохранилище.
9. Кампыр-Раватское (Андижанское) водохранилище.

Наряду с вышеуказанным, также имеются разногласия и по другим нижеуказанным объектам. На территории Кадамжайского района Баткенской области расположены два нефтегазовых месторождения - «Северный Сох», «Чонгара-Галча», («Чаур-Яркутан», «Северный Риштан», «Сары-Камыш», «Сары-Ток») и подземное хранилище газа (ПХГ) «Северный Сох», эксплуатируемые узбекской стороной.

Вопрос передачи нефтегазовых месторождений «Северный Сох», «Чонгара-Галча» и подземного хранилища газа «Северный Сох» с баланса НХК «Узбекнефтегаз» под юрисдикцию Кыргызской Республики правительствами обеих республик рассматривался неоднократно, начиная с 1996 года.

Вместе с тем, в 2000 году, на основании постановления Правительства Кыргызстана от 7 февраля 2000 года [262], а также в соответствии с решением Правительства Узбекистана от 24 апреля 2000 года, «...акционерной компанией «Узбекнефтегаз» переданы АО «Кыргызнефтегаз» четыре нефтегазовых месторождения: «Чаур-Яркутан», «Северный Риштан», «Сары-Камыши», «Сары-Ток».

Необходимо отметить, что по месторождениям «Сары-Ток» и «Северный Риштан» запасы нефти полностью исчерпаны. Месторождения «Чаур-Яркутан» и «Сары-Камыш» находятся на стадии завершающей разработки, и их разработка в настоящее время убыточна.



Два месторождения «Северный Сох» и «Чонгара-Галча», а также подземное хранилище газа «Северный Сох» до 01.01.2021 года не переданы под юрисдикцию Кыргызской Республики, в соответствии с Соглашением о взаимном признании прав и регулировании отношений собственности, подписанным в г. Бишкек главами государств СНГ от 9 октября 1992 года. Как выше указано, согласно этому документу, «каждая сторона признает право собственности другой стороны к расположенным на ее территории объектам, находившимся на 1 декабря 1990 года в ведении органов государственного управления других бывших союзных республик в составе Союза ССР» [263].

Следует отметить, что с учетом обращения узбекской стороны и решения Фрунзенского районного Совета народных депутатов №28 от 11 февраля 1980 года и Ошского областного Совета №358 от 24 июля 1980 года в целях организации добычи нефти и газа для НГДУ «Ферганнефть» была отведена земля площадью – 184,7 га. После передачи в пользование этих земель, было пробурено и установлено там 189 нефтяных скважин.

Также, согласно решению Правительства Кыргызстана, в 1978 году было отведено еще 199,7 га земель для строительства подземного газопровода «Северный Сох». Принадлежность этих земель к Кыргызской Республике главным образом также основывается на том, что «Северо-Сохское месторождение нефти и газа, в черте которого находится одноименное подземное газохранилище, располагается в глубине кыргызской территории, на расстоянии 2-3 километров от существующей кыргызско-узбекской границы, а месторождение Чонгара-Галча еще дальше, в 7-8 километрах от границы. В результате эксплуатации узбекской стороной «Северо-Сохского» подземного хранилища газа с месторождениями углеводородного сырья «Чонгара-Галча» и «Северный Сох», расположенных на территории Кыргызской Республики, появились факты самовольной застройки узбекским частным сектором территории «Северо-Сохского» подземного хранилища газа на территории Кыргызстана» [264].

Из-за отказа передать кыргызской стороне АК «Узтрансгаз» и НХК «Узбекнефтегаз» газотехнических сооружений под юрисдикцию ОАО «Кыргызгаз» и АО «Кыргызнефтегаз» только за период с 2000 по 2020 год нанесен материальный ущерб в размере на сотни млн. долларов США.

Следует отметить, что передача ПХГ «Северный Сох» Кыргызской Республике была нежелательной задачей, поскольку оно служило для регулирования сезонного изменения подачи газа потребителям Ферганской долины. Кроме того, стоимость хранения газа в подобных хранилищах по международным нормам весьма высока. В связи с чем передача месторождения «Северный Сох» и ПХГ для узбекской стороны крайне нежелательна, так как, по их мнению, это может привести к резкому ухудшению газоснабжения Ферганской долины Узбекистана.

Необходимо отметить, что согласно Указу Президента Кыргызстана от 7 августа 1991 года [265] было установлено, что разведка и добыча полезных ископаемых на территории Кыргызстана осуществляется в порядке, устанавливаемом Правительством Кыргызстана. В этой связи узбекскими хозяйствующими субъектами были грубо нарушены вышеуказанные нормы законодательства Кыргызской Республики, так как Узбекистан не согласовывал с Кыргызстаном вопросы разведки и добычи ископаемых.

Необходимо отметить, что в свое время в целях ускорения решения вопроса о передаче нефтегазовых месторождений «Северный Сох», «Чонгара Галча» в соответствии с Протоколом шестого заседания Межправительственной комиссии по двухстороннему сотрудничеству между Узбекистаном и Кыргызстаном от 24 июля 2004 года, кыргызской стороной было принято решение [266] «О разрешении кыргызскому обществу с ограниченной ответственностью «Амин» проработать с узбекской стороной вопрос о передаче нефтегазовых объектов «Северный Сох», «Чонгара-Калча»

с баланса Национальной холдинговой компании «Узбекнефтегаз» под юрисдикцию Кыргызской Республики».

В 2000 году на основании постановления Правительства КР от 7 февраля 2000 года за №66 «О газо-технических сооружениях, находящихся в Кыргызстане и эксплуатируемых Узбекистаном» [267], а также в соответствии с решением Правительства Узбекистана от 24 апреля 2000 года №6213-ф [268] «произведена комиссионная передача магистральных газопроводов «Урсатьевская-Фергана» с отводами к газораспределительным станциям с баланса АК «Узтрансгаз» на баланс ОАО «Кыргызгаз» за исключением» ряда газо-технических сооружений, расположенных на территории Кыргызской Республики и эксплуатируемых хозяйствующими субъектами Республики Узбекистан, то есть не были переданы:

1. Основной магистральный газопровод «Урсатьевская-Фергана», протяженностью 26 км.

2. Газопровод «Кадамжай-Шехимардан», протяженностью 19,3 км. с пятью газораспределительными пунктами, установленными в поселках Жайдалик, Охна, Орукзар, Тамаша, Кызыл-Булак Баткенской области.

3. Газопровод-отвода к населенному пункту Алты-Арык, протяженностью 1,5 км.

Более того, без соответствующего согласования с ОАО «Кыргызгаз» со стороны АК «Узтрансгаз» проведен демонтаж объектов, находившихся на территории Кыргызской Республики:

1. Газопровода высокого давления от ГРС «Орозбекова» - Риштан протяженностью 3,8 км.

2. Газопровода среднего давления от АГНКС НПО «Прометей» до границы Ходжаабатского района, протяженностью 150 м.

Решение исполнительного комитета Лейлекского районного совета народных депутатов №181 от 8 сентября 1989 года об отводе земель во временное пользование для строительства газопровода высокого давления «Хаваст-Фергана» свидетельствует о принадлежности магистрального газопровода «Урсатьевская-Фергана» протяженностью 26 км. Кыргызской Республике.

Также необходимо отметить, что в соответствии с Актом рабочей комиссии о приемке законченного ремонта участка газопровода «Хаваст-Фергана» входящего в состав УМГ «Узбектрангаз» от 7 июля 1992 года, четвертая нитка газопровода «Урсатьевская-Фергана», протяженностью 26 км. была принята в эксплуатацию указанным узбекским предприятием в 1992 году, то есть не подпадала под вышеуказанное Соглашение СНГ от 9.10.1992 года.

В связи с тем, что данный объект был построен до 1992 года и соответственно его принадлежность должна была регулироваться Соглашением о взаимном признании прав и регулировании отношений собственности, подписанным в г. Бишкек главами государств СНГ от 9 октября 1992 года» [269].

Кроме вышеизложенного, с 1995 года хозяйствующие субъекты Республики Узбекистан используют земельные участки для ведения экономической деятельности на территории Баткенской области Кыргызской Республики.

Площадь земельных участков, используемых по сельскохозяйственному назначению предприятиями и организациями Республики Узбекистан, находящихся на территории сельских округов Ак-Турпак, Кыргыз-Кыштак и Халмион Кадамжайского района Баткенской области по данным Управления по землеустройству и регистрации прав недвижимого имущества Кадамжайского района (за исх. №265 от 21.05.2009 года) составляет 1268,1

гектар, плюс 2 организации в Лейлекском районе с площадью 616 га и 1 организация с площадью 18,67 га в Баткенском районе.

Всего в Баткенской области действовало 13 организаций и предприятий Республики Узбекистан, которые занимали площадь 1902,77 гектаров.

В Кадамжайском районе Баткенской области экономическую деятельность осуществляли 10 предприятий и организаций Республики Узбекистан. Это такие предприятия и организации, как Риштанская РЭС, Северо-Сохское газохранилище, Газопровод высокого давления «Фергана», Автоколонна УУТ (управление универсального транспорта), Автобаза №4, НГДУ (нефтегазодобывающее управление) «Фергананефть», Управление буровых работ, Специальная База, Хозрасчетное управление электромонтажного объединения «Узбекнефть».

Территориальным органом Государственной налоговой службы по Баткенской области ежегодно начислялась сумма земельного налога, пени и финансовые санкции в соответствии с Налоговым кодексом КР, а также за несвоевременную уплату налогов и ведение экономической деятельности без регистрации.

В частности, только за период с 1991 года по 2011 год начислено пени и финансовых санкций в сумме 362822,6 тыс. сомов (3662 миллиона восемьсот двадцать две тысячи шестьсот сомов).

Основными причинами неуплаты налогов, по данным налоговой службы Баткенской области, являются отсутствие регистрации данных хозяйствующих субъектов в Кыргызской Республике. Также необходимо отметить, что по всем вышеперечисленным организациям и предприятиям Республики Узбекистан имеются соответствующие документы отвода земель Кыргызской Республики.

В целях взыскания налоговой задолженности с хозяйствующих субъектов Республики Узбекистан Государственная налоговая служба при Правительстве КР обращалась с просьбой оказать содействие в решении данного вопроса в Аппарат Правительства КР (письмо от 22.03.2006 года №14-6-1/3996) и к Губернатору Баткенской области (письмо от 22.05.2006 года №14-6-1/3997)). Однако данный вопрос не был решен.

Государственный деятель КР Усубалиев Т.У. [270, с. 21-23] и ученый Аламанов С.К., касаясь гидротехнических сооружений, отмечали нижеследующее.

Участок границы «Керкидонское водохранилище». Общая площадь участка 1041 га. Протяженность границы – 23 км.

По дежурной сельскохозяйственной карте Янги-Ноокатского района Ошской области за 1953 год участок относится к Кыргызстану.

Согласно прилагаемым документам к Постановлению Совета Министров Кыргызской ССР №497 от 22.10.1956 года, следует, что «по материалам межреспубликанской комиссии по рассмотрению спорных вопросов землепользования и уточнения республиканских границ между Кыргызстаном и Узбекистаном и, согласно протоколу от 12.06.1955 года, участок относится к Кыргызской Республике» [271].

Согласно решению Президиума Верховного Совета Кыргызстана от 30 марта 1961 года «Об утверждении государственной границы Кыргызской ССР», [272] участок относится к Кыргызской Республике.

29 мая 1962 года издано постановление Совета Министров Кыргызской ССР №289, согласно которому в первую очередь строительства Керкидонского водохранилища для государственных нужд колхоза «Правда» Араванского района отведено 277 га земли, из них пашни 77 га, пастбищ 184 га, прочих и неудобных земель 16 га.

По материалам межхозяйственного землеустройства совхоза «Пахтачи» Араванского района Ошской области за 1964 год, участок относится к Республике Узбекистан. Несмотря на изложенное, 14 сентября 1964 года издано постановление Совета Министров Киргизской ССР №414, согласно которому от совхоза «Пахтачи» Араванского района отведено Узбекской ССР 66 га под строительство Керкидонского подпитывающего канала.

12 февраля 1965 года издано распоряжение Совета Министров Узбекской ССР №189, согласно которому выделено 76 га из земель колхоза «Пахта-Учун» Кувинского района для совхоза «Пахтачи» Араванского района Ошской области в порядке компенсации земель, изъятых под строительство Керкидонского водохранилища.

14 сентября 1970 года выходит постановление Совета Министров Киргизской ССР №467,7 согласно которому, для второй очереди строительства Керкидонского водохранилища, отведено от совхоза «Пахтачи» Араванского района еще 698 га земель, из них орошаемая пашня 200 га, пастбища 428 га, непригодные к сельскохозяйственному использованию 70 га.

22 мая 1972 года вышло решение Правительства Кыргызстана «О частичном изменении государственной границы между Киргизской ССР и Узбекской ССР» - где отмечается, что в порядке компенсации за земли отведенные под строительство второй очереди Керкидонского водохранилища, Киргизской ССР получены земли от Ферганской области Узбекской ССР площадью – 628 га, то есть Узбекская ССР компенсировала Киргизской ССР 628 га.

До 01.01.2021 года кыргызская сторона предлагала, учитывая, что под объекты Керкидонского водохранилища от хозяйств Араванского района Ошской области отведено 1041 гектар земель, из них компенсировано Республикой Узбекистан 628 га, не компенсировано 413 га. Кыргызская

сторона предлагала провести описание прохождения линии госграницы по материалам межправительственной комиссии согласно протоколу от 12.06.1955 года, то есть по состоянию границы до строительства Керкидонского водохранилища.

В свою очередь, узбекская сторона заявляла, что земли, отведенные от Киргизской ССР под строительство Керкидонского водохранилища, Узбекская ССР полностью компенсировала Кыргызстану в согласованных размерах и считает необходимым провести описание прохождения линии госграницы по фактическому пользованию земель Республикой Узбекистан.

Что касается Орто-Токойского (Касансайского) водохранилища, то бывший руководитель Киргизской ССР Усубалиев Т.У. [273, С.22] отмечал следующее.

Орто-Токойское водохранилище было построено в 1954 году на реке Кассан-Сай Ала-Букинского района Джалал-Абадской области. Водоохранилище расположено на территории Ала-Букинского района Джалал-Абадской области Кыргызской Республики, в 13 км от границы двух республик, т.е. полностью находится на территории Кыргызской Республики и занимает 850 га земли.

Постановлением Совета Народных Комиссаров (СНК) Киргизской ССР от 22 августа 1941 года №804 «Об изъятии земли для строительства ОртоТокойского водохранилища Узбекской ССР» в связи со строительством ОртоТокойского водохранилища Узбекской ССР, отводится земельный участок площадью 660 га., в том числе за счет земель колхоза им. Ленина Уруктинского сельского совета Ала-Букинского района Джалал-Абадской области – 639 га и колхоза «Маданият» того же сельского совета – 21 га. Также под Орто-Токойское водохранилище, кроме земель Ала-Букинской сельской управы, были переданы пахотные земли Актамской, Оруктинской, Балтагуловской и Аккоргонской сельских управ.



В соответствии с Соглашением о взаимном признании прав и регулировании отношении собственности от 9 октября 1992 года, ратифицированного постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года №1404-ХІІ «Стороны взаимно признают осуществлённый в соответствии с их национальным законодательством переход в их собственность имущества, в том числе и финансовых ресурсов предприятия, учреждения, организации, их структурных единиц и подразделений бывшего союзного подчинений, расположенных на территориях Сторон».

Узбекская ССР компенсировала Киргизской ССР земли общей площадью 190 га, за то, что при строительстве второй очереди Орто-Токойского (Касансайского) водохранилища Киргизская ССР произвела отвод именно такой площади земель. По мнению Усубалиева Т.У. — остались не компенсированы 660 га, отведенные Киргизской ССР под строительство первой очереди Орго-Токойского (Касансайского) водохранилища.

В 2003 году Министерством иностранных дел КР была направлена нота в адрес Министерства иностранных дел РУ, с предложением создать двустороннюю комиссию по передаче Орто-Токойского (Касансайского) водохранилища под юрисдикцию Кыргызской Республики из числа специалистов соответствующих министерств, ведомств и областей сторон.

При этом обсуждение данного вопроса было предложено Премьер-министру КР в ходе его визита в г. Ташкент 15 августа 2003 года. Предлагалось подчеркнуть, что давно назрела необходимость скорейшего завершения процесса передачи Орто-Токойского (Касансайского) водохранилища под юрисдикцию Кыргызской Республики.

Однако из-за отсутствия ответа узбекской стороны Министерством иностранных дел КР 2 октября 2003 года была направлена повторная Нота в адрес Министерства иностранных дел РУ с просьбой скорейшего информирования по результатам рассмотрения данного вопроса.

В конце 2003 года Кыргызстан предпринял усилия по возвращению Орто-Токойского (Касансайского) водохранилища с комплексом гидротехнических сооружений Ала-Букинского района Джалал-Абадской области от Республики Узбекистан, в связи с чем Правительством Кыргызской Республики была образована правительственная комиссия [274].

Однако письмом МИД КР от 25.05.2004г. №075-17/742 информировал Правительство КР о том, что в 2004 году из Министерства иностранных дел Республики Узбекистан по официальным каналам поступила нота. Согласно указанной ноте, доводы кыргызской стороны об осуществлении передачи Орто-Токойского (Касанского) водохранилища с комплексом гидротехнических сооружений под юрисдикцию Кыргызской Республики несостоятельны.

В дипломатической ноте узбекская сторона не согласилась с мнением кыргызской стороны и считает, что в административном плане Касансайское (до 1958 года именовалось Орто-Токойское) водохранилище входит в Чустский район Наманганской области Узбекской ССР и подчинено Наманганскому областному управлению оросительных систем.

По заключению узбекской стороны, направленное через Министерство иностранных дел КР исх. № 075-17/742 от 25.05.2004г., Орто-Токойское (Касансайское) водохранилище, как объект является собственностью Узбекистана. А также Наманганское управление оросительных систем Министерства сельского хозяйства Узбекской ССР под признаки ст. 1 вышеуказанного Соглашения «О взаимном признании прав...» от 09.10.1992 года не подпадает. Кроме того, по их мнению, Орто-Токойское (Касансайское) водохранилище было построено силами и средствами Узбекской ССР для подъема хлопководства Узбекской ССР. При строительстве водохранилища Киргизская ССР долевого участия не принимала.

В ответ на указанные доводы Узбекистана, Департамент водного хозяйства Минсельхозпрома Кыргызской Республики своим письмом от 14.06.2004 №1-2/отметил отметил, что в советское время был единый союзный бюджет, распределение средств осуществлялось Министерством водного хозяйства СССР, поэтому доводы узбекской стороны не совсем убедительны. Кроме того, в ст. 1 приводимого Соглашения главным является даже не балансовая принадлежность, а территориальная. Данной статьей признается переход в собственность имущества бывшего союзного подчинения, расположенного на территории сторон.

Согласно данным бывшего руководителя Кыргызской ССР Т.У.Усубалиева по Кампыр-Раватскому (Андижанскому) водохранилищу до 01.01.2021 года кыргызская сторона придерживалась следующей позиции [275, с.19-23]. Т.У. Усубалиев в своей книге «Вода — дорожке злата» отмечает нижеследующее.

Кампыр-Раватское (Андижанское) водохранилище введено - строй 1978 году, объем при НПУ (нормальный подпертый уровень) 1,75 млрд.м3, впоследствии перепроектировано на объем 1,90 млрд.м3. Согласно протоколу от 23.09.1965г. и 12.11.1965г. с учетом строительства Андижанского водохранилища установлены лимиты воды для Кыргызской Республики в объёме 453 млн.м3 (до строительства Токтогульской и Нурекской ГЭС) и 506 млн.м3 - после строительства указанных двух ГЭС. Соответственно Республике Узбекистан - 2 687 и 3 003 млн.м3.

Первоначально под чашу Андижанского водохранилища было отведено 5 731 га угодий Кыргызстана, из которых Узбекистаном недокомпенсировано 1 604 га. Помимо этого, без согласования с кыргызской стороной вопреки решениям Госстроя СССР был увеличен объем наполнения Кампыр-Раватского (Анижанского) водохранилища с 1,75 млрд. м3 до 1,90 млрд. м3.

Усубалиевым Т.У. также отмечается, что в соответствии с пунктом 4 вышеуказанного Протокола, необходимо к моменту ввода в действие Андижанского водохранилища осуществить строительство Левобережного Кампыр-Раватского канала, обеспечивающего возможность получения прироста орошаемых земель на Бургандинском массиве Киргизской ССР на площади 8 тыс.га и Узбекской ССР на площади 15,9 тыс. га. Составление проекта и строительство Левобережного Кампыр-Раватского канала до Бургандинского массива должно было осуществляться Министерством водного хозяйства Узбекской ССР. Также данным Протоколом было определено, что Киргизская ССР с вводом Андижанского водохранилища и Левобережного Кампыр-Раватского канала получает право на развитие орошения рекой Исфайрам на площади 3,5 тыс. га и рекой Шахимардан на площади 3,0 тыс. га за счет стока указанных рек.

Впоследствии своим Постановлением [276] Совет Министров Киргизской ССР постановил:

– принять, в порядке компенсации, за земли, отведённые Узбекской ССР под строительство Кампыр-Раватского (Андижанского) водохранилища и 2-ой очереди Касансайского водохранилища и подпитывающих их каналов, от хозяйств Наманганской области 2663 га и Ферганской области 1013 га земель и передать их для использования хозяйствам Ошской области Киргизской ССР;

– воздержаться от изменения республиканском границы в районе затопления чаши Кампыр-Раватского (Андижанского) водохранилища до окончания строительства поселков и ирригационных объектов хозяйствам затапливаемой зоны.

Если опираться на данные Усубалиева Т.У., то до 01.01.2021 года Республика Узбекистан не выполнила работы по одновременному проектированию и строительству Левобережного Кампыр-Раватского канала

(ЛКК) и коллекторно-дренажной сети к окончанию строительства Кампыр-Раватского (Андижанского) водохранилища. Не была построена объездная автомобильная дорога Узген-Ханабад протяженностью 30 км.

Также следует отметить, что в ходе переговоров по прохождению проектной линии государственной границы в районе Кампыр-Раватского (Андижанского) водохранилища. Узбекская сторона предлагала провести проектную линию государственной границы по 908-й горизонтали, т.е. отнести чаши Кампыр-Раватского (Андижанского) водохранилища к Республике Узбекистан. Вместе с тем, до 01.01.2021 года позиция кыргызской стороны, была выжидающей, так как не исключалась возможность взаимного обмена Кампыр-Раватского (Андижанского) водохранилища на те или иные взаимно оспариваемые территории.

Также до 01.01.2021 года кыргызской правительственной комиссии приходилось учитывать постановление Собрания народных представителей Жогорку Кенеша КР от 1997 года [277], которым Правительству КР было поручено добиться путем переговоров с Узбекистаном выполнения им договорных обязательства по строительству Левобережного Кампыр-Раватского канала и Сохского водохранилища, а также предоставления республике соответствующей компенсации за затопленные 43тыс. гектаров земель под водохранилища, возмещение экономического ущерба, нанесенного ей за многие годы вследствие неполучения сельхозпродукции на указанных площадях. От Узбекистана полагается также предоставление компенсации за неиспользованную Ошской областью оросительную воду из Андижанского водохранилища в течение периода, прошедших с момента ввода гидроузла в эксплуатацию. В советский период Киргизская ССР предлагала до завершения строительства Левобережного Кампыр-Раватского канала и Сохского водохранилища недобор воды из Андижанского водохранилища предложить компенсировать за счет лимита оросительной воды Республики Узбекистан, подаваемого ей из водных источников Ошской и Джалал-Абадской областей.

Это требование кыргызского парламента обосновывалась ссылками на международные правовые нормы о межгосударственном использовании водотоков.

В 1999 году Департамент водного хозяйства при Минсельводхозпроме КР провел внутригосударственные процедуры по подготовке к подписанию проекта межправительственного Соглашения между Кыргызской Республикой и Республикой Узбекистан в области водных отношений и строительству Сохского водохранилища и Левобережного Кампыр-Раватского канала. Далее проект Соглашения Министерством иностранных дел КР был направлен в Правительство Республики Узбекистан в июне 1999 года. Но процедура принятия проекта Соглашения не получила дальнейшего развития, так как Республика Узбекистан отказалась рассматривать его до решения и завершения вопроса по делимитации и демаркации кыргызско-узбекской государственной границы.

3.2. Анализ и возможности решения проблем правового определения и особенностей государственной границы Кыргызской Республики с Республикой Таджикистан.

Правовой и политический фундамент кыргызско-таджикским отношениям был заложен 14 января 1993 года подписанием Протокола «Об установлении дипломатических отношений между Таджикистаном и Кыргызстаном» [278].

Кыргызстан и Таджикистан сформировали Межгосударственный Координационный Совет и Совет Министров иностранных дел двух республик [279].

Для урегулирования коммуникаций были разработаны и приняты соглашения о межгосударственных взаимоотношениях, а также о

добрососедстве и партнерстве, завизированные 12 июля 1996 года [280] и 26 мая 2004 года [281].

Также в июле 1997 года была образована специальная комиссия для решения для решения вопросов двусторонних таджикско-кыргызских экономических отношений [282].

Для урегулирования пограничных вопросов и ускорения делимитации госграницы в 2002 году создана комиссия, уполномоченная решать вопросы границы [283].

Делимитация кыргызско-таджикской границы возобновилась в 2002 году. Протяженность границы составляет 972,2 км, из которых до 01.01.2021 года 621 км уже согласован и описан. Это участки на Заалайском и Туркестанском хребтах, где описание границы не вызывает разногласий. Остальная часть границы остается предметом переговоров. Стороны еще не согласовали правовую основу делимитации, поэтому единого подхода к описанию границы пока нет.

Особенностью современного состояния переговоров по юридическому оформлению кыргызско-таджикской, как и кыргызско-узбекской государственной границы является отсутствие у сторон единого мнения относительно документов, которые должны служить правовой основой для определения линии границы.

Стороны не могут прийти к согласию по правовым вопросам делимитации границы. Кыргызская делегация предлагает ориентироваться на результаты работы паритетных комиссий 1958-1959 и 1989 годов и считает, что материалы национально-территориального размежевания 1924-1927 годов, на которые ссылается Таджикистан, не имеют юридической силы. Таджикская сторона настаивает на документах 1924-1927 годов, утверждая,

что они имеют юридическую силу. В связи с этим, Таджикистан претендует на часть Лейлекского и Баткенского районов Кыргызстана.

В 1948 году Совет Министров Таджикской ССР поставил Совет Министров Киргизской ССР в известность о том, что по ряду пастбищ по смежеству с колхозами Исфаринского района Таджикской ССР и Баткенского района Киргизской ССР в долине реки Исфары имеется ряд неразрешенных земельных вопросов и просил для разрешения споров создание Паритетной комиссии на представителей обеих республик. Паритетная комиссия была создана.

Следует отметить, что при встрече членов паритетных комиссий обеих республик, представители Таджикской ССР предъявили следующие претензии к представителям Киргизской ССР.

Основываясь на межреспубликанских границах, изложенных на карте Ленинабадской области Таджикской ССР издания Главного управления геодезии и картографии (ГУГК) при Совете министров СССР с указанием административных границ на 30 сентября 1948 года заявлены Таджикистаном следующие претензии:

1) решить земельный спор между колхозами имени Шверника Исфаринского района Таджикистана с колхозом "Кызыл-Ай" Баткенского района Кыргызстана;

2) земельный спор между колхозами имени Кагановича, и "Правда" Исфаринского района Таджикистана с колхозом "Кызыл-Ай" Баткенского района Кыргызстана в местности "Тушкалык" (Тушкандык);

3) земельный спор колхоза имени Кагановича Исфаринского района с колхозом "Кызыл-Ай" Баткенского района в местности "Арпа-Пая";

4) также колхоза "Большевик-Таджикистана" Исфаринского района с колхозом "Озгоруш" Баткенского района в местности "Бедек";



5) земельный спор между колхозами "Мехнат", "Большевик", "Правда" Исфаринского района с колхозом "Озгоруш" Баткенского района в местности "Улар".

Принять совместные меры по урегулированию чересполосного землепользования:

1) колхоза "Октябрь" Исфаринского района с колхозом имени Калинина Баткенского района;

2) колхоза "Стаханова" Исфаринского района с колхозом имени Кирова Баткенского района.

Рассматривая предъявленные претензии Таджикской ССР к Киргизской ССР можно увидеть, что все претензии Таджикистана сводятся к тому, чтобы урегулировать незначительные земельные споры с колхозами Кыргызстана. Паритетная комиссия в результате ознакомления с имеющейся земельной документацией (госакты, материалы по долгосрочному пользованию и другими документами) и разбора земельных споров с выездом в урочище "Улар", "Замран", "Мармазык", "Беден", "Тушкалык" и "Арпа-Пая" установила, что претензии колхозов "Правда", "Мехнат", "Большевик Таджикистана", имени Кагановича Таджикской ССР на перечисленные урочища, принадлежащие хозяйствам Киргизской ССР, безосновательны.

Было установлено, что эти урочища находились в пользовании киргизского населения, а теперь с момента организации колхозов (1931-1932г.г.) принадлежат киргизским колхозам "Озгоруш", "Кызыл-Ай" Баткенского района.

Одновременно с этим Кыргызская часть паритетной комиссии признала, что претензия колхоза "Озгоруш" Баткенского района на передачу ему 14 гектар поливных земель у поселка "Бедек", также безосновательна, так как эти

земли находятся в фактическом пользовании колхоза "Большевик Таджикистана".

Точно также признана незаконность действий колхоза "Кызыл-Ай" Баткенского района, пользовавшегося 35 гектарами пахотных земель, принадлежащих колхозу имени Шверника Исфаринского района в урочище «Чумуркан» и закрепленных за ним по государственному акту.

Таким образом, не уточнение границ со стороны ГУГК привело к путанице и возникновению незаконных претензий одной республики к другой. Как это имело место в вышеуказанной претензии Таджикской ССР к Киргизской ССР.

На основании вышеизложенного Ошский Облисполком вынес свое заключение:

1) Претензия Таджикской ССР, со ссылкой на карту Ленинабадской области издания ГУГК, к Киргизской ССР о передаче в административное подчинение 13 колхозов Баткенского района является незаконной.

2) Захват колхозами Баткенского района земель таджикских колхозов никогда не имел места, как это изложено в жалобе Совета Министров Таджикской ССР, что подтверждается материалами паритетной комиссии.

3) Имевшие место земельные споры между колхозами Таджикской ССР и Киргизской ССР в долине реки Исфары касались исключительно мелких недоразумений в смежных границах и в оспаривании прав пользования землями Госземфонда, которые были урегулированы при обоюдном согласии сторон.

4) Ни от одного колхоза как со стороны Киргизской ССР, так и Таджикской ССР никогда не поступало жалоб, в части использования водных ресурсов и затруднения в использовании земель, закрепленных за колхозами.

5) Земли в урочище Кех, закрепленные за колхозами Баткенского района, являются бесспорными кыргызскими землями, что подтверждено ранее представителями Таджикской ССР при возникновении спора в 1940 году, поэтому претензия Таджикистана на эти земли является также незаконной.

б) В связи с тем, что административные границы республик до сих пор не точно нанесены на карто-плановые материалы, выпускаемых Главным

Управлением геодезии и картографии СССР (ГУГК), просить Совет Министров Союза ССР поручить ГУГК провести уточнение административных границ республик.

Особую остроту представляет вопрос о границе в районе таджикского анклава Ворух. В 1974 году между совхозом имени «100-летия Ленина» (ныне село Ак-Сай) Баткенского района Киргизской ССР и колхозом «Правда» Исфаринского района Таджикской ССР возник спор о землях на участке «Ак-Сай». Республики договорились о разделе 1000 гектаров, которые колхоз «Правда» использовал на территории Баткенского района. Колхозу «Правда» безвозмездно передали 402 гектара в постоянное пользование, а совхозу имени «100-летия В.И. Ленина» вернули 316 гектаров. Оставшиеся 282 гектара остались в долгосрочном пользовании колхоза «Правда» Таджикской ССР.

Указанное перераспределение земель было принято правительственными решениями Таджикской ССР от 12 февраля 1975 года №34 [284] и Киргизской ССР от 27 февраля 1975 года №84 [285]. Однако решения Верховных Советов Республик по данному вопросу не принимались.

В 1983 году проектные институты «Киргизгипрозем» и «Таджикгипрозем», по договоренности между руководствами республик, разработали программу подготовки материалов по уточнению

межреспубликанских границ и выполнили работы по установлению фактического использования земель хозяйствами двух республик.

Результаты показали, что на основании границ, определенных в 1958-1959 годах, таджикская сторона занимает на территории Кыргызстана 1675 гектаров земель (в том числе 607 гектаров занимает город Шураб), а кыргызская сторона занимает на территории Таджикистана 473 гектара земель» [286].

Созданные паритетные комиссии двух республик в 1986-1987 годах рассматривали спорные вопросы на отдельных участках, а также пытались найти приемлемые варианты по уточнению межреспубликанской границы на всем ее протяжении. Непридя к согласованному решению, за исключением раздела 31 гектара каменистой пашни на участке «Ак-Сай», из которой 17 гектаров было закреплено за совхозом «Ак-Сай» Баткенского района Кыргызской ССР и 14 гектаров за колхозом «Правда» Исфаринского района Таджикской ССР, Комиссии предложили свои пути решения по упорядочению межреспубликанской границы.

Кыргызская делегация предлагала:

– принять за основу границу, определенную комиссиями в 1958-1959 годах, сохранить за республиками земельные участки, занятые приусадебными землями и постройками сельхозпредприятий, в отношении сельскохозяйственных угодий — произвести равноценный и равнозначный обмен. Расхождения в площадях компенсировать.

Представители Таджикской ССР предлагали:

– не принимать за основу межреспубликанскую границу по материалам работы комиссии 1958-1959 годов, поскольку они не прошли процедуры утверждения и согласования;

– за юридическую основу принять документы национально-территориальном размежевании 1924-1927 годов [287, С. 75].

В июня 1988 года Правительство Таджикской ССР внесло для согласования Правительству Киргизской ССР проекты документов об установлении таджикско-кыргызской границы.

На встрече рабочих комиссий 12-13 мая 1989 года в гор. Ленинабаде землеустроительными службами двух республик было установлено, что по имеющимся материалам и описанию границ 1924 - 1927 годов, восстановить ее на существующих картах не удалось, ввиду того, что описание составлено весьма упрощённо, направления прохождения границ указаны ориентировочно. Более того, материалы Пленума Среднеазиатского ликвидному о границах так и не были утверждены ЦИКом Союза ССР.

Согласившись с выводами землеустроительных служб, представители Таджикской ССР внесли новое предложение-установить межреспубликанскую границу по фактическому пользованию.

При рассмотрении данного вопроса с представителями Таджикской ССР возникла необходимость более детально подойти к изучению и установлению границы на отдельных участках Баткенского района Ошской области и Исфаринского района Ленинабадской Таджикской ССР. Выезд на место и встречи с населением двух республик показали, что при установлении границ необходимо учесть площади земель, переданных ранее хозяйствам двух республик.

Созданные постановлениями кыргызского Правительства от 15 июля 1989 года №217 [288] и Совета Министров Таджикской ССР от 15 июля 1989года №129 [289] паритетные комиссии изучили все имеющиеся материалы, обследовали спорные участки на местности и с учётом просьб и предложений жителей Баткенского и Лейлекского районов Ошской области и

пяти районов Ленинабадской области пришли к взаимному согласию о том, что пролегание линии границы определять, исходя из фактического землепользования и с учётом ранее переданных земель.

В 1989 году совместные комиссии провели новые исследования и установили ряд важных фактов. В ходе работы с земельными участками было выявлено, что еще в 1958 году, при распределении спорных земель, 4910 гектаров были закреплены за Киргизской ССР, а 4000 гектаров - за Таджикской ССР. В 1958-1969 годах по просьбе колхоза имени Калинина (впоследствии совхоз имени «100-летия Ленина», ныне село Ак-Сай) Баткенского района ему было передано 239 гектаров земель от хозяйств Исфаринского района. Из них 195 гектаров использовались как пашня, а 44 гектара были застроены жилыми домами и объектами соцкультбыта. С учетом этих данных, комиссии согласились установить границу по фактическому землепользованию и приняли решение передать 881 гектар земель от хозяйств Баткенского района в постоянное пользование хозяйством Исфаринского района. Это стало компенсацией за ранее переданные земли хозяйствам Баткенского района от хозяйств Исфаринского района.

Итоги работы комиссии оформлены протоколами, подготовлены план-картографические материалы с указанием прохождения границы на всем протяжении между Киргизской ССР и Таджикской ССР. Описание границы, рассмотрены и утверждены постановлениями Правительства Киргизской ССР [290] и Правительства Таджикской ССР [291].

По согласованию с Президиумом Верховного Совета СССР Президиумы законодательных органов Киргизской ССР и Таджикской ССР подготовили проекты постановлений Верховных Советов республики об изменении границы между Исфаринским районом Ленинабадской области Таджикской ССР и Баткенским районом Ошской области Киргизской ССР, а также уточнении и утверждений границы между Киргизской ССР и Таджикской

ССР, которые должны были быть рассмотрены одновременно 10 февраля 1990 года.

По предложению руководства Таджикской ССР назначенные сессии были отложены и вопрос о границах до распада Советского Союза больше не рассматривался.

Ввиду отсутствия у сторон единого мнения относительно документов, которые должны служить правовой основой определения линии госграницы, было решено начать поиск дополнительных материалов в государственных архивах Российской Федерации.

Таджикская сторона осуществила поиск архивных материалов в архивах России. В период с 24 сентября по 5 октября 2013 года рабочей группой секретариата Правительства КР по приграничным вопросам также был осуществлен поиск архивных материалов кыргызско-таджикской госграницы в РФ.

Впоследствии сторонами обсуждался вопрос о целесообразности подготовки проекта Договора о государственной границе по согласованным участкам (519,1 км), предварительно провести консультации и внести на рассмотрение 2-го заседания Межгосударственного Координационного Совета КР и РТ в г. Душанбе в 2014 года.

Вместе с тем Государственная пограничная служба Кыргызской Республики установила, что таджикская компания "Петролеум Сугд" незаконно вела добычу нефти и газа на территории Кыргызстана. Компания имела 8 скважин (4 газовые и 4 нефтяные) в районе родника "Каттатуз", 4 из которых были в рабочем состоянии. Ежесуточная добыча составляла примерно 5 тонн нефти и более 300 кубических метров газа. На момент проверки у "Петролеум Сугд" отсутствовали необходимые документы на ведение работ.

Встреча пограничных представителей Кыргызстана и Таджикистана, с участием представителей ОАО "Кыргызнефтегаз" и госслужбы регистрации Лейлекского района, состоялась для решения проблемы незаконной добычи нефтепродуктов компанией "Петролеум Сугд" на территории Кыргызстана. По итогам встречи было решено прекратить деятельность компании "Петролеум Сугд" в Кыргызстане и инициировать перед Правительством КР вопрос о передаче оборудования компании на баланс Кыргызской Республики. Цель этих мер - пресечение нелегальной добычи нефти и защита интересов Кыргызской Республики.

В настоящее время нефтегазовые скважины не эксплуатируются.

В целях укрепления пограничной безопасности, обеспечения территориальной целостности, улучшения качества уровня жизни населения и обеспечения работой в 2012 году был принят Закон Кыргызской Республики «О придании особого статуса отдельным приграничным территориям Кыргызской Республики и их развитии» [292].

По Закону предусмотрен перечень отдельных приграничных населенных пунктов Кыргызской Республики, наделенных соответствующим статусом [293].

Согласно данного Закона Правительство Кыргызской Республики приняло постановление №186 от 20 марта 2012 года [294], которым был утвержден перечень населенных пунктов, имеющих особый статус, одобрен проект государственной программы по обеспечению безопасности этих территорий и социально-экономического развития. По Баткенской области 51 село получило данный статус.

Вместе с тем, расположенные на границе ряд сел Торт-Кульского айылного аймака, Кара-Бакского айылного аймака, Ак-Татырского айылного аймака, Кулундунского айылного аймака, Ак-Сууйского айылного аймака,



село Кольцо города Сулюкта, в общей сложности 39 сел не вошли в утвержденный перечень.

В соответствии с решением кыргызского парламента от 27 июня 2013 года Правительству было поручено:

- взять на контроль финансирование строительства дорог и мостов в Баткенской области;
- обеспечение в полной и достаточной мере безопасности в приграничных территориях республики;
- реализация мер по ускорению и правовому оформлению делимитации и демаркации кыргызско-таджикской и кыргызско-узбекской государственной границы;
- в установленный месячный срок информирование Жогорку Кенеша Кыргызской Республики о результатах проводимых мер.

Однако, по исполнению поручений, определенных вышеуказанным постановлением Жогорку Кенеша КР, Правительство Кыргызской Республики ограничилось разовым направлением информации в Жогорку Кенеш - 25 сентября 2013 года.

На пленарном заседании Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 29 апреля 2011 года вышеуказанные вопросы границы рассматривались неоднократно, в итоге были приняты постановления №8404-V от 29 апреля 2011 года, №428-V от 13 мая 2011 года, №2196-V от 29 июня 2012 года, №2333-V от 3 октября 2012 года, №2664-V от 19 января 2013 года, Комитетом Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по обороне и безопасности принято решение 22 апреля и 3 июня 2013 года, Правительству государственным органам даны поручения, рекомендации и предложения. Большинство

проблем были решены, однако еще оставались вопросы границы и социально-экономические проблемы приграничных районов.

В связи с вооруженным вторжением Таджикистана на территорию Кыргызстана в апреле-мае 2022 года и в сентябре 2022 года, Жогорку Кенеш Кыргызской Республики вернулся к рассмотрению вопросов обеспечения безопасности границ с Республикой Таджикистан и решения социально-экономических проблем Баткенской области и приняты соответствующие решения, которые переданы на рассмотрение и решения кыргызского правительства.

Вместе с тем Кыргызская Республика предлагает вопросы урегулирования границ с Таджикистаном решать путем взаимных консультаций на правовой основе. Что касается приоритетных задач двустороннего кыргызско-таджикского сотрудничества, то, прежде всего, необходимо отметить вопросы водно-энергетической сферы, в области транспорта и пограничные вопросы.

Складывающаяся ситуация в регионе по обеспечению водой, претензии третьих стран в отношении строительства гидроэнергетических объектов в Кыргызстане и Таджикистане, диктуют необходимость выработки консолидированных действий в эффективном отстаивании собственных интересов на международном уровне, и координации двух стран в данном направлении.

Нашим странам, как государствам формирования трансграничных рек важно акцентировать внимание на необходимости стратегического партнерства в данной области. В этой связи сторонам следует продолжить совместную работу в рамках Межправительственного Совета проекта CASA-1000.

Деятельность Межгосударственного Координационного Совета и Совета министров иностранных дел Кыргызстана и Таджикистана позволит оперативно и эффективно решать вопросы двустороннего сотрудничества, осуществлять должный контроль по реализации достигнутых договоренностей, а также координировать наши позиции по основным региональным и глобальным международным проблемам.

В связи с изложенным, напрашиваются следующие предложения и рекомендации, которые будут способствовать углублению и расширению двустороннего сотрудничества:

1. Для закрепления достигнутых стабильных и предсказуемых отношений, необходимо продолжить двусторонние встречи на высшем и высоком уровнях. Как показала практика, диалог руководителей двух государств часто способствует прояснению проблемных вопросов, которые не удается решить другим делегациям.

2. В целях предупреждения возможных взрывоопасных межнациональных конфликтных явлений, необходимо ускорить процесс делимитации и демаркации.

3. Необходимо ускорить начало строительства двух мостов через реку Козу-Баглан и канал Гулякандоз, а также автодороги «Кулунду-Максат» в Лейлекском районе Баткенской области и автодороги Кок-Таш—Ак-сай.

4. С целью упреждения непредсказуемой ситуации на таджикско-афганской границе необходимо проводить регулярные кыргызско-таджикские консультации силовых структур (Министерство обороны, МВД, ГКНБ, Погранслужбы).

5. Необходимо проработать вопрос по открытию Консульства Кыргызской Республики в Республике Таджикистан (г. Худжанд).

Город Худжанд, расположенный на севере Таджикистана в Ферганской долине, находится вдали от столицы. Именно в этом регионе, где не проведена делимитация границы, сосредоточены основные проблемы. Большой поток граждан Кыргызстана пересекает границу в этом районе, что приводит к регулярным проблемам. Нередки случаи необоснованных действий со стороны пограничных, таможенных и ветеринарных служб. Сохраняются конфликты между гражданами Кыргызстана и Таджикистана, связанные с взаимными претензиями на земли, пастбища и водоснабжение. Открытие Консульства позволит оперативно решать эти проблемы.

Кроме этого, открытие Консульства окажет эффективную помощь и администрациям Баткенской, Ошской приграничных областей Кыргызстана с Согдийской областью РТ.

6. Проработать с Таджикской стороной вопрос принятия Соглашения о правовом статусе анклавов (эксклавов), что снимет напряженность и будет способствовать нормализации ситуации.

Стороны продолжают попытки конкретизировать свои позиции по вопросу определения правовых основ делимитации государственной границы между Республикой Таджикистан и Кыргызской Республикой.

Позиция Таджикской части сводится к следующему:

1. Таджикская сторона выступала с предложением определить принципы отбора документов для использования их в качестве правовой основы делимитации государственной границы между Республикой Таджикистан и Кыргызской Республикой.

В качестве основополагающего принципа отбора документов таджикская сторона предлагает принцип относимости документов к вопросу установления государственных границ. Учитывая, что процесс установления

государственной границы связан с определенными процедурами, то такие документы должны соответствовать и установленному порядку.

В связи с этим таджикской стороной было предложено принять за правовую основу документы, касающиеся установления государственной границы, прошедшие установленную законодательством процедуру и признанные заинтересованными сторонами.

Основываясь на этих принципах, таджикская сторона однако, как и раньше предложила принять за правовую основу делимитации государственной границы между Республикой Таджикистан и Кыргызской Республикой документы национально-территориального размежевания 1924-27 г.г. И постоянно настаивает на том, что материалы национально-территориального размежевания 1924-1927 г.г. являются документами, свидетельствующими образование государств Центральной Азии бывшего СССР, включая Таджикистан и Кыргызстан.

Однако таджикская сторона не учитывает, что в соответствии с Конституцией СССР 1924 года и Конституциями союзных республик вопрос установления границ между союзными республиками был предметом переговоров его субъектов. А окончательное утверждение относилось к ведению СССР в лице его верховных органов, то есть:

- ЦИК Союза ССР утверждает вопросы изменения границы между союзными республиками после их взаимного согласия;
- ЦИК Союза ССР разрешает спорные вопросы, возникающие между союзными республиками, связанные с определением границ между ними.

Национально-территориальное размежевание 1924-27 г.г. было проведено в нарушение указанных требований Конституции СССР 1924 года.

Таджикистан до настоящего времени не берет во внимание, что 4 мая 1927 года Президиум ЦИК Советского Союза окончательно урегулировал

взаимные претензии РСФСР и Узбекской ССР в районе границ Киргизской АССР, однако в нарушение вышеуказанных положений Конституции СССР 1924 года, не согласовав с РСФСР, передал Сохскую и Исфаринскую волости Узбекской ССР.

Президиум узбекского ЦИК 23 мая 1927 года принял к сведению Постановление ЦИК Советского Союза от 4 мая 1927 года.

7 июня 1927 года Президиум ЦИК Киргизской АССР также принял только к сведению постановления Президиума ЦИК СССР от 4 мая 1927 года. В соответствии с законодательством того времени, по мнению таджикской стороны между Узбекской ССР и РСФСР была якобы установлена государственная (межреспубликанская) граница. Таджикская сторона также утверждает, что для Таджикистана и Кыргызстана, как правопреемников данных республик, данное соглашение является обязательным. В связи с изменением статуса государств, это обязательство приобрело международно-правовой характер. В свою очередь кыргызская сторона считает, что до распада СССР, ни в соответствии с законодательством сторон, ни в соответствии с законодательством СССР, не был принят ни один документ, который бы уточнял или изменял межреспубликанские границы, установленные в ходе национально-территориального размежевания, а указанным документом 1927 года рассматривались только вопросы принадлежности и передачи отдельных волостей и населенных пунктов той или иной республике, то есть РСФСР или Узбекской ССР.

Таджикская сторона также отмечает, что в 1990 году в связи с обращением Советов Министров обеих республик была образована Комиссия Верховного Совета СССР для проведения независимой экспертизы представленных юридических документов, относящихся к периоду национально-территориального размежевания 1924-1927 г.г. И что экспертным заключением данной Комиссии от 30 ноября 1990 года было

подтверждено легитимность документов национально-территориального размежевания 1924-27 г.г. в установлении таджикско- кыргызской границы. Указанное не соответствует действительности, так как ЦИК Союза ССР, во-первых, нарушил положения Конституции СССР 1924 года и во-вторых, рассмотрел только передачу отдельных волостей и населенных пунктов, а не пролегание общей линии границы в Средней Азии между РСФСР и Узбекской ССР.

В свою очередь кыргызская сторона отметит нижеследующее. После национально-территориального размежевания на таджикско- кыргызской границе возникали отдельные споры по вопросам линии границы, а также землепользования.

В 1948, 1958-1959, 1961, 1971, 1988-89 годах сторонами на различных уровнях образовывались паритетные комиссии для разрешения вопросов землепользования. Однако ни одна из этих комиссий не затрагивала вопрос изменения прохождения линии государственной (межреспубликанской) границы, а решала только споры по отдельным участкам и территории. Ни одно решение этих комиссий не было утверждено в установленном законодательством того периода времени порядке. Более того, например, в 1949 году Совет Министров Таджикской ССР отклонил акты паритетной комиссии 1949 года, как противоречащие статье 14 раздела «Д» Конституции СССР 1936 года, которая гласит, что утверждение изменений границ между союзными республиками входят в полномочия высших органов СССР, то есть Верховного Совета СССР. При этом не учитывая, что данный вопрос должен был предварительно рассмотрен союзными республиками и только после этого Верховным Советом СССР.

В связи с тем, что решения указанных комиссий не прошли процедуру утверждения высшими органами власти, то на картографических материалах до 50-х годов линия границы была нанесена с учетом материалов 1924-27 г.г,

а после 50-х - наносилась условная линия. Например, Госкартографическая Служба СССР наносила линию таджикско-кыргызской границы с оговоркой, что после утверждения межреспубликанской границы Верховными Советами Таджикской ССР и Кыргызской ССР граница на картах будет уточнена.

В 1989 году постановлениями Советов Министров Таджикской ССР и Кыргызской ССР была образована Паритетная комиссия для уточнения и урегулирования границ между республиками на всем ее протяжении.

В результате работы этой комиссии граница была проведена со значительными расхождениями от материалов 1924-27 г.г. и более того, появилось около десяти анклавов Таджикской ССР на территории Кыргызской ССР.

Советы Министров Таджикской ССР и Кыргызской ССР подписали Соглашение об установлении границы между республиками и своими постановлениями одобрили его.

В соответствии с Конституцией СССР и Таджикской ССР материалы паритетной комиссии сторон 1989 года были предметом обсуждения Верховного Совета Таджикской ССР. Верховный Совет Таджикской ССР не утвердил результаты работы паритетной комиссии, а только своим постановлением лишь принял к сведению подготовленные материалы 1989 года и поручил комиссии совместно с кыргызской стороной продолжить работу по уточнению границы.

Более того, после данного поручения таджикского парламента постановлением Кабинета Министров Таджикской ССР создана новая комиссия, в задачи которой входила рассмотрение спорных вопросов по границе с Кыргызской ССР с учетом экспертного заключения комиссии Верховного Совета СССР от 22 декабря 1990 года.



С учетом указанной позиции таджикской стороны в ходе обсуждения вопроса определения правовых основ делимитации таджикско-кыргызской государственной границы Правительство Таджикистана высказало мнение, что в соответствии и согласно положений документа о создании СНГ от 8 Декабря 1991 года «на территории подписавших ее государств не допускается применение норм третьих государств, в том числе бывшего СССР» [295].

В свою очередь кыргызская сторона считает, что даже без трактовки смысла понятия «норма», абстрактно используемого в положении Соглашения, «недопущение применения норм третьих государств на территории подписавших его государств» [296], не может быть принято по следующим основаниям.

Во-первых, бывший СССР до своего распада не может быть для республик, входящих в нее, третьей страной;

Во-вторых, во всех странах СНГ, включая Кыргызстан и Таджикистан, действует законодательство СССР, в части не противоречащей законодательству суверенных республик.

Так, Закон Кыргызстана «О придании статуса конституционного закона Декларации о государственной независимости Республики Кыргызстан» [297] и другой кыргызский Закон «О введении в действие Конституции Республики Кыргызстан» [298] законодательно закрепили возможность применения норм бывшего СССР на территории республики.

Не вдаваясь в подробности доктринального толкования понятия «нормы», таджикская сторона акцентировала внимание на то, что не предлагает применять установленный бывшим СССР порядок установления границ для уточнения прохождения линии таджикско-кыргызской государственной границы, а вносит предложение, что материалы национально-территориального размежевания 1924-27 г.г. являются

документами, свидетельствующими образование Таджикистана и Кыргызстана.

В свете вышеизложенного таджикская сторона считает, что на настоящее время единственными документами, относящимися к вопросу установления таджикско-кыргызской государственной (межреспубликанской) границы и прошедшими установленную процедуру являются документы национально-территориального размежевания 1924-27 г.г.

Кыргызская сторона, в свою очередь, в ходе обсуждения правовых аспектов делимитации кыргызско-таджикской границы, неизменно предлагала использовать в качестве основы результаты работы Паритетных комиссий Правительств Кыргызской ССР и Таджикской ССР 1989 года с учетом последующих изменений. Эти документы обладают юридической силой и в значительной степени отражают административные границы между Кыргызской ССР и Таджикской ССР, существовавшие на момент распада СССР.

Кыргызской сторона считает, что наиболее полное и согласованное определение межреспубликанских границ было найдено Паритетными комиссиями Кыргызской ССР и Таджикской ССР от 1989 года по следующим основаниям:

Комиссия по национальной политике и межнациональным отношениям Верховного Совета СССР в результате возникновения спорных вопросов в разрезе водо-землепользования, приняла решение от 30 июня 1989г. «О конфликтной ситуации в приграничных районах Кыргызской ССР и Таджикской ССР». Соответственно, постановлениями правительств Кыргызской ССР [299] и Таджикской ССР [300] были созданы комиссии, в задачу которых вменялось в двухмесячный срок вынести решение об урегулировании данного спора.

Подготовленные Паритетными комиссиями материалы с приложениями были оформлены «Соглашением между Киргизской ССР и Таджикской ССР об установлении границы между Киргизской ССР и Таджикской ССР» [301], которые были подписаны Председателем Совета Министров Киргизской ССР А. Джумагуловым и Председателем Совета Министров Таджикской ССР И. Хаетовым.

Выбор правовой базы объясняется тем, что на данный момент материалы Паритетных комиссий 1989 года, как уже отмечалось выше, являются наиболее полными и достоверными, следовательно, учитывает принцип фактически сложившегося землепользования с учетом ранее переданных земель.

Утверждение таджикской стороны о том, что именно материалы национально-территориального размежевания 1924-1927 годов являются документом', свидетельствующим об образовании республик в Средней Азии, следовательно, могущих служить в качестве правовой основы для делимитации, не имеет под собой серьезного юридического обоснования.

Кыргызская сторона предоставила таджикской стороне (как и узбекской стороне) нижеследующее:

1. При урегулировании приграничных споров Паритетной комиссией под руководством Б. Кульбешерова в постановляющей части пункта 3 Протокола №4 от 25 января 1927 г. указана существенная оговорка: «Войти в Президиум ЦИК СССР с предложением о проведении в последующем описания границ путем уточнения их в натуре специальной паритетной комиссией».

2. По результатам работы Паритетной комиссии ЦИК СССР - постановлениями от 4 мая 1927 года установлена только принадлежность отдельных волостей и населенных пунктов к РСФСР и Узбекской ССР. Даже

в этом вопросе ЦИК Союза ССР допустил нарушение Конституции 1924 года — передав Сохскую волость в состав Узбекской ССР, без согласия ЦИК РСФСР. Установление и описание границ не рассматривалось.

В компетенцию комиссии Б. Кульбешерова входило решение спорных пограничных вопросов, а составление описания границ требовало значительного времени, что в течение отведенного одного месяца осуществить не представлялось возможным. В связи с этим, ЦИК Союза ССР установил сроком на три года мораторий на спорные пограничные вопросы.

3. Постановление Президиума ЦИК Союза ССР от 4 мая 1927 года содержит противоречивые и взаимоисключающие друг друга нормы. Так, пункт 5 постановления предусматривая в императивном порядке окончательное урегулирование вопроса границ между Таджикской АССР и Киргизской АССР, одновременно устанавливает норму, предусматривающую 3-х летний срок, по истечении которого можно вносить предложение об изменении границы.

С учетом вышеуказанного Постановление Президиума ЦИК Советского Союза от 4 мая 1927 года не урегулировала границы между Таджикской АССР и Киргизской АССР, ограничившись рассмотрением передачи отдельных волостей и населенных пунктов РСФСР и Узбекской ССР.

Основываясь на изученных фактах, можно сделать вывод, что отсутствие документов, подтверждающих утверждение и установление границ между Киргизской ССР и Таджикской ССР привело к тому, что межреспубликанская граница формировалась исходя из освоения земель и источников водопользования, организовывавшимися в тот период сельхозпредприятиями, путем строительства отдельных поселений и образования административно-территориальных единиц.

Несмотря на то, что границы юридически установлены не были, Союзное правительство признавало сложившиеся границы в республиках Средней Азии, о чем свидетельствуют ряд последующих постановлений Совета Министров СССР о передаче земель как Киргизской ССР, так и Таджикской ССР, в результате чего смежные хозяйства двух республик в основном придерживались установленной границы по фактическому водоземлепользованию, включив в государственный учет по использованию земель площади, определенные паритетными комиссиями 1948, 1958-1959, 1968- 1969, 1971, 1989 годов, а не решениями ЦИК СССР 1924-1927 годов.

Несовершенство актов 1924-1927 годов фактически было признано и отмечено обоюдно в постановлениях Правительства Таджикской ССР от 12 января 1990 года №10 «Предложения Паритетной комиссии об уточнении границы между Таджикской ССР и Киргизской ССР» [302] и Правительства Киргизской ССР от 16 января 1990 года №10 «Об итогах работы Паритетной комиссии Киргизской ССР по рассмотрению спорных земельных вопросов между Киргизской ССР и Таджикской ССР» [303], где указывается, что следует одобрить представленные Паритетными комиссиями обеих республик предложения об изменении границы между Киргизской ССР и Таджикской ССР и установлении ее согласно описанию картографическим материалам, согласованными этот период между правительствами двух республик, из чего можно сделать вывод, что стороны согласились установить государственную границу по принципу фактически сложившегося водоземлепользования с учетом ранее переданных земель.

Дополнительно следует отметить, что позиция таджикской стороны о том, что акты СССР по вопросам установления границ не носят нормативного характера и, соответственно, положения статьи 11 «Соглашения о создании СНГ» [304] не может быть к ним применимо, является ошибочным.

Неверность данного суждения раскрывается в том, что все акты Союза ССР по установлению, изменению границ содержат в себе все признаки нормативно-правового акта, то есть наличие императивных норм, что также подтверждается формой принятого акта в виде постановления. Исходя из этого, напрашивается вывод, что применение норм бывшего СССР допускается лишь в случае дачи согласия Кыргызской Республикой, значит, следуя логике, это означает, что все решения Президиума ЦИК СССР, ВЦИК СССР (документы 1924-1927 годов), тем более Средазликвидкома тоже не могут применяться без взаимного согласия бывших республик Советского Союза.

Единственное, что может быть принято во внимание - это материалы и документы, принятые на уровне Верховных Советов и Советов Министров обеих республик с момента образования Кыргызской ССР (5 декабря 1936 года) и Таджикской ССР, когда Кыргызстан и Таджикистан, как равные субъекты бывшего Союза ССР устанавливали межреспубликанскую границу.

Так, в Договоре об основах межгосударственных отношений между Кыргызстаном и Таджикистаном говорится, что «..Отношения между Высокими Договаривающимися Сторонами строятся на основе территориальной целостности и нерушимости границ и других общепризнанных норм международного права» [305].

Статья Договора гласит, «что неотъемлемой частью настоящего Договора является подписанный ими Протокол о создании кыргызско- таджикской Межправительственной Комиссии по комплексному рассмотрению двусторонних вопросов» [306], в котором говорится, что «Задачами Комиссии являются: установление границы в разрезе водо-землепользования линии государственной приграничных районов, ее юридическое оформление и демаркация».

Таким образом, таджикская сторона путем заключения международного договора признала отсутствие должным образом оформленной межреспубликанской границы и согласилась установить государственную границу в разрезе водо-землепользования приграничных районов. Фактически, этим самым Республика Таджикистан отказалась от использования документов 1924-1927 годов при проведении переговоров по делимитации кыргызско-таджикской государственной границы.

На основании вышеизложенного, совершенно очевидно, что материалы национально-территориального размежевания 1924-1927 годов не могут служить правовой основой для делимитации и носить международноправовой характер, на что обращает внимание таджикская сторона, так как именно неурегулированность административно-территориальных границ была причиной возникновения земельных споров и создания в последующие годы межреспубликанских Паритетных комиссий.

Но, даже принимая во внимание изложенную позицию правовой группы таджикской стороны, правовая группа кыргызской стороны обращает внимание таджикской стороны на следующее обстоятельство.

В соответствии с Соглашением о создании СНГ от 1991 года [307], Алма-Атинской Декларации от 21 декабря 1991 года [308] и Московской Декларации о соблюдении суверенитета, территориальной целостности неприкосновенности границ государств-участников Содружества Независимых Государств от 15 апреля 1994 года [309], подписавшие вновь образованные республики СНГ договорились признавать и уважать территориальную целостность и нерушимость существующих границ».

Данные документы были подписаны главами государств Кыргызской Республики и Республики Таджикистан без каких-либо оговорок, признав тем самым фактически установившуюся на момент подписания линию прохождения кыргызско-таджикской государственной границы.

Подтверждением данной позиции может служить Постановление Маджлиси Оли Республики Таджикистан [310] принятие и реализация Закона Таджикистана «О Государственной границе Республики Таджикистан», где в постановлении Парламента указано, что «..До заключения договоров прохождения Государственной границы Республики Таджикистан с сопредельными государствами - бывшими союзными республиками СССР придать границе с этими государствами статус Государственной границы Республики Таджикистан» [311].

Соответственно указанный Закон Таджикистана отмечает, что «Республика Таджикистан подтверждает на основе провозглашенной правопреемственности в отношении бывшего СССР прохождение своей Государственной границы, установленной действующими на день вступления в силу настоящего Закона международными договорами, включая акты об административно-территориальном разграничении Республики Таджикистан и других государств - бывших республик Союза ССР» [312].

Согласно положениям статей 11 и 34 Венской Конвенции О правопреемстве государств в отношении договоров, можно сделать вывод, что в силу правопреемства даже в случае, когда возникают какие-либо основания для прекращения или изменения договорных прав и обязательств, то эти возникшие основания не могут быть причинами и поводами для изменения границ [313].

Следовательно, исходя из юридического принципа поглощения одного нормативного акта другим нормативным актом в свете официальных решений Паритетных комиссий Киргизской ССР и Таджикской ССР 1948, 1958-1959 г., 1968-1969 г., 1971 г., 1989 г., положив в основу фактически сложившиеся современные границы, а также в соответствии с действующими нормами международного права и принципами Венской Конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров, кыргызская сторона считает, что Кыргызская Республика с вступлением в силу Закона «О государственной



границе Кыргызской Республики» [314] официально утвердила материалы и документы Паритетных комиссий 1989 года, и они являются на сегодня для Кыргызстана единственно легитимными в качестве правовой основы делимитации кыргызско-таджикской государственной границы.

При этом Республика Таджикистан, так же, как и Кыргызская Республика с принятием Закона «О Государственной границе Республики Таджикистан» фактически подтвердила материалы Паритетных комиссий 1989 года (через Закон), следовательно, ссылки на то обстоятельство, что указанные документы не прошли предусмотренную Конституцией СССР, Киргизской ССР и Таджикской ССР процедуру утверждения утратили свою состоятельность.

Ошибочная позиция Таджикистана впоследствии породила ряд конфликтных ситуаций. В частности, 18 мая 2005 года в г. Душанбе было подписано Соглашение между правительствами КР и РТ о взаимном отводе земельных участков [315].

Соглашение подписали премьер-министр КР К.С. Бакиев (и.о. Президента КР) и премьер-министр РТ А.Акилов. Ратифицировано Жогорку Кенешем КР 26 декабря 2005 года и подписано как Закон №46 от 13.02.2006 года.

Данным Соглашением предусматривалось в целях взаимного отвода земель для строительства высоковольтных линий электропередачи («Айгуль-Таш» - «Самат» и «Айгуль-Таш» - «Канибадам») и автомобильной дороги.

В этих целях Кыргызстан выделял полосу земельного участка в 18 км, а Таджикистан выделял полосу – 3 км.

Однако Таджикистан не выполнил свои обязательства (течение с 2005 года по 2011 год), в связи с чем, кыргызские энергетики вынуждены были увеличить протяженность электролинии «Айгуль-Таш», «Самат» в данной местности на 2.1 км по кыргызской территории и искать другие возможности строительства участка автодороги Ош–Исфана.

3.3. Правовой режим государственных границ Кыргызской Республики с Китайской Народной Республикой и Республикой Казахстан.

3.3.1 Особенности правового режима кыргызско-китайской границы.

После вторжения Российской империи в Среднюю Азию, в 1876 году было ликвидировано Кокандское ханство. Правопреемницей земель Кокандского ханства стала Россия. Российская империя в Средней Азии стала граничить с Китаем. Граница между двумя государствами имела нечетко зафиксированные участки, что породило взаимно оспариваемые участки, которые не были взаимно согласованы и юридически оформлены, вплоть до развала Советского Союза.

Договорно – правовой основой российско – китайского пограничного размежевания служили заключенные и подписанные договора и протоколы [316]. Пекинский договор, 1860 года, Чугучакский протокол 1864 года, Санкт–Петербургский договор 1881 года, Кашгарский протокол 1882 года, Ново-Маргеланский протокол 1884 год. Границы между Россией и Китаем в основном складывались по двум направлениям: исторически и в результате достигнутых договоренностей, то есть в результате взаимного согласования и искусственно, в соответствии подписанных юридических документов (договора, протокола).

С обретением государственной независимости и суверенитета Кыргызстаном в 1991 году, республика унаследовала нерешенные проблемы границ не только с соседними бывшими союзными республиками СССР, но также и с Китайской Народной Республикой. Общая протяженность государственной границы Кыргызской Республики составляет примерно 4770 километров. Протяженность границы с Китаем составляет 1072 километра.

Согласно достигнутой взаимной договоренности, за правовую основу делимитации границы между Кыргызстаном и Китаем были приняты

вышеуказанные российско-китайские документы по разграничению территорий России и Китая на среднеазиатском участке:

- Пекинский дополнительный Договор от 2 ноября 1860 г., где было отражено общее направление прохождения границы.
- Чугучакский Протокол (Договор) от 25 сентября 1864 г. по которому определено прохождение границы по естественным географическим границам.
- Санкт-Петербургский договор от 12 февраля 1881 года, согласно которому была достигнута договоренность о назначении комиссаров для осмотра границы и установка пограничных знаков, между Ферганской областью России и Кашгарской областью Китая.
- Ново-Маргеланский Протокол 1884 года, по которому установлена и проведена государственная граница между Китаем и Россией, начиная от перевала Бедель по Тянь-Шаньскому хребту до Памира.

Следует отметить, что на границе Советского Союза и Китая было 25 взаимно оспариваемых участков общей площадью более 34 тыс. кв. м. км., в том числе 5 - на кыргызском участке границы – это первый участок – 450 кв. км. около пика Хан-Тенгри, второй участок – 260 кв. км. около перевала Иркештам, третий участок – 180 кв. км. местности Жаны-Жер, четвертый участок – 2840 кв. км. местности Узенгю-Кууш и пятый участок – 20 кв. км. местности Бозайгыр-Ходжент. Общая площадь этих участков около 3750 кв. км.

Состоявшиеся в 1964 году первые консультации и переговоры по пограничным вопросам в Пекине не привели к какому-либо конкретному результату. После вооруженного столкновения между пограничниками СССР и КНР в районе местностей Даманский и Алашанколь были возобновлены переговоры по решению пограничных вопросов в 1969 году и которые продолжались по 1979 год. Однако конкретных результатов не было достигнуто.

И только на советско-китайских переговорах, возобновившихся в 1987г., была достигнута договоренность решать пограничные вопросы на основе следующих четырех принципов [317]: 1) на основе русско-китайских договоров, 2) в соответствии с нормами международного права; 3) справедливо и рационально; 4) в духе взаимного понимания и взаимной уступчивости.

Следует также отметить, что сразу после распада СССР китайской стороной было заявлено о необходимости ведения переговоров по границе каждой из бывших союзных республик, граничащих с Китаем, в отдельности. Однако путем дипломатических переговоров с Китаем была достигнута договоренность о проведении в 1992 году пограничных переговоров в широком формате. Совместная делегация в составе правительственных делегаций Кыргызстана, Казахстана, России и Таджикистана с одной стороны и с другой стороны – с Китаем.

Указанные принципы были признаны Кыргызской Республикой. В 1992 году в рамках совместной делегации в составе правительственных делегаций Кыргызстана, Казахстана, России и Таджикистана начался переговорный процесс с Китаем по делимитации государственной границы.

Переговоры продолжались с 1992 по 1996 годы- и Кыргызстаном были достигнуты договоренности по определению линии границы взаимно оспариваемых участков. В ходе переговоров удалось увеличить территорию кыргызского участка в районе пика Хан-Тенгри и отстоять пик Победы, который КНР очень заинтересован присоединить к Китаю.

В ходе переговоров между Кыргызской Республикой и Китайской Народной Республикой были обсуждены вышеуказанные пять участков, и достигнута договоренность о том, что Китаю переходят местности Жан-Жер и Бозайгыр-Ходжент, а Кыргызстану – местность Иркештам. Территория в районе пика Хан-Тенгри была разделена в пропорции: 61% территории – Кыргызстану и

39% территории – Китаю. Вопрос по участку в районе перевала Бедель по взаимному согласованию был отложен на последующее рассмотрение.

По результатам вышеуказанных достигнутых договоренностей 4 июля 1996 года было подписано Соглашение между Кыргызской Республикой и Китайской Народной Республикой о кыргызско-китайской государственной границе [318], которое было ратифицировано Жогорку Кенешем Кыргызской Республики. Принято Законодательным Собранием Жогорку Кенеша КР 26 декабря 1997 года и одобрено Собранием Народных Представителей Жогорку Кенеша КР 17 марта 1998 года. Вступило в силу 27 апреля 1998 года с даты обмена ратификационными грамотами. 5 июня 2001 года стороны начали работы по демаркации государственной границы, которые завершились в 2004 году.

Так как участок в районе перевала Бедель, как выше указано, требовал дополнительного согласования. По итогам многочисленных переговоров в 1999 году было достигнуто соглашение между Кыргызстаном и Китаем о государственной границе [319] в районе перевала Бедель по участку Узенгю-Кууш. 70% площади участка перешло КР, а 30% площади – КНР.

Указанное дополнительное соглашение по участку Узенгю-Кууш было подписано 26 августа 1999 года в г. Бишкек в соответствии с кыргызским Законом «О международных договорах» от 22 июня 1999 г. [320], так как предыдущий Закон «О заключении, ратификации, исполнении и денонсации международных договоров Кыргызской Республики» [321], за один месяц до подписания главами двух государств Дополнительного Соглашения по участку Узенгю-Кууш 26 августа 1999 года, утратил силу в соответствии с Законом КР от 21 июля 1999 г. №89. Это было сделано в связи с большим ростом недовольства среди населения республики.

Вместе с тем, проект данного Соглашения перед подписанием был согласован с заинтересованными министерствами и ведомствами Кыргызской Республики,

а также с Комитетом по обороне и государственной безопасности Законодательного Собрания Жогорку Кенеша и подписан Председателем этого комитета А.Кадырбековым.

Это Соглашение носит международно-правовой характер и не допускает возможности повторного рассмотрения вопроса государственной границы Кыргызской Республики с КНР.

Вопрос о принадлежности в районе перевела Иркештам был решен в пользу Кыргызстана с учетом расположения кыргызского села Нура и нашей пограничной заставы на данной территории.

Таким образом, подписание этих соглашений позволило Кыргызстану на международно-правовой основе оформить свою государственную границу с большим южным соседом – КНР, а также стало основой взаимного фактического и юридического признания и соблюдения принципов территориальной целостности и нерушимости границ, а также послужило отправной точкой взаимовыгодного курса двусторонних отношений.

Следует также отметить, что правовой основой установления государственной границы в местности Узенгю-Кууш являлись вышеуказанные Чугучакский 1864 года и Ново-Маргеланский 1884 года протоколы, утвержденные Россией и Китаем [322, С.30].

Сложность и неопределенность этого участка наблюдалась даже после согласования и утверждения обеими сторонами Ново-Маргеланского протокола в 1884 году. В частности, в район Узенгю-Кууш, летом 1911 года, был направлен поручик-картограф Ледомский который доложил Туркестанскому генерал-губернатору (орфография сохранена) «что сопровождаемый кыргызами Маразык Баястановым, Ордобай Ногоевым и Садык Суранчиевым из Жетогоузской волости поехал в верховье реки Чон-Терек, но встретил со стороны китайских киргиз племени «Черик» вооруженное

сопротивление не желая создавать конфликта с китайскими властями, я решил уйти обратно» [323, С.38]. Аналогичные конфликтные ситуации имели место и на других участках российско-китайской границы в районе Средней Азии.

В ходе дипломатических контактов между Россией и Китаем не было достигнуто однозначного понимания текстов Чугучакского и Ново-Маргеланского договоров, описывающих участок «Узенгю-Кууш».

Советским Союзом и Китаем с 1964 года по 1990 год велись переговоры о принадлежности этого участка, однако каких-либо результатов также не достигли.

И только в 1999 году по данному вопросу в результате сложных переговоров был найден эффективный, обоюдовыгодный вариант решения, который привёл к подписанию Дополнительного соглашения между Кыргызстаном и Китаем о государственной границе.

Участок Узенгю - Кууш по Чугучакскому протоколу от 7 декабря 1864 года определялся обтекаемо и поверхностно как «на юго-запад по вершинам гор Хан-Тенгери, Гунгулук, Как-шань, расположенных на юге от озера Темуртунор, разделяющих Туркестан от Бурутов и выходящих на Коканских пределы».

Эти географические неточности и стали источником различного толкования текста протокола и породили множество конфликтных ситуаций.

По Ново – Маргеланскому протоколу 1884 году участок Узенгю-Кууш описан следующим образом: «Начиная от перевала Бедел, на котором в прошлом году комиссарами обеих государств поставлены граничные знаки, граничная межа направляется на запад по хребту Кокшал, не имеющему в себе никаких горных проходов, затем поворачивает по главному Тянь-Шанскому хребту на юг через перевалы Когарт...».

Расстояние по прямой линии между перевалами Бедел и Когарт составляет около 150 км. Между ними нет ссылки ни на один точечный географический объект.

Вышеизложенные описания протоколов и договоров не позволяли аргументированно и эффективно решать пограничные вопросы ни российской, ни китайской сторонам, а в современное время ни кыргызской, ни китайской делегациям.

После подписания соответствующих соглашений по государственной границе с Китаем среди различных слоев кыргызского общества имели место различного рода кривотолки.

В частности, утверждалось, что Китай признанием независимости Кыргызстана признал территориальную целостность страны. Следует отметить, что признание КНР независимости, КР и установление дипотношений еще не означает признание государственных границ.

Определение линии государственной границы требует заключения соответствующих международных договоров с сопредельными государствами и их признания мировым сообществом. Китай, признавая независимость Кыргызской Республики, подтверждал признание кыргызского государства как нового субъекта международного права. Факт наличия пограничных споров при этом оставался.

Еще одним обвинением звучало то, что в результате подписанных соглашений китайской стороне были отданы кыргызские земли, тем самым нарушено законодательство Кыргызской Республики, так как прерогатива изменения государственных границ принадлежит Жогорку Кенешу, который не рассматривал Дополнительное Соглашение по участку Узенгю – Кууш.

По достигнутым соглашениям с Китаем о государственной границе, не были переданы Китаю территории и, соответственно, не было изменения



государственной границы Кыргызстана. Соглашение о линии прохождения границы касалось только взаимно оспариваемых участков, и изложенные в тексте описания прохождения линии государственной границы на местах не соответствовали документам, которые были приняты за юридическую основу переговоров.

Подписанные с Китайской Народной Республикой соглашения впервые соответствуют нормам международного права и определяют линию прохождения государственной границы Кыргызской Республики с Китаем. С учетом вышеуказанного, нельзя говорить о передаче и сокращении территории Кыргызстана, так как до этого не существовало в природе соглашения о государственной границе между Кыргызстаном и Китаем. Государственная граница определяется на договорной основе с сопредельным государством. Достигнутые договоренности между двумя государствами о делимитации границы юридически закрепляются соглашением, которое должно быть ратифицировано парламентами двух сторон, и государства приступают к следующему этапу, то есть начинаются демаркационные работы. После завершения демаркационных работ устанавливается линия прохождения государственной границы, которая определяет на местах пределы территории одного государства.

Когда утверждается об изменении государственной границы, то в соответствии с нормами международного права изменить можно только имеющуюся государственную границу, а её-то и не было на отдельных участках.

Соглашением между Кыргызской Республикой и Китаем не передана и не сокращена территория Кыргызской Республики, а достигнуты договоренности с китайской стороной по имеющимся взаимно оспариваемым участкам, не принадлежавшим ни Кыргызстану, ни Китаю. В результате какая-то часть территории перешла к Кыргызстану, а какая-то Китаю.

Независимый и новый Кыргызстан ведя переговоры с Китаем по границе испытывая трудности: во-первых, мы никогда не имели четко и документально оформленных границ с соседними странами и народами; во-вторых, делегация Кыргызстана по ведению переговоров по участкам кыргызско-китайской границы испытывала на тот период невидимое давление результатов предыдущих советско-китайских переговоров, согласно которым СССР выигрывал значительные площади территории на границе, которая являлась границей независимой Кыргызской Республики.

Кыргызстан добился значительных успехов при заключении кыргызско-китайского договора о границах, даже несмотря на вышеуказанное обстоятельство. Это успех кыргызской внешней политики.

3.3.2. Особенности правового режима кыргызско-казахской границы и совместного управления водными ресурсами.

Что касается границы соседнего государства по СНГ - Казахстана, то следует отметить, что в 1997 году была достигнута договоренность с Казахстаном о начале переговорного процесса по делимитации кыргызско-казахской границы. По результатам этой работы 15 декабря 2001 года в г. Астане был подписан Договор о кыргызско-казахской государственной границе.

В 2008 году договор ратифицирован Жогорку Кенешем Кыргызской Республики. 24 апреля 2008 года Президентом Кыргызской Республики подписан Закон о ратификации Договора о кыргызско-казахстанской государственной границе [324].

В ходе работы Совместной комиссии по делимитации и демаркации, а также, особенно во время проведения демаркационных работ, у сторон возникла необходимость о проведении незначительных регулировок на отдельных участках кыргызско-казахской границы. В связи с этим на встрече Совместной комиссии Сторон в городе Алматы с 1 по 5 августа 2011 года сторонами были

внесены 15 участков на линии кыргызско-казахской границы, которые требовали незначительного регулирования Совместной комиссией Сторон включая участок «Коксай» и «800 метровый отрезок дороги» в н.п. Дружба (в районе г. Токмок) [325].

Сторонами достигнута договоренность провести только незначительную регулировку по участку «Кладбище» н.п. Карабулак Чуйской области линии границы путем компенсационного обмена площадями в 2,0 га с тем, чтобы указанное кладбище в н.п. Карабулак находилось на территории Кыргызской Республики. По другим участкам стороны не пришли к взаимному согласию, и вопросы по другим участкам госграницы не были решены.

В связи с невозможностью достижения взаимоприемлемых договоренностей по остальным участкам решено провести демаркацию кыргызско-казахстанской государственной границы согласно Договору.

На очередном заседании Сторон которое состоялось г. Алматы в период с 24 по 28 сентября 2012 г. Стороны утвердили договоренности о равновеликом обмене участками в районе участка «канал Быстроток» (большой и малый клин) Таласской области. Площадь обменного участка составляет 2774 га. Взаимно оспариваемые участки государственной границы выглядят следующим образом. По участкам в Иссык-кульской области Кыргызстана претендовали на:

- участок "хребет Уйбулак ", площадь - 150 га;
- участок "урочище Турук ", площадь - 4410 га;
- участок "хребет Сарыджаз ", площадь - 630.0га;

Итого: 5190 га.

По участкам сопредельной территории в Алматинской области Казахстан претендовал на:

- участок "хребет Уйбулак", площадь - 130.0га;

- участок "перевал Кокпак", площадь - 40.0га;
- участок "перевал "Кашкатор", площадь - 345.0га;
- участок "урочище Денарша", пер. Ашутор, площадь - 2950.0 га;

Итого: 3105 га.

Граница на местности «Турук» (площадью 4410 га) по описанию, утвержденному Указом Верховного Совета Киргизской ССР от 30 марта 1961г. №17/829 [326] проходила по реке Турук, но по настоянию кыргызской стороны проектная линия прохождения госграницы сторонами принята и описана согласно постановлению ВЦИК от 10 сентября 1930 года. В результате 4410 га местности «Турук» перешло Аксуйскому району Иссык – Кульской области. На участке «Сары Джаз» Кыргызстану перешло 630 га.

На участках «Кокпак» Ак-Суйского района Иссык-Кульский области граница проходит по территориям и участкам, которые используются обеими республиками. В результате описания прохождения госграницы по хребтам и вершинам гор 2975 га отошли Республике Казахстан [327]. При рассмотрении участка «Уй-Булак» Иссык-Кульского района Кыргызской Республики перешло – 150 га, Казахстану – 130 га. Проектная линия госграницы здесь проходит по хребту, в результате чего участок «Уй-Булак» площадью 130 га отошел Республике Казахстан с учетом того, что изменение начертания линии границы в данной местности связано с более точным определением рельефа при топосъемках на картах 1980-х годов по сравнению с картами 1940-х годов. Что касается пастбища «Каркыра», то следует отметить, что всесоюзный Центральный исполнительный комитет (ВЦИК) СССР, рассматривая в 1930 году административно- территориальное размежевание между Кыргызстаном и Казахстаном отметил, что общая площадь местности «Каркыра» составляет 190 тысяч гектаров. Линия границы размежевания пересекла данную местность и

разделила участок «Каркыра» следующим образом. Казахстану отошло 130 тысяч гектаров площади, а 60 тысяч гектаров площади передано Кыргызстану.

Во время переговорного процесса в 1998-2000 годах между делегациями Кыргызстана и Казахстана возник вопрос о принадлежности 1760 гектаров участка местности «Каркыра» [328]. Было документально установлено, что из общей площади 1760 гектаров – 1135 гектаров принадлежит Казахстану, а 625 гектаров Кыргызской Республике. Однако местное население Тюпского района Кыргызской Республики обратилось в правительство Кыргызстана с просьбой – в том числе и письменно – передать Казахстану принадлежащие Кыргызстану 625 гектаров земли, а взамен получить от Казахской стороны территорию площадью 1135 га, которая близко расположена к кыргызскому населенному пункту Санташ («4 ферма») и удобна для выпаса скота.

После длительных переговоров удалось произвести обмен принадлежащей Кыргызстану 625 гектаров земли в местности «Каркыра» на 1135 гектаров казахской территории. Однако впоследствии отдельные граждане Кыргызской республики исказили указанный состоявшийся обмен земельными участками обвинив руководство республики в продаже казахской стороны святой для кыргызов местность «Каркыра».

По Чуйской области протяженность границы составляет 530 км.

Кыргызская сторона претендует на следующие территории:

- так называемый «Кладбище» участок площадью - 17.0 га;
- участок «Лесополоса» площадью - 36.0 га;
- участок «ур. Аспарабаши» площадью - 578 га;
- участок «гора Легостаева» площадью - 125.0 га;

Итого: 756 га [329].

В свою очередь, на сопредельной территории Джамбыльской области казахская сторона претендует на следующие территории:

– участок «Лесополоса» площадью – 16.0 га.

Взаимно согласовано и принято решение на территории Чуйской области участок «гора Легостаева» передать Кыргызской Республике, то есть КР перешло - 125 га [330].

Данное решение по участку горы «Легостаева» было принято с учетом того, что изменение начертания линии границы было связано с более точным определением рельефа при топоъемках на картах 1980-х годов по сравнению с картами 1940-х годов. Таким образом, Кыргызская Республика получила указанную территорию площадью 125,0 га. [331].

На территории Жайыльского района участок "кладбище" с. Степное и участок "Лесополоса" вызвали у сторон споры. По результатам переговоров Кыргызской Республике перешел участок «Кладбище» с территорией – 17 га и 36 га участка «Лесополоса».

Республике Казахстан перешла отставшая часть участка «Лесополоса» площадью – 16 га. То есть в районе села Степное Жайыльского района на сопредельной территории в Казахстане находились лесополоса и кладбище жителей села Степное КР общей площадью 69,0 га. В ходе проведения переговоров была достигнута договоренность о передаче территории кладбища 17,0 га и 36,0 лесополосы Кыргызстану в качестве обмена за участок, занимаемый карьером Джамбульского щебеночного комбината, находящегося на территории Кыргызстана [332]. На территории Панфиловского района оспариваемый Казахстаном участок "Аспарабаши" площадью 578 га перешел кыргызской стороне.

По материалам 1930 года и 1961 года данный участок «Аспарабаши» находился на территории и принадлежал Республике Казахстан. В ходе переговорного

процесса кыргызская и казахская делегации взаимно согласовали проектную линию госграницы на этом участке, описать по наивысшим высотным отметкам, т.е. соблюдая принцип прохождения линии границы на горных участках. Соблюдение данного принципа способствовало тому, что участок площадью 578 гектаров перешел Кыргызстану [333].

По ситуации на участке автодороги Бишкек-Торугарт (Бишкек-Чолпон-Ата) протяженностью 800 метров, расположенного в селе Достук Иссык-Атинского района Чуйской области, а также участка Кок-Сай, расположенного в Кара-Бууринском районе Таласской области следует отметить, что согласно статьи 2 Закона Кыргызской Республики от 24 апреля 2008 года №63 «О ратификации Договора между Кыргызской Республикой и Республикой Казахстан о кыргызско-казахстанской государственной границе, подписанного 15 декабря 2001 года в городе Астана» [334], Правительству Кыргызской Республики было поручено провести соответствующие переговоры с казахстанской стороной о возможности внесения изменений по указанным участкам после вступления в установленном порядке Договора в юридическую силу.

На основании статьи 3 данного Закона МИД Кыргызской Республики, в адрес казахстанской стороны 28 января 2008 года была направлена нота с просьбой о возможности проведения соответствующих консультаций по данным участкам [335]. В ответ на предложение кыргызской стороны казахстанская сторона, нотой №12-2/569 от 27 февраля 2009 года, проинформировала кыргызскую сторону о том, что дальнейшее обсуждение прохождения линии государственной границы на данных двух участках является нецелесообразным ввиду наличия у обеих сторон соответствующих демаркационных документов, юридически закрепленных вышеуказанным Договором от 15 декабря 2001 года.

Однако, по итогам третьего заседания кыргызско-казахстанского Межправительственного совета от 2 июля 2012 года, состоявшегося в городе Астана [336], главам администрации Жамбыльской области Республики

Казахстан, Чуйской и Таласской областей Кыргызской Республики было поручено до сентября 2012 года провести дополнительные консультации незначительной регулировки на взаимной компенсационной основе на следующих участках кыргызско-казахстанской государственной границы:

- каналы «Быстроток» и «Раис» (Таласская область);
- отрезок автодороги Бишкек-Чолпон-Ата, протяженностью 800 метров (объездная дорога на Иссык-Куль, в районе г.Токмок).

В целях реализации данного пункта 6 сентября 2012 года губернаторы Чуйской и Таласской Кыргызской Республики и аким Жамбыльской области провели соответствующие переговоры и по итогам встречи подписали Протокол.

В последнем абзаце пункта 1 данного Протокола установлено, что стороны «по результатам обсуждения вносят предложения» по каналам «Быстроток» и «Раис», а также по отрезку автодороги «Бишкек-Чолпон-Ата» [337].

Согласно данному Протоколу [338] по участку «800 метров автодороги Бишкек-Чолпон-Ата» было предложено оставить линию прохождения кыргызско-казахстанской государственной границы без изменения согласно Договору от 15 декабря 2011 года, при этом кыргызская сторона обратилась с просьбой рассмотреть вопрос о передаче данного участка дороги или предоставить в долгосрочное пользование в аренду Кыргызской Республике. В свою очередь казахстанская сторона согласилась рассмотреть данный вопрос и внести предложение в Кыргызско-Казахстанскую комиссию. Однако, не рассмотрела данный вопрос кыргызской стороны.

По участку «канал Быстроток» (Большой и Малый клин) было внесено предложение о взаимном обмене земельными площадями казахстанской стороне общей площадью 2744 га, а также кыргызской стороне 2744 га соответственно.



В последующем был подписан Протокол №31 заседания Совместной комиссии по демаркации государственной границы между Кыргызской Республикой и Республикой Казахстан от 28 сентября 2012 года в городе Алматы [339].

Так, абзацем 4 пункта 3 Протокола №31 устанавливается, что «Стороны утвердили договоренности о равноправном обмене участками в районе участка «канал Быстроток», достигнутые на встрече губернаторов Чуйской и Таласской областей Кыргызстана и акима Жамбыльской области Республики Казахстан от 6 сентября 2012 года.

При этом абзац 9 пункта Протокола №31 предусматривает согласие сторон на то, «что решения, принятые по участку «канал Быстроток», будут реализованы до конца полевого сезона 2012 года».

Следует указать, что:

- во-первых, Протокол глав областей государств сторон не устанавливает юридической силы договоренности по обмену территориями как на уровне глав администраций областей, так и на межгосударственном уровне, а лишь является договоренностью по внесению соответствующих совместных и согласованных предложений Правительствам своих государств для последующего возможного решения по данному вопросу;
- во-вторых, Протокол №31 затрагивает вопросы по обмену территориями, что не входит в компетенцию Правительственной делегации по демаркации кыргызско-казахстанской государственной границы. Определение государственной границы, включая обмен территориями путем установления линии государственной границы, относится к процессу делимитации, а не демаркации границы;
- в-третьих, любое предложение об изменении линии государственной границы Кыргызской Республики, предусматривающем обмен территориями, за исключением случаев очевидных изменений, произошедших на местности,

должно осуществляться строго путем заключения соответствующего межгосударственного (международного) договора в рамках делимитации границ;

– в-четвертых, в случае, если международный договор не регулирует правила и процедуры по внесению изменений, как это имеет место в Договоре от 15 декабря 2001 года, то, согласно статье 39 Венской конвенции о праве международных договоров, «договор может быть изменен по соглашению между участниками». Таким образом, если даже международный договор не предусматривает норму о возможности внесения изменений в него, стороны по обоюдному согласию могут внести в него изменения, если только договором не предусмотрен запрет на внесение изменений.

Казахстанская сторона была проинформирована о неправомочных решениях, изложенных в Протоколе губернаторов Чуйской и Таласской областей Кыргызстана и Жамбыльской области Республики Казахстан, так как в пункте 8 Протокола третьего заседания кыргызско-казахстанского Межправительственного совета, в котором указывается о проведении консультаций по незначительной регулировке на взаимной компенсационной основе на обсуждаемых участках государственной границы.

Кыргызская сторона инициировала отмену решения Протокола №31 в части урегулирования вопросов по рассматриваемым участкам, а также предложила казахстанской стороне важность сохранения статуса-кво, существующего до встречи губернаторов, с обсуждением данных вопросов на уровне делегаций, которые возглавят профильные вице-премьер-министры обеих стран.

В последующих встречах делегаций казахская сторона предложила возможность передачи кыргызской стороной земель, расположенных в районе села Аманбаево Таласской области, в обмен за каналы «Быстроток» и «Раис». Данное предложение было отклонено кыргызской стороной как не равнозначный обмен.

Параллельно с решением вопросов делимитации кыргызско-казахской границы Казахстан и Кыргызстан решали вопросы водопользования.

В январе 2000 года, руководствуясь принципами добрососедства, взаимной помощи, взаимовыгодного сотрудничества было подписано Соглашение между Правительством Казахстана и Правительством Кыргызстана об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас [340].

По данному соглашению Казахстан принимал на себя обязательства по возмещению финансовых расходов Кыргызской Республики по обслуживанию и ремонту гидротехнических сооружений и водохранилищ, принадлежащих Кыргызстану, но поставляющих воду в Казахстан [341].

Согласно данному соглашению стороны создали постоянную кыргызско-казахскую комиссию, которая совместно определила параметры работы водной инфраструктуры и затраты КР и РК в финансировании гидротехнических сооружений [342].

26 июля 2006 года в Бишкеке кыргызско-казахская Комиссия по межгосударственному использованию водохозяйственных сооружений на реках Чу и Талас для общественности и международным организациям презентовала программу и планы своей работы [343].

Евросоюз и Европейская экономическая комиссия ООН, Экономическая и социальная комиссия ООН, ОБСЕ, Азиатский банк развития, Российско-Эстонский трансграничного сотрудничества Чудского озера оказали данной комиссии организационную, методическую и финансовую поддержку, а также помощь водохозяйственным ведомствам обеих республик, функционирующим и работающим в бассейнах этих рек [344].

В течение 2008 года в целях составления плана работ на 2009 год было проведено совместное обследование объектов межгосударственного

пользования с участием специалистов ведомства по водным ресурсам Казахстана и Департамента водного хозяйства Кыргызстана, а также

Секретариата Комиссии «Чу – Талас». На основании проделанной работы были составлены Акты, дефектные ведомости и план эксплуатационных работ на 2009 год.

29 мая 2008 года провели заседание Комиссии «Чу – Талас» с участием Сопредседателей Комиссии и с членами Комиссии. В повестке дня рассматривали вопрос о выполнении протокольных решений на 2007 год по межгосударственным объектам и определение объектов и видов работ к выполнению в течение 2008года.

Изучив проектный документ «Региональное техническое содействие по совершенствованию управления водными ресурсами в Центральной Азии», выполнение которого предполагается в 2008-2011 г.г. при поддержке Азиатского Банка Развития, эксперты пришли к выводу, что реализация работ, предусмотренных данным проектным предложением полностью отвечает интересам Казахстана и Кыргызстана в сфере сотрудничества по использованию рек Чу и Талас [345].

Планируемые работы позволят содействовать дальнейшему сотрудничеству между Казахстаном и Кыргызстаном в рамках реализации указанного кыргызско-казахского межправительственного соглашения по использованию гидротехнических сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас.

В августе 2008 года подписано Соглашение между Швейцарией и Кыргызско-Казахской комиссией относительно продвижения межгосударственного сотрудничества по управлению водными ресурсами и гидротехническими сооружениями трансграничных рек Чуй и Талас выполнение которого

реализуется при финансовой поддержке Швейцарского Бюро по сотрудничеству в Кыргызстане [346].

Планировались работы по разработке и внедрению автоматизированной системы управления (SCADA) которая поможет в сборе достоверных и качественных данных, а впоследствии содействует в надежном и эффективном управлении водозабором в процессе водораспределения воды на реке Чу.

В рамках проектной деятельности в 2020 году были согласованы предложения о возможной дальнейшей поддержке деятельности комиссии со стороны ЕЭК, ООН/ОБСЕ в 2020-2085 годах по следующим приоритетным направлениям:

– Совершенствование и расширение правовой базы сотрудничества.

Поддержка интернет-страниц комиссии.

Адаптация методики со финансированием.

Унификация методики измерения.

Оценка взаимосвязи поверхностных и подземных вод.

Указанные приоритетные направления легли в основу проектного предложения по дальнейшей реализации второй фазы проекта в 2008-2009 годах.

По объектам межгосударственного соглашения, согласно «Протоколу заседания Комиссии Республики Казахстан и Кыргызской Республики по использованию водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас от 29.05.08 года, было предусмотрено на 2020 год 52 млн. тенге и освоено на 1.12.2020 года 50,5 млн. тенге, что составляет 97%, в том числе в разрезе по объектам:

– Кировское водохранилище - по плану 13,8 млн. тенге, фактическое выполнение работ составляет сумму – 13,4 млн. тенге. По данному объекту на тот период не были завершены и производились электромонтажные работы;

– Чумышский гидроузел - по плану 13.7 млн. тенге, фактически выполнение работ – 13,3 млн. тенге.

– Восточный БЧК и Западный БЧК - по плану 24.5млн.тенге фактически выполнено 23,8 млн. тенге [347].

Данный проект и подписанное Соглашение по водопользованию действуют по настоящее время. Также Кыргызстан и Казахстан реализуют стратегическую программу действий по управлению водными ресурсами бассейнов указанных рек при финансовой поддержке Всемирного Банка на сумму 50 млн. долларов США.

Рост пересечения государственных границ требует от государств Центральной Азии внедрять инновационные и эффективные методы управления на границах. Упрощение процедуры пересечения границ особо актуально для республик Центральной Азии, где проходят важные транспортные маршруты в рамках китайского проекта «Один пояс – один путь» между мировыми торговыми центрами в Восточной Азии и Европе. Транспортные маршруты в данном регионе в настоящее время формируются международными организациями: ШОС, СНГ, ЕАЭС, Евразийские транспортные коридоры, ООН и т.д.

Интеграционные процессы республик Центральной Азии и происходящие реформы в этих республиках формируют новые, транзитные транспортные маршруты Центральной Азии, которые, к сожалению, по многим показателям в настоящее время уступают транспортным коридорам соседних регионов: «Дальний Восток - Европа», «КНР – РФ – РК – Евросоюз» и неконкурентоспособны.

Несмотря на то, что Республика Казахстан завершила делимитацию своих границ с Кыргызстаном, Узбекистаном, Туркменией, Азербайджаном, Китаем и Россией, одна у неё появились новые проблемы – это низкая и не эффективная организация пропуска лиц и транспортных средств через свои границы.

В частности, в связи с возникновением осложнений и препятствий при пересечении кыргызско-казахской границы, а также казахстанско-российской кыргызских транспортных средств с грузами, Казахстан принял ряд мер, которые заслуживают внимания и направлены на повышение эффективности работы пропускных пунктов и соответствующих служб на границе.

Для устранения указанного, а также реализации пограничной политика в отношениях с республиками Центральной Азии, особенно в улучшении качественной работы контрольно-пропускных пунктов Правительство Казахстана предприняло ряд мер.

Вопросы охраны и пересечения границы Республики Казахстан регулируются Законом Республики Казахстан «О государственной границе Республики Казахстан» [348], который определяет виды пограничного контроля и роль Комитета национальной безопасности Республики Казахстан и органов государственных доходов Республики Казахстан, уполномоченных проводить досмотр транспортных средств и грузов.

Приказом Председателя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан утверждены типовые схемы организации пропуска через государственную границу Республики Казахстан лиц, транспортных средств, грузов и товаров в пунктах пропуска [349]. Акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан [350].

Утвержденная схема определяет и регулирует порядок въезда-выезда, организацию пограничного контроля транспортных средств и товаров, пересекающих государственную границу Казахстана. Эта типовая схема определяет виды контроля, которые основаны и регламентированы международными соглашениями и договорами.

Типовая схема Казахстана предусматривает определение правил делегирования полномочий и скоординированное взаимодействие между министерствами и ведомствами республики на границе [351]:

- организация проведения таможенными органами транспортного, фитосанитарного, ветеринарно-санитарного, а также радиационного контроля согласно положений Таможенного кодекса Евразийского экономического союза и Правил радиационного контроля на государственной границе Казахстана;
- организация и реализация совместного контроля с пограничным ведомством Казахстана;
- взаимное признание результатов досмотра таможенных органов и пограничного ведомства.

В утвержденной схеме расписаны и регламентированы порядок и действия контролирующих структур на границе. Четко и понятно расписаны порядок и основные действия структур пограничного и таможенных контроля.

Пограничный таможенный контроль на границах Евразийского экономического союза и внутри неё перенесен на внешние границы стран ЕАЭС.

Вышеуказанные решения Казахстана на границе определяют, что в пунктах пропуска на казахско-кыргызской участках границы осуществляется только пограничный контроль [352]. Согласно Закону Республики Казахстан «О государственной границе», пограничный контроль включает [353]:

- проверку документов и лиц, в том числе посредством обработки биометрических персональных данных, а также опрос лиц в целях определения законности пересечения государственной границы;



– проверку наличия разрешительных отметок всех контролирующих органов в целях определения законности перемещения через границу транспортных средств, грузов и товаров;

– досмотр лиц, транспортных средств, грузов и товаров».

С 22 октября 2018 года Казахстаном на казахско-российской, а также на казахско-кыргызской границе внедрен особый вид контроля – экспортный контроль [354]. Совместно с пограничниками на пропускных пунктах госграницы действуют сотрудники департамента государственных доходов Министерства финансов Казахстана. Их задача заключается в определении объема импорта для обложения налогом на добавленную стоимость (НДС). Следует отметить, что Пограничная служба Казахстана при ввозе груза на границе выдавала перевозчикам талон налоговой службы. До указанной даты грузоперевозчик или владелец груза должен уплатить отраженный в талоне налог.

Указанное нововведение Казахстан обосновывал тем, что это связано с исполнением взятых обязательств при вступлении в 2015 году в Республики Казахстан ВТО, согласно которым при ввозе грузов из дальнего зарубежья (не из стран ЕАЭС) и таможенной очистки этих товаров по заниженным ставкам ВТО, будет требовать не выпускать их за пределы границы Казахстана.

Параллельно казахской стороной реализуется система «электронные очереди» на казахском погранпосту на границе с соседним Узбекистаном. Это позволяет грузоперевозчикам заранее планировать свои поездки в Казахстан.

Казахстаном с 2020 года также реализуется аналогичный пилотный проект «Электронной очереди» на пропускном пункте «Ялама», расположенном на казахстанско-узбекской [355]. К проекту «Электронная очередь» планируется присоединение Кыргызской Республики, что позволит ликвидировать

периодически возникающие заторы автомобилей с грузами на кыргызско-казахской границе.

Таджикистан, не имеющий общей границы с Казахстаном с 2021 года, активно включился в проект «электронной очереди» и в тестовом режиме осуществил несколько сотен грузоперевозок.

### **3.4. Интегрированное управление Государственной границей как инновационный механизм правового обеспечения пограничной безопасности Кыргызской Республики**

Обеспечение качественного и эффективного инновационного управления границами должно рассматриваться Кыргызстаном как важный элемент развития отношений нашего государства с ШОС, СНГ, ЕАЭС. Кыргызская Республика настойчиво работает над внедрением современных международных стандартов в деятельность учреждений и ведомств национального сектора безопасности. Особое внимание уделяется развитию международного сотрудничества в деле охраны границ, борьбе с нелегальной миграцией, незаконным оборотом оружия и наркотиков, эффективному противодействию международному терроризму и преступности.

Изложенное требует внедрения новых инновационных механизмов по государственному управлению границами.

Государственное управление – вид деятельности государства, заключающийся в осуществлении им управленческого, то есть организующего влияния на те сферы и отрасли общественной жизни, которые требуют определённого вмешательства государства путём использования полномочий исполнительной власти.

В XXI веке в условиях быстрых изменений окружающей среды государственное управление наполнилось новым содержанием. Что связано как с расширением возможностей государственных органов, непосредственно

реализующих пограничную политику, так и с необходимостью гибкой адаптации к быстрым изменениям окружающей среды, в частности возрастанию масштабов трансграничной и транснациональной преступности.

В условиях, когда возникают новые цели и задания — которые раньше государственные органы не решали или же решали самостоятельно в достаточно суженных рамках; изменяются формы и масштабы трансграничной и транснациональной преступности; возникают новые связи между государственными органами, в том числе и в международном сотрудничестве; формируются новые механизмы управления границами.

Проблемы, появившиеся в связи с этим, невозможно решить без комплексного интегрированного подхода к управлению границами. По мере его развития и закрепления новых отношений между его субъектами роль интегрированного управления границами будет лишь возрастать, поскольку интегрированный подход — это мощный механизм и ускоритель развития в соответствующей сфере государственной политики, которым является интегрированное управление границами.

Интегрированное управление границами характеризуется такими специфическими признаками:

- особые функции и принципы, характеризующие его как инновационный механизм государственного управления в сфере пограничной безопасности;
- основой является сотрудничество государственных органов и координация их деятельности;
- реализуется специальными субъектами на четырёх уровнях: международном, межгосударственном, национальном и пограничном;
- в процессе его реализации обеспечивается пограничная безопасность государства и параллельно законные интересы граждан.

Понятие интегрированного управления границей должно включать:

- войсковую составляющую, пограничный контроль и оперативно-разведывательную деятельность;
- предупреждение, выявление и пресечение трансграничных преступлений во взаимодействии с соответствующими правоохранными органами;
- контроль на канале въезда – выезда;
- внутригосударственное и международное сотрудничество;
- координация деятельности госорганов и органов местной власти на государственной границе.

Интегрированное управление границами в Кыргызской Республике должно предусматривать:

- координацию деятельности соответствующих государственных органов и органов местной власти по обеспечению безопасности границы;
- обеспечение охраны государственной границы, осуществление информационной и оперативно-розыскной деятельности;
- многоступенчатый контроль за въездом - выездом и пребыванием иностранцев и лиц без гражданства в республике;
- обеспечение международного пограничного сотрудничества.

Под интегрированным управлением границами Кыргызстана необходимо рассматривать скоординированную деятельность соответствующих государственных органов республики по эффективной охране государственной границы и соблюдению прав граждан.

Особенная роль в интегрированном управлении границами принадлежит принципам интегрированного управления границами, которые должны быть

закреплены в законодательных актах, регламентирующих соответствующую область государственной политики и деятельность органов государственной власти.

Принципы интегрированного управления границами динамичны по содержанию и форме, они формируются субъектами интегрированного управления границами — это министерствами, ведомствами, местными органами власти и приобретают характер правовых норм, правилами, которыми руководствуются в управленческой деятельности.

Среди основных принципов интегрированного управления границами можно выделить:

- 1) обеспечение территориальной целостности и нерушимости государственных границ;
- 2) приоритет диалога и взаимных консультаций в предотвращении конфликтов на государственной границе;
- 3) соблюдение прав и свобод человека;
- 4) верховенство права;
- 5) деятельность государственных органов согласно полномочиям в интегрированном управлении границами;
- 6) комплексный подход и согласованность действий на национальном и на международном уровнях;
- 7) анализ ситуации и прогнозирование её развития, стратегическое и текущее планирование;
- 8) оперативность и адекватность по защите государственной границы;
- 9) обустройство пунктов пропуска, обеспечение бесперебойного пропуска через границу лиц, транспортных средств и грузов;

10) унификация процедур контроля во время перемещения лиц, транспортных средств и товаров в соответствии с международными стандартами;

11) внедрение новейших информационных технологий в целях ускорения процедур таможенного оформления и таможенного контроля;

12) международное сотрудничество по вопросам безопасности государственной границы;

Указанные принципы обосновывают содержание и взаимосвязи как между объектами, так и субъектами интегрированного управления границами.

Реализация отмеченных принципов нуждается в усовершенствовании подходов к формированию государственной пограничной политики Кыргызской Республики на основе целенаправленной и скоординированной деятельности субъектов интегрированного управления границами в соответствии с их полномочиями и ответственностью в пограничной сфере.

Под инновационными механизмами интегрированного управления границами следует рассматривать совокупность форм, средств и методов, направленных на практическое осуществление интегрированного управления границами в определённых направлениях для реализации существующих проблем.

Целесообразно выделить такие основные инновационные механизмы интегрированного управления границей:

- нормативно-правовое регулирование;
- организация взаимного сотрудничества в противодействии транснациональной организованной преступности;
- контроль за въездом – выездом в Кыргызстан иностранцев и лиц без гражданства;

– внедрение международных стандартов пограничного и таможенного контроля;

– повышение уровня транспортно-транзитной возможности государства.

В практической плоскости эти инновационные механизмы детализируются по субъектам и объектам интегрированного управления границами.

Планом мероприятий по реализации будущей Концепции интегрированного управления границами должно быть предусмотрено использование и усовершенствование инновационных механизмов интегрированного управления границами как:

– обмен информацией по вопросам противодействия незаконной миграции с пограничными органами других государств;

– выборочное проведение собеседований с иностранцами, въезжающими в Кыргызстан;

– координация деятельности государственных органов, осуществляющих контроль во время пересечения государственной границы;

– осуществление контроля по пребыванию в Кыргызстане иностранцев и лиц без гражданства, а также выдворения их за пределы Кыргызстана за совершение правонарушений;

– обмен статистической и аналитической информацией по вопросам противодействия незаконному перемещению через государственную границу наркотических средств, оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ.

Через эти и другие инновационные механизмы осуществляется практическая реализация пограничной политики субъектами интегрированного управления границами.

Интегрированное управление границами рассматривается как перманентный процесс по достижению определённых целей соответствующими правовыми, экономическими, политическими, оперативными инновационными механизмами, совмещающими в себе серию постоянных, взаимозависимых действий. Эти действия, каждое из которых само по себе является процессом, рассматриваются как функции интегрированного управления границами.

Если общественные функции государства раскрывают его общественную природу и роль, то функции государственного управления показывают, как, какими способами, в процессе каких взаимосвязей с обществом оно их осуществляет.

Основываясь на определении функций государственного управления, можно утверждать, что функциям интегрированного управления границами присущи такие же свойства.

Таким образом, под функциями интегрированного управления границами следует рассматривать специфические по содержанию и средствам обеспечения целостные и непрерывные влияния на интегрированное управление границами в целом.

В соответствии с содержанием, характером и объёмом влияния функции интегрированного управления границами разделяют на общие и специальные. К общим функциям следует относить функции, применяемые во время осуществления любого управленческого процесса:

- стратегическое планирование;
- организация;
- мотивация;
- координация деятельности;



– мониторинг.

Стратегическое планирование - основная функция стратегического управления, которая заключается в формировании модели желаемого, возможного будущего и программировании перехода к этому будущему.

Стратегическое планирование в пограничной сфере осуществляется путём проработки концептуальных принципов развития, в частности, концепции интегрированного управления границами и плана мероприятий по её реализации.

Функция организации – управленческая. Она предусматривает деятельность относительно создания организационных структур, налаживание рациональных организационных отношений, в частности субординацию и координацию действий звеньев управления, а также управление персоналом в системе государственного управления.

Организационная структура управления – это форма системы управления, определяющая совокупность ее стойких связей, обеспечивающая целостность и стабильность, то есть сохранение основных свойств, ввиду разных внутренних и внешних связей.

В структуре управления организацией выделяются звенья, уровни управления и горизонтальные и вертикальные связи. К звеньям управления принадлежат структурные подразделения, а также отдельные служащие. В основу их образования положено выполнение подразделениями определённых функций управления.

Под уровнем управления следует понимать совокупность звеньев управления, занимающих определённую степень в системе управления. Первым заданием в построении структуры любого государственного органа является чёткое определение правовых основ действий и функционирования руководящего звена, а затем формирование подразделений, которые могли бы

способствовать руководящему звену в осуществлении заданий в пределах его компетенции.

Организационные отношения, в отличие от организационной структуры, обеспечивают эффективность структурных связей. Они являются одним из основных элементов управления организацией, которая характеризуется распределением целей и заданий управления между подразделениями и служащими.

Управление персоналом охватывает все действия, связанные с работой с кадрами организации. Оно основывается на принципе рационального отбора, расстановки и использования кадров. К наработкам теории и практики управления персоналом принадлежит выделение основных категорий руководителей организации, в частности руководителей высшего, среднего и низшего звена.

Мотивация является одной из важнейших функций государственного управления. Она требует специальных умений, настойчивости и понимания человеческой природы. Ведь в основе поведения каждого человека лежат определенные мотивы, внутренние стремления, ценности, которые определяют направленность её активности и формы.

Эффективность государственного управления определяется не только целями, правильно определёнными ориентирами или качественно разработанными решениями и обоснованными действиями по их реализации, но и в значительной мере зависит от людей, воплощающих в жизнь такие цели и осуществляющих управленческие решения.

Современная философия государственного управления в основу влияния на людей ставит не принуждение, а мотивационные регуляторы, основывающиеся на учёте психологических особенностей человека.

Мотивация – это процесс побуждения, стимулирования себя или других к целенаправленному поведению или выполнению определённых действий, направленных на достижение собственной цели или цели организации. Мотивация – это процесс пробуждения человека к деятельности для достижения целей.

Во время реализации и формирования мотивов следует учитывать три ключевые составляющие содержания мотивации: усилие, организационные цели и индивидуальные потребности.

Исходя из того, что мотивация решает две проблемы - во-первых, обеспечивает индивидуальные потребности, во-вторых, достигает организационных целей - следует помнить, что оба условия могут и должны удовлетворяться как можно полнее.

Относительно пограничного ведомства мотивация в сфере интегрированного управления границами предусматривает такие направления:

- соответствующее комплектование личного состава;
- формирование морально-психологического состояния личного состава;
- обеспечение социальной защиты военнослужащих и членов их семей;

Развитие системы комплектования личного состава и кадрового обеспечения должно осуществляться путём:

- усовершенствования нормативно-правовой базы порядка происхождения службы военнослужащими;
- создания системы комплектования военнослужащими органов и подразделений;

- комплектования пограничного ведомства военнослужащими на контрактной основе;

- обеспечение карьерного роста и подготовки кадров для выдвижения на высшие должности;

- внедрение организационных, финансовых, материальных и моральных стимулов;

- обеспечения социальных гарантий военнослужащим и служащим.

Усовершенствование морально-психологического обеспечения деятельности личного состава также должно осуществляться путём:

- создания единой базы данных психологических характеристик личного состава;

- внедрения системы профессионального психологического отбора кандидатов для службы в органах и подразделениях пограничного ведомства;

- внедрения современных психологических методик изучения личности, прогнозирования её поведения в различных условиях оперативно-служебной деятельности.

Обеспечение социальной защиты военнослужащих и членов их семей осуществляется путём:

- удовлетворения социальных потребностей военнослужащих, ветеранов и членов их семей;

- создания условий для обеспечения достаточного жизненного уровня личного состава;

- расширения сотрудничества с ветеранскими, другими общественными организациями, органами государственной власти, органами местного

самоуправления по вопросам помощи в решении социальных проблем ветеранов и членов их семей;

– всестороннего развития системы здравоохранения личного состава.

Интегрированное управление границей может успешно внедряться и развиваться только в условиях постоянно и качественно растущих результатов такого управления, в частности результатов реализации пограничной политики.

На сегодня необходимо создать новый мотивационный механизм, который не просто обязывает персонал выполнять задание по назначению, а стимулирует к достижению максимальных результатов в сфере безопасности государственной границы.

Координация - функция управления, сутью которой является установление между субъектами и объектами управления горизонтальных связей, то есть осуществление системы мероприятий, обеспечивающих достижение запланированного результата. Координационные отношения различаются по видам: согласование, технологическое взаимодействие, иерархическое взаимодействие.

Мониторинг – постоянное наблюдение за любым процессом с целью выявления его соответствия ожидаемому результату. Под мониторингом правовых, социально-экономических и политических процессов следует понимать постоянный, систематический сбор информации с целью наблюдения и контроля за развитием определенного социально-политического явления или процесса, а также его прогнозирование. Основными характеристиками мониторинга являются системность, динамичность и нацеленность на прогноз.

Мониторинг в государственном управлении - управленческая функция, предусматривающая систематический сбор информации с целью наблюдения

и контроля за развитием определённой сферы государственного управления, которое способствует выработке долгосрочной стратегии её развития, налаживанию взаимодействия между центральной властью и регионами.

Мониторинг в системе пограничной службы - процесс анализа и оценки информационного потока, который характеризует организационно-правовой и функциональный механизмы пограничной службы и реализуется в виде таких форм: функционального обследования; диагностики административной деятельности; анализа отдельных направлений деятельности служащих; экспертной деятельности; аналитических операций, связанных с принятием и выполнением управленческих решений в пределах регламентированных задания и постоянных обязанностей.

К специальным функциям относятся функции, предопределяющие деятельность субъектов интегрированного управления границей по реализации пограничной политики.

Любая система управления рассматривается как взаимодействие двух составляющих – субъекта и объекта.

Объектом интегрированного управления границами выступает общество, общественная деятельность, связанная с государственной границей, её охраной, пересечением, защищённостью и т. п., субъектом - соответствующие государственные органы.

Особенностью взаимосвязи между субъектом и объектом интегрированного управления границами является то, что управленческое влияние на объект управления не может быть следствием прямого действия одного субъекта, а является результатом комплексного и многоуровневого подхода к управляемости всей системой.

Главной чертой субъектов интегрированного управления границами является наличие у них соответствующей компетенции, правовых и властных

полномочий, дающих возможность реализовывать пограничную политику государства.

Субъектами интегрированного управления границами выступают центральные органы исполнительной власти по вопросам охраны государственной границы, таможенного дела, внутренних дел, иностранных дел, а также другие органы государственной власти в соответствии с компетенцией.

К другим органам государственной власти принадлежат заинтересованные центральные и местные органы исполнительной власти, полномочиям которых отнесена деятельность, касающаяся интегрированного управления границами.

Управление границами охватывает широкий спектр вопросов и затрагивает сложные, а иногда и противоречивые темы в процессе обеспечения эффективного и результативного сотрудничества и координации деятельности всех субъектов интегрированного управления границами. Урегулирование таких противоречий и является фундаментальным заданием интегрированного управления границами.

Решение существующих противоречий возможно путём: комплексного рассмотрения проблемных вопросов; соблюдения сферы компетенции каждого ведомства, задействованного в этой сфере; снижения расхождений между разными направлениями деятельности, содействия общему принятию решений и в длительной перспективе обеспечение согласованного выполнения поставленных задач; улучшения планирования ресурсов, оптимизации использования опыта и компетенции всех привлеченных субъектов.

Из-за многоцелевого характера, интегрированного управления границами могут возникнуть такие проблемы, как:

- не эффективная координация деятельности субъектов интегрированного управления границами;

- необходимость разрабатывания стандартов и новых подходов к интегрированному управлению границами, отсутствие концептуальных принципов стратегического планирования развития, интегрированного управления границами;

- потребность в определении основных принципов интегрированного управления границами.

Для их решения создается система реформ в сфере интегрированного управления границами, которая направлена:

- на усовершенствование системы правовой регуляции в сфере интегрированного управления границами, охраны государственной границы и механизма обеспечения сотрудничества в противодействии трансграничной и транснациональной организованной преступности;

- создание многоступенчатой системы контроля за въездом и пребыванием иностранцев и лиц без гражданства;

- создание единого информационного пространства;

- внедрение международных стандартов осуществления пограничного, таможенного и других видов контроля.

Реализация этих заданий даст возможность:

- 1) привести систему интегрированного управления границами в соответствии с международными стандартами;

- 2) обеспечить выполнение обязательств Кыргызстана в рамках безвизового диалога с дружественными странами и надлежащий и уровень безопасности государственной границы.



3) обеспечить развитие международного пограничного сотрудничества.

Создание интегрированного управления границами нуждается в четких процедурах по внедрению этого механизма путём:

- чёткой координации деятельности;
- принятие Концепции интегрированного управления границами и плана мероприятий по ее реализации;
- осуществление мониторинга.

Фактически внедрение интегрированного управления границами – это механизм согласования и специальных правовых процедур, который обеспечивает эффективное поддержание пограничной безопасности.

Эффективное внедрение - критерий для поддержки запросов о финансовой и технической помощи в создании интегрированного управления границами от стран-партнёров и международных организации и учреждений.

Эффективность внедрения интегрированного управления границами основывается на знаниях методологии государственного управления и методов управления, в первую очередь нормативных и организационных.

Методология государственного управления система способов организации осуществления познавательной и практической деятельности в сфере государственного управления, включающая подсистему способов исследования (понятий, принципов, подходов, методов, правовых норм, парадигм и т. п.) в сфере государственного управления и подсистему способов (принципов, подходов, методов, методик, процедур, технологий и т. п.) государственно-управленческой деятельности.

Организационные методы в государственном управлении - это:

а) совокупность способов, система приёмов организационного характера, направленных на выполнение управленческих операций и процедур, достижение цели деятельности органа государственного управления;

б) конкретные приёмы и способы организации работы и непосредственного функционирования органов государственной власти;

в) комплекс организационных приёмов, влияний на разных уровнях управления и в разных формах выявления, основанных на использовании организационных отношений между людьми и общеорганизационных принципах управления.

Классическими организационными методами, направленными на установление, поддержку и улучшение организационных структур, распределение и закрепление функций (обязанностей), заданий, прав и ответственности субъектов и объектов управления являются регламентационные или организационно-стабилизирующие методы.

Объектами организационного влияния являются как субъекты, так и объекты управления, а также частично внешняя среда. Организационное влияние на объект управления имеет целью изменение его функций, структуры, организации управленческого труда, прав и обязанностей. Влияние на субъект управления предопределяет соответствующее влияние и на объект управления, поскольку эти две подсистемы находятся в неразрывной связи.

Организационно-предписывающие (административные) методы предусматривают влияние субъекта управления на управляемый объект при посредничестве властепредписывающих указаний и организационно-структурных упорядочиваний. Организационные и предписывающие методы характеризуются прямым действием, они имеют директивный, обязательный

характер, основываются на таких управленческих отношениях, как дисциплина, ответственность, власть и принуждение.

В практических условиях предписывающие методы основываются на правилах и нормах, выработанных в процессе управленческой деятельности.

Характерными особенностями организационно-предписывающих (административных) методов государственного управления есть:

– прямое влияние на управляемый объект путём установления его полномочий (прав и обязанностей) в соответствии с действующим законодательством;

– выбор субъектом управления ближайшей и конечной цели, порядка, сроков и условий выполнения заданий на каждом конкретном этапе ресурсного обеспечения;

– юридическая обязательность актов управления (указов, постановлений, решений, распоряжении, приказов и резолюций), невыполнение которых рассматривается как нарушение обязанностей и может повлечь административную, дисциплинарную или уголовную ответственность.

Организационно-предписывающая деятельность органов исполнительной власти имеет подзаконный характер, базируется на соблюдении принципа законности.

Систематизация организационно-предписывающих методов построена на учете специфики средств (форм) влияния (полномочия, ответственность, дисциплинарные требования, нормы, регламенты, приказы и распоряжения). По роли в процессе управления выделяют три группы организационно-предписывающих методов: регламентационные, предписывающие и нормативные. По признаку направленности выделяют методы, направленные на субъект и объект государственного управления. Регламентационные

методы как основа организационно-стабилизирующих методов представляют собой относительно жесткий тип организационного влияния, который заключается в разработке и введении в действие организационных положений, обязательных для выполнения в течение времени, определённого этим положением. Основные виды регламентационных методов: общеорганизационные, функциональные, структурные и должностные.

В науке понятие "концепция" рассматривается как система взглядов на те или иные явления, процессы; способ понимания, трактовки определённых явлений, событий, идея определённой теории.

Термин употребляют также для обозначения главного замысла в научной, художественной, политической и других видах деятельности человека.

В теории государственного управления концепция – это способ понимания, трактовки процессов или явлений, система доказательств определённого положения, совокупность взглядов на отдельный предмет исследования, доктрина, теоретическое направление или подход, ведущая идея; форма ведущего идейного замысла во время формирования государственной политики или разработанного и утверждённого в установленном порядке документа.

В государственном управлении целесообразно предварительно разрабатывать научно обоснованную концепцию всех значимых политических и законодательных решений.

Важным в процессе разработки концептуальных принципов государственной политики является учёт основного теоретического конструкта теории организации - концепции организации.

Концепция организации – это совокупность исходных положений функционирования и развития организации как системы и как процесса; способ понимания, объяснения и толкования природы организации.

Стратегия – подход к решению критически важных и сложных проблем; модель программирования деятельности для достижения установленных целей.

Стратегия обязательно определяет приоритеты, которые дают полезную основу для распределения ограниченных ресурсов.

Принципиальным отличием стратегии от концепции является то, что стратегия создает представление о том, в каком направлении двигаться, а концепция подсказывает путь, которым оптимально можно достичь поставленной цели.

Учитывая вышеизложенные аспекты, под Концепцией интегрированного управления границами следует понимать научно-обоснованную систему взглядов на определение основных направлений, условий и порядка практического решения задач интегрированного управления границами как инновационного механизма государственного управления в сфере пограничной безопасности.

Концепция интегрированного управления границами:

- определяет основные направления и пути реализации государственной политики в сфере интегрированного управления границами;
- является способом установления взаимодействия между субъектами интегрированного управления границами;
- формируется на основе обобщённой, недостаточно точной информации; – предусматривает хорошо настроенную обратную связь;

– является основой для разработки стратегических планов, проектов и программ.

Концепция – это многогранный и очень эффективный инструмент для реализации государственной политики в сфере интегрированного управления границами.

Концепция интегрированного управления границами направлена на последующее развитие пограничной политики Кыргызстана, повышение эффективности деятельности соответствующих государственных органов относительно защиты национальных интересов на государственной границе.

Нормативные методы в государственном управлении – методы направления деятельности субъектов и развития объектов государственного управления, которые основываются на использовании системы норм, правил и стандартов общественного развития в процессе выработки и реализации государственно-управленческих механизмов. Нормативные методы в государственном управлении призваны обеспечивать формирование конкретных, четко регламентированных отношений между элементами государственно-управленческой системы, определять желаемые количественные и качественные параметры показателей развития объектов и субъектов государственного управления, задавать определённый тип поведения участников управленческих процессов. Использование нормативных методов в государственном управлении прежде всего связано с системой ценностей, которая декларируется государством и выступает основой методологических установок обеспечения эффективности государственного управления. Применение нормативных методов в государственном управлении сориентировано на формирование таких институциональных отношений взаимодействия государства и общества, которые бы стали отправными точками функционирования и развития системы государственного управления.

Поэтому особенно значимым в связи с этим становится знание методики разработки концепции, которая принадлежит к нормативным методам государственного управления.

Процесс разработки концепции носит комплексный и системный характер, а также основывается на научном подходе. Его целесообразно построить таким образом, чтобы создать самые благоприятные условия для системной деятельности разработчиков, придерживаясь при этом определённых часовых рамок.

Процесс разработки Концепции состоит из таких этапов:

- определение проблем интегрированного управления границами;
- изучение нормативных и справочных документов;
- разработка детальной структуры Концепции;
- проведение консультаций и рабочих встреч с экспертами и заинтересованными государственными органами;
- презентация проекта Концепции;
- межведомственное согласование проекта Концепции;
- проведение правовой экспертизы Концепции;
- разработка пакета документов для представления проекта Концепции в Правительство.

Таковы основные положения будущего интегрированного управления границами Кыргызской Республики на 2025 – 2030 годы.

Выводы по Главе III.

После распада СССР с 2000 года кыргызско-узбекская межправительственная комиссия проводит работы по юридическому оформлению государственной границы.

Однако до 01.01.2021 года по правовым вопросам делимитации государственной границы между Кыргызстаном и Узбекистаном правительственные комиссии не приходили к единому мнению.

Правительственная делегация Республики Узбекистан предлагает за правовую основу принять документы национально-территориального размежевания 1924-1927 годов, имеющие, по их мнению, единственную юридическую силу.

Правительственная делегация Кыргызской Республики, основываясь на документе о создании СНГ, предлагала в качестве основы для делимитации границы принять результаты работы паритетных комиссий 1955 года, как в существенной мере отражающие фактически сложившиеся на момент распада СССР административные границы между Кыргызстаном и Узбекистаном.

Другим вопросом, требующим своего решения, являлось то, что кыргызская сторона до 2021 года отмечала, что в период Советского Союза Кыргызской ССР на территории Ошской области в разное время под строительство крупных ирригационных объектов Узбекской ССР было отведено 40,3 тыс. гектаров земель, в том числе значительные площади орошаемой пашни. Среди этих объектов - Токтогульское, Андижанское, Керкидонское и Касансайское водохранилища, а также Керкидонский, Большой Наманганский и Ала-Букинский подпитывающие каналы.

Узбекистан касаясь вопроса о компенсации Кыргызской ССР земель, отведенных под строительство крупных ирригационных объектов, отмечал, что Совет Министров Кыргызской ССР, согласовывая проект строительства Токтогульской ГЭС и водохранилища, не ставил вопрос о компенсации земель



за счет Узбекской ССР, а просил оросить 15 тысяч гектаров земель на Бургандинском массиве.

В марте 2023 года Кыргызская Республика и Республика Узбекистан официально объявили о том, что правительственные комиссии по делимитации границ обоих республик завершили свою работу и подписали соответствующие документы о государственной границе, которые были утверждены правительствами и ратифицированы парламентами Кыргызстана и Узбекистана. Таким образом, вопросы, касающиеся государственной границы, взаимно согласованы и урегулированы.

На всем протяжении линии государственной границы между Кыргызской Республикой и Республикой Узбекистан до 01.01.2021 года имелось 67 взаимно оспариваемых территорий и участков площадью от нескольких единиц до нескольких тысяч гектаров.

До 01.01.2021 года на отдельных участках кыргызско-узбекской границы располагались объекты промышленности, сельского хозяйства, мелиорации, углеводородного сырья и гидросооружения, по которым у Кыргызской Республики и Республики Узбекистан имелись непреодолимые разногласия о их юридической принадлежности.

Это было особенностью ситуации кыргызско-узбекской границы, в отличие от характера границы Кыргызстана с другими сопредельными государствами, в том числе и Таджикистаном.

Кыргызская сторона неоднократно требовала их передачи в соответствии с Соглашением о взаимном признании прав и регулировании отношений собственности, подписанного в г. Бишкек главами государств СНГ от 9 октября 1992 года, являющимся основным и единственным документом между Кыргызской Республикой и Республикой Узбекистан, регулирующие отношения прав собственности между двумя странами. Согласно этому

документу каждая сторона признает право собственности другой стороны в отношении расположенным на ее территории объектам, находившимся на 1 декабря 1990 года в ведении органов государственного управления других бывших союзных республик в составе Союза ССР. Однако Узбекистан предлагает судьбу объектов решить после завершения делимитации кыргызско-узбекской границы.

Переговоры по делимитации кыргызско-таджикской государственной границы начались с декабря 2002 года. Общая протяженность линии кыргызско-таджикской государственной границы составляет 972,2 км, из которых на 01.01.2023 года согласовано и описано 621 км, преимущественно по Заалайскому и Туркестанскому хребтам, на которых по всем документам описание прохождения линии границы сторонами понимается одинаково. Остальная часть госграницы является предметом дальнейших переговоров с таджикской стороной, так как вопросы правовой основы сторонами еще не согласованы и единого подхода не достигнуто.

Материалы национально-территориального размежевания 1924-1927 г.г. являются документами, свидетельствующими не установления границ, а взаимной передачи отдельных волостей и населенных пунктов между РСФСР и Узбекской ССР в Средней Азии. Даже такое решение ЦИК Союза ССР противоречило Конституции СССР 1924 года, так как это решение было реализовано без согласования с ЦИК РСФСР, как требовали положения Конституции 1924 года.

В отношении кыргызско-таджикской границы следует отметить нижеследующее. В 1948 году Совет Министров Таджикской ССР поставил Совет Министров Киргизской ССР в известность о том, что по ряду урочищ по смежеству с колхозами Исфаринского района Таджикской ССР и Баткенского района Киргизской ССР в долине реки Исфары имеется ряд

неразрешенных земельных вопросов, и просил для разрешения споров создание Паритетной комиссии из представителей обеих республик.

Паритетная комиссия была создана и в результате своего ознакомления с имеющейся земельной документацией (госакты, материалы по долгосрочному пользованию и др. документами) и разбора земельных споров с выездом в урочище "Улар" и "Замран", "Мармазык", "Беден", "Тушкалык" и "Арпа-Пая" комиссия установила, что претензии колхозов "Правда", "Михнат", "Большевик", им. Кагановича Таджикистана к кыргызской стороне — безосновательны.

29 апреля 2021 года на территории участка "Головной водораздел" возник вооруженный инцидент, в результате чего с кыргызской стороны погибли 36 человек, ранено 168, а 44 ребенка остались без родителей. В приграничных кыргызских селах были разрушены 120 домов и 84 социальных объекта.

14 сентября 2022 года начался вооруженный конфликт на приграничном участке Булак-Башы. Таджикские войска заняли позиции на данном участке границы. В ответ на требование покинуть не описанный участок границы таджикские пограничники в ответ открыли огонь и применили тяжелую военную технику, танки, минометы и вертолетную авиацию.

Общее число пострадавших в результате вооруженного конфликта составляет 163 человека, количество погибших составило 59 человек, разрушены большое количество гражданских объектов кыргызских населенных пунктов.

Совершив вооруженное нападение и агрессию на Кыргызстан Таджикистаном нарушены нормы международного права, а также нарушены нормы двусторонних договоров между Кыргызстаном и Таджикистаном.

С обретением государственной независимости и суверенитета Кыргызстаном в 1991 году, республика унаследовала нерешенные проблемы границ и с Китайской Народной Республикой. Протяженность границы с Китаем составляет 1072 километра.

Следует отметить что, в последствии переговорный процесс по пограничному урегулированию между Советским Союзом и Китаем, начавшийся в 1964 году, выявил 5 оспариваемых участков на кыргызском участке границы – это первый участок – 450 кв. км. около пика Хан-Тенгри, второй участок – 260 кв. км. около перевала Иркештам, третий участок – 180 кв. км. местности Жаны-Жер, четвертый участок – 2840 кв. км. местности Узенгю-Кууш и пятый участок – 20 кв. км. местности Бозайгыр-Ходжент. Общая площадь этих участков около 3750 кв. км.

Кыргызская Республика в 1992 году в рамках совместной делегации в составе правительственных делегаций Кыргызстана, Казахстана, России и Таджикистана начала переговорный процесс с Китаем по делимитации государственной границы.

В рамках совместной делегации в ходе переговоров между Кыргызской Республикой и Китайской Народной Республикой были обсуждены вышеуказанные пять участков и достигнута договоренность о том, что Китаю переходят местности Жаны-Жер и Бозайгыр-Ходжент, а Кыргызстану – местность Иркештам. Территория в районе пика Хан-Тенгри была разделена в пропорции: 61% территории – Кыргызстану и 39% территории – Китаю. Участок в районе перевала Бедель был отложен на последующее рассмотрение.

По результатам вышеуказанных достигнутых договоренностей 4 июля 1996 года Президент Кыргызской Республики и Председатель КНР подписали Соглашение между Кыргызстаном и Китаем о границе.

Так как участок в районе перевала Бедель требовал дополнительного согласования, то стороны договорились перенести этот вопрос на следующее рассмотрение. В результате многочисленных переговоров, через три года, в 1999 году, был подготовлен проект Дополнительного соглашения между Кыргызстаном и Китаем о делимитации границы в районе перевала Бедель (участок Узенгю-Кууш). 70% площади участка местности Узенгю-Кууш перешло Кыргызстану, а 30% площади – Китаю.

Подписанные с Китайской Народной Республикой соглашения, согласно нормам международного права, закрепляют прохождение государственной границы Кыргызстана с Китаем. В этой связи нельзя говорить о передаче и сокращении территории Кыргызстана, так как ранее не существовало в природе документа о делимитации границы между Кыргызстаном и Китаем.

Что касается делимитации границы с Казахстаном, то следует отметить нижеследующее.

Договор о кыргызско-казахской государственной границе был подписан президентами двух государств в городе Астана 15 декабря 2001 года.

В 2008 году договор ратифицирован Парламентом Кыргызстана, и 24 апреля 2008 года Президент КР подписал Закон о ратификации документа о кыргызско-казахстанской государственной границе.

В ходе работы Совместной комиссии по делимитации и демаркации, а также во время проведения демаркационных работ, у сторон возникла необходимость о проведении незначительных регулировок на отдельных участках кыргызско-казахской границы. В связи с этим на встрече Совместной комиссии Сторон в городе Алматы сторонами были внесены 15 участков на линии кыргызско-казахской границы, которые требовали незначительного регулирования Совместной комиссией Сторон, включая участок «Коксай» и «800 метровый отрезок дороги» в н.п. Дружба недалеко от города Токмок.

Во время переговорного процесса в 1998-2000 годах между делегациями Кыргызстана и Казахстана возник вопрос о принадлежности 1760 гектаров земли местности «Каркыра». Было документально установлено, что из общей площади 1760 гектаров – 1135 гектаров принадлежит Казахстану, а 625 гектаров Кыргызской Республике. Однако местное население Тюпского района Кыргызской Республики обратилось в правительство Кыргызстана с просьбой, в том числе и письменно, передать Казахстану принадлежащие Кыргызстану 625 гектаров земли, а взамен получить от казахской стороны территорию площадью 1135 га, которая близко расположена к кыргызскому населенному пункту Санташ и удобна для выпаса скота.

После длительных переговоров удалось произвести обмен принадлежащей Кыргызстану 625 гектаров земли в местности «Каркыра» на 1135 гектаров казахской территории.

Наиболее оптимальным способом поддержания на достаточном уровне национальной безопасности в пограничной сфере является разработка нового документа по интегрированному управлению государственной границей и обеспечению пограничной безопасности Кыргызской Республики.

Интегрированное управление государственной границей как инновационный механизм – это совместные и взаимно согласованные действия государственных органов и органов местного самоуправления в интересах обеспечения пограничной безопасности республики.

Укрепление системы мер по обеспечению пограничной безопасности позволит надежно обеспечить безопасность республики, а также будет содействовать политическому, социально - экономическому развитию Кыргызской Республики и юридическому оформлению границ с сопредельными республиками.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Впервые границы новых государственных образований в Средней Азии были описаны Среднеазиатским Ликвидационным Комитетом при размежевании бывшего Туркестанского края в 1924-1925 годах.

Подготовленные и утвержденные материалы Ликвидационный комитет направил в комиссию ЦИК Союза ССР по районированию Союза ССР, которая была образована постановлением ЦИК Союза ССР от 13 июня 1925 года.

Рассмотрев внесенные материалы, Комиссия ЦИК Союза ССР по районированию в заключении по данному вопросу отметила, что представленный материал в порядке пункта 6 Конституции СССР 1924 года может быть оформлен путем принятия соответствующего постановления Президиума ЦИК Союза ССР и внесла его на рассмотрение ЦИК Союза ССР.

Постановлением от 9 ноября 1925 года Президиум Всероссийского ЦИК, утверждая измененную часть границы между РСФСР и Узбекской ССР, РСФСР и Туркменской ССР, решил внести их на утверждение ЦИК Союза ССР.

Письмом от 25 марта 1926 года председатель Комиссии ЦИК СССР по районированию Тер-Габриелян С.М. направляет в Президиум ЦИК СССР описание границ между РСФСР, Узбекской ССР и Туркменской ССР, а также документы, на основании которых составлены описания границ между указанными союзными республиками.

31 марта 1926 года Председатель комиссии ЦИК СССР по районированию Тер-Габриелян С.М. в письме, адресованном в секретариат ЦИК СССР, просит временно отложить обсуждение вопроса о частичных изменениях границ между Узбекской ССР и РСФСР, ввиду внесения Комиссией ЦИК СССР по районированию на утверждение Президиума ЦИК СССР предложения-на первом этапе решить вопросы об общем описании и уточнении всех границ между союзными республиками в Средней Азии и

только после этого перейти к обсуждению спорных участков границ между республиками, что соответствует Постановлению Ликвидкома Средней Азии от 17 марта 1925 года.

Однако внесенный вопрос об установлении границ между РСФСР и Туркменской ССР, РСФСР и Узбекской ССР, Туркменской ССР и Узбекской ССР на заседании Президиума ЦИК СССР был отложен ввиду ходатайства Председателя ЦИК Союза ССР Ходжаева Ф.

Впоследствии, как предусматривалось первым этапом, вопрос об установлении границ между республиками Средней Азии Комиссия ЦИК Союза ССР по районированию после 30 апреля 1926 года на рассмотрение Президиума ЦИК Союза ССР больше не вносила.

Такое несоответствие законодательству положение вызывало споры сопредельных землепользователей союзных республик, которые продолжаются до настоящего времени.

Формирование и становление правовых основ государственной границы Кыргызской Республики предполагает изучение теоретических основ государственной границы, проведение анализа историографического материала и юридических документов закрепления государственной границы, а также определение роли и места пограничных войск Кыргызстана в системе обеспечения национальной безопасности республики.

Изучение и исследование, формирование теоретических и правовых основ государственной границы Кыргызской Республики представляет соответствующий научный интерес.

Теоретические и правовые основы охраны государственной границы пограничными ведомствами нашли свое отражение в законах, принципах, порядках, способах и формах охраны государственной границы. Теоретические и правовые основы охраны государственной границы



представляют собой юридически закрепленные задачи, полномочия, права и обязанности пограничного органа, являются основой и руководством по организации и осуществлению действий по защите и охране границы.

Учитывая, что понятие «государственная граница» имеет законодательно закрепленный статус, то из этого вытекает, что «государственная граница», как особая юридическая конструкция, является объектом права. В международных документах и в международном праве подчеркивается, что "основное назначение государственной границы-это разделение государственных границ", то есть пределы государственной территории определяются государственными границами.

Территория – одна из основополагающих категорий в юриспруденции. Она неразрывно связана практически со всеми фундаментальными аспектами политической и правовой жизни государства. Распад СССР и образование новых суверенных государств актуализировали вопросы изменения статуса государственной территории и трансформации внутренних административно-хозяйственных границ в государственные. На данный момент не существует международного договора, регламентирующего эти вопросы. В связи с чем, европейские страны-члены НАТО, входившие в Европейское Сообщество, при решении вопроса о законности появления новых независимых государств, а также их международно-правового признания, в декабре 1991 года были вынуждены сделать заявление «двенадцати». В нем были отражены критерии признания новых государств, так называемый «Брюссельский минимум».

Создание Содружества Независимых Государств позволило в непростое время сформировать правовые основы для новых межгосударственных отношений.

С образованием СНГ стали отчетливо проявляться черты мирной, цивилизованной формы правового и политического разграничения вновь образованных постсоветских республик.

Что касается кыргызско-узбекской государственной границы, то они также требовали взаимного согласования и принятия окончательного решения по юридическому оформлению.

На всем протяжении линии кыргызско-узбекской государственной границы до 01.01.2021 года имелось 67 взаимно оспариваемых территорий и участков площадью от нескольких единиц до нескольких тысяч гектаров.

До 01.01.2021 года на отдельных участках кыргызско-узбекской границы располагались объекты промышленности, сельского хозяйства, мелиорации, углеводного сырья и гидросооружения, по которым у Кыргызской Республики и Республики Узбекистан имелись непреодолимые разногласия о их юридической принадлежности.

На кыргызско-таджикской границе имеются 22 конфликтогенных участка в приграничных зонах Баткенского района Баткенской области с Республикой Таджикистан.

Аналогично имеются также 18 конфликтогенных участков на границе Лейлекского района Баткенской области Кыргызской Республики с Республикой Таджикистан.

Относительно материалов национально-территориального размежевания 1924-1927 годов, которых таджикская сторона пытается навязать в качестве единственно легитимной правовой основы для делимитации кыргызско-таджикской государственной границы следует подчеркнуть, что они не имеют под собой серьезного юридического обоснования так как по результатам работы Паритетной комиссии под руководством Кульбешерова Б. ЦИК СССР постановлениями от 4 мая 1927 года установил принадлежность отдельных волостей и населенных пунктов к РСФСР и Узбекской ССР. Учитывая, что картографических приложений к постановлению ЦИК СССР от 4 мая 1927 года не было, то есть определяющих

предмет регулирования, Паритетная комиссия рекомендовала в последующем установление и описание границ осуществить другими специальными комиссиями. Отсюда следует, что Постановлением Президиума ЦИК СССР от 4 мая 1927 года границы между РСФСР и УзССР не были урегулированы, тем более в нарушение Конституции 1924 года ЦИК Союза ССР без согласования с РСФСР передала Узбекской ССР Сохскую и Исфаринскую волости.

Границы между Киргизской ССР и Таджикской ССР, начиная с национального размежевания бывшего Туркестанского края при формировании новых государственных образований в Средней Азии, как этого требует Конституция СССР, установлены не были. Постановление ЦИК Союза ССР от 4 мая 1927 года юридически никак не урегулировало вопрос о государственной границе в полном объеме - оно не является актом и не регулирует предмет обсуждения - делимитацию и демаркацию.

29 апреля 2021 года на территории участка "Головной водораздел" возник вооруженный инцидент, в результате чего с кыргызской стороны погибли 36 человек, ранено 168, а 44 ребенка остались без родителей. В приграничных кыргызских селах были разрушены 120 домов и 84 социальных объекта.

14 сентября 2022 года начался вооруженный конфликт на приграничном участке Булак-Башы. Таджикские войска заняли позиции на данном участке границы. В ответ на требование покинуть не описанный участок границы таджикские пограничники в ответ открыли огонь и применили тяжелую военную технику, танки, минометы и вертолетную авиацию.

Общее число пострадавших в результате вооруженного конфликта составляет 163 человека, количество погибших составило 59 человек, разрушены большое количество гражданских объектов кыргызских населенных пунктов.

Совершив вооруженное нападение и агрессию на Кыргызстан, Таджикистаном нарушены нормы международного права, а также нарушены нормы двусторонних договоров между Кыргызстаном и Таджикистаном.

С обретением государственной независимости и суверенитета Кыргызстаном в 1991 году, республика унаследовала нерешенные проблемы границ и с Китайской Народной Республикой. Протяженность границы с Китаем составляет 1072 километра.

Следует отметить что, в последствии переговорный процесс по пограничному урегулированию между Советским Союзом и Китаем, начавшийся в 1964 году, выявил 5 оспариваемых участков на кыргызском участке границы – это первый участок – 450 кв. км. около пика Хан-Тенгри, второй участок – 260 кв. км. около перевала Иркештам, третий участок – 180 кв. км. местности Жаны-Жер, четвертый участок – 2840 кв. км. местности Узенгю-Кууш и пятый участок – 20 кв. км. местности Бозайгыр-Ходжент. Общая площадь этих участков около 3750 кв. км.

Кыргызская Республика в 1992 году в рамках совместной делегации в составе правительственных делегаций Кыргызстана, Казахстана, России и Таджикистана начала переговорный процесс с Китаем по делимитации государственной границы.

В рамках совместной делегации в ходе переговоров между Кыргызской Республикой и Китайской Народной Республикой были обсуждены вышеуказанные пять участков и достигнута договоренность о том, что Китаю переходят местности Жаны-Жер и Бозайгыр-Ходжент, а Кыргызстану – местность Иркештам. Территория в районе пика Хан-Тенгри была разделена в пропорции: 61% территории – Кыргызстану и 39% территории – Китаю. Участок в районе перевала Бедель был отложен на последующее рассмотрение.

По результатам вышеуказанных достигнутых договоренностей 4 июля 1996 года Президент Кыргызской Республики и Председатель КНР подписали Соглашение между Кыргызстаном и Китаем о границе.

Так как участок, в районе перевала Бедель, как выше указано, требовал дополнительного согласования, то стороны договорились перенести этот вопрос на следующее рассмотрение. В результате многочисленных переговоров, через три года, в 1999 году, был подготовлен проект Дополнительного соглашения между Кыргызстаном и Китаем о делимитации границы в районе перевала Бедель (участок Узенгю-Кууш). 70% площади участка местности Узенгю-Кууш перешло Кыргызстану, а 30% площади – Китаю.

Подписанные с Китайской Народной Республикой соглашения, согласно нормам международного права, закрепляют прохождение государственной границы Кыргызстана с Китаем. В этой связи нельзя говорить о передаче и сокращении территории Кыргызстана, так как ранее не существовало в природе документа о делимитации границы между Кыргызстаном и Китаем.

Что касается делимитации границы с Казахстаном, то следует отметить нижеследующее.

Договор о кыргызско-казахской государственной границе был подписан президентами двух государств в городе Астана 15 декабря 2001 года.

В 2008 году договор ратифицирован Парламентом Кыргызстана, и 24 апреля 2008 года Президент КР подписал Закон о ратификации документа о кыргызско-казахстанской государственной границе.

В ходе работы Совместной комиссии по делимитации и демаркации, а также во время проведения демаркационных работ, у сторон возникла необходимость о проведении незначительных регулировок на отдельных участках кыргызско-казахской границы. В связи с этим на встрече Совместной

комиссии Сторон в городе Алматы сторонами были внесены 15 участков на линии кыргызско-казахской границы, которые требовали незначительного регулирования Совместной комиссией Сторон, включая участок «Коксай» и «800 метровый отрезок дороги» в н.п. Дружба недалеко от города Токмок.

Во время переговорного процесса в 1998-2000 годах между делегациями Кыргызстана и Казахстана возник вопрос о принадлежности 1760 гектаров земли местности «Каркыра». Было документально установлено, что из общей площади 1760 гектаров – 1135 гектаров принадлежит Казахстану, а 625 гектаров Кыргызской Республике. Однако местное население Тюпского района Кыргызской Республики обратилось в правительство Кыргызстана с просьбой, в том числе и письменно, передать Казахстану принадлежащие Кыргызстану 625 гектаров земли, а взамен получить от казахской стороны территорию площадью 1135 га, которая близко расположена к кыргызскому населенному пункту Санташ и удобна для выпаса скота.

После длительных переговоров удалось произвести обмен принадлежащей Кыргызстану 625 гектаров земли в местности «Каркыра» на 1135 гектаров казахской территории.

Наиболее оптимальным способом поддержания на достаточном уровне национальной безопасности в пограничной сфере является разработка нового документа по интегрированному управлению государственной границей и обеспечению пограничной безопасности Кыргызской Республики.

Интегрированное управление государственной границей как инновационный механизм – это совместные и взаимно согласованные действия государственных органов и органов местного самоуправления в интересах обеспечения пограничной безопасности республики.

Укрепление системы мер по обеспечению пограничной безопасности позволит надежно обеспечить безопасность республики, а также будет

содействовать политическому, социально - экономическому развитию Кыргызской Республики и юридическому оформлению границ с сопредельными республиками.

Практические рекомендации.

В Концепции национальной безопасности Кыргызской Республики определено, что «национальная безопасность – гарантированное состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз».

При этом целесообразно указанное понятие национальной безопасности дополнить следующим: «... при которой обеспечивается устойчивое развитие общества, своевременное выявление, предотвращение и нейтрализация потенциальных угроз национальным интересам Кыргызской Республики».

Наиболее оптимальным способом поддержания на достаточном уровне национальной безопасности в пограничной сфере является разработка нового документа по интегрированному управлению государственной границей, как инновационного механизма обеспечения пограничной безопасности Кыргызской Республики.

Целями нового документа по интегрированному управлению государственной границей должны стать:

- обеспечение свободного и легального перемещения граждан, товаров и транспортных средств через государственную границу;

- установление взаимодействия с сопредельными странами, органами и международными организациями в сфере пограничной безопасности;

- активное участие Кыргызстана в создании системы региональной пограничной безопасности в Центральной Азии во взаимодействии с сопредельными республиками;

- создание благоприятных условий для взаимовыгодного завершения процесса делимитации и демаркации государственной границы с Республикой Таджикистан и демаркации с Республикой Узбекистан;

- формирование единой государственной системы управления государственной границей.

- сотрудничество и взаимодействие на международном уровне и между государственными органами, задействованными в управлении государственной границей;

- порядок и принципы взаимодействия и взаимного контроля действий по борьбе с нелегальной миграцией, перемещением членов радикальных религиозно-экстремистских и террористических организаций, контрабандой наркотиков, товаров, оружия, боеприпасов и радиоактивных материалов;

- объективный и своевременный обмен информацией по фактам уголовно преследуемых деяний, представляющих угрозы правопорядку и пограничной безопасности;

- анализ, мониторинг и внесение изменений в соответствующую нормативную правовую базу Кыргызской Республики по реализации положений стратегического документа по интегрированному управлению границей республики.

Новый документ должен учитывать национальные интересы Кыргызской Республики, внутреннюю и региональную политику государства. Иметь своей целью – создание инновационного механизма, обеспечивающего развитие торгово-экономических, гуманитарных отношений и одновременное обеспечение контроля и принятие мер по противодействию наркотрафику, терроризму, религиозному экстремизму и другим преступлениям в пограничном пространстве.



Правительственной комиссии КР по делимитации и демаркации границы с РТ, а также с РУ по вопросу демаркации границы рекомендуется учитывать, что утверждение таджикской стороны о том, что именно материалы национально-территориального размежевания 1924-1927 годов являются документом, свидетельствующим о взаимной передаче отдельных волостей и населенных пунктов между РСФСР и Узбекской ССР в Средней Азии. Следовательно, служить в качестве правовой основы для делимитации, не имеет под собой серьезного юридического обоснования, так как ЦИК СССР - постановлением от 4 мая 1927 года установлена принадлежность отдельных волостей и населенных пунктов к РСФСР и Узбекской ССР. Комиссия ЦИК Союза ССР под руководством Кульбешерова Б. рекомендовала установление и описание границ между республиками в Средней Азии осуществить в дальнейшем специальными комиссиями ЦИК союзных республик и утвердить решениями ЦИК Союза ССР.

Отсюда следует, что Постановлением Президиума ЦИК СССР от 4 мая 1927 года нельзя считать окончательно урегулированными границы между РСФСР и Узбекской ССР и, в последствии, и между Киргизской ССР и Таджикской ССР.

С учетом опыта работы по делимитации и демаркации государственной границы на кыргызско-таджикских, должна быть достигнута договоренность — решать пограничные вопросы на основе следующих четырех принципов:

- 1) на основе действующих кыргызско-таджикских договоров;
- 2) в соответствии с нормами международного права;
- 3) справедливо и рационально;
- 4) в духе взаимного понимания и взаимной уступчивости;

— продолжить работу по подписанию нового Протокола к Соглашению между Правительством Кыргызской Республики и Правительством

Республики Таджикистан о пунктах пропуска через кыргызско-таджикскую границу;

- ввести мораторий на продажу домов, и других объектов на приграничной территории;

- параллельно активизировать целенаправленную работу кыргызско-таджикской Межправительственной комиссии по комплексному рассмотрению двусторонних вопросов;

- создать надлежащую инфраструктуру на приграничной территории и улучшить качество жизни жителей приграничья (строительство общеобразовательных, медицинских, производственных и культурных учреждений);

- правительству Кыргызстана инициировать перед Правительством Таджикистана принять соответствующий документ о правовом закреплении вопроса о статусе анклавов (эксклавов), а также по запрещению всех видов строительства на несогласованных и взаимно оспариваемых участках государственной границы;

- районным и областным государственным администрациям Кыргызской Республики осуществлять контроль за действиями сельских органов власти, во избежание конфликтных ситуаций на границе, так как главы айыльных округов, в большинстве случаев, не зная нормативно-правовой базы, зачастую способствуют нарушениям ранее достигнутых двухсторонних соглашений сторон и провоцируют при этом пограничников.

Следует также учитывать, что в настоящее время нет международного договора, регулирующего вопросы изменения статуса государственной территории и трансформации внутренних административных границ в государственные границы. Данное требует от научного сообщества

республики во взаимодействии с соответствующими министерствами и ведомствами приступить к научному исследованию данного вопроса.