

Правовые аспекты управления границами Кыргызской Республики

Управление границами относится к числу важнейших задач любой государственной власти. Государство должно определить концепцию государственных границ, обустроить их, создать разветвленную инфраструктуру контролирующих органов, определить и разграничить их полномочия и т.д. Императивы такой политики лежат в сфере обеспечения государственного суверенитета, национальной безопасности, юрисдикции в отношении территории страны и физических лиц, экономических интересов и прочее. С этой целью компетентные государственные структуры проводят на границах различные контрольные мероприятия (пограничные, таможенные и другие). Разумеется, что эти меры подчинены более широкой задаче – организации легального трансграничного передвижения физических лиц, транспортных средств, грузов и товаров, что особенно актуально для демократических государств в условиях либерализации режима пересечения государственных границ, расширения политических, экономических, культурных, гуманитарных контактов с зарубежными странами. «Граница на замке» - это правило следует применять к любителям незаконного пересечения внешних рубежей, либо в каких-либо чрезвычайных обстоятельствах. По большому счету, границы должны не столько препятствовать трансграничному передвижению, сколько способствовать ему, открывать для него новые возможности. К сожалению, для республик Центральной Азии, где существуют анклавные и чересполосица территорий, которые порой режут семейно-родственные и человеческие связи, как говорится, «по живому», свобода передвижения через границы зачастую превращается – интересно, по чьей недоброй воле? - из будничного вопроса в конфликтное поле, получает политическое значение. Надеемся, что время разрешит эту заскорузлую пограничную проблему.

Известно, что управление границами в цивилизованных государствах осуществляется в правовых рамках. Первостепенное значение имеет международно-правовое регулирование пропуска через границы. Важнейшими из международных документов являются:

- *Чикагская конвенция о международной гражданской авиации 1944 г.;*
- *Конвенция ООН по железнодорожному и автомобильному транспорту 1949 г.;*
- *Соглашение Организации сотрудничества железных дорог 1957 г.;*
- *Таможенная конвенция о международной перевозке грузов 1959 г.;*
- *Конвенция о статусе беженцев 1951 г.;*

- *Международная конвенция о согласовании условий проведения контроля грузов на границе 1982 г.;*
- *Конвенция о морском праве – 1982 г.*
- *Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю, воздуху, дополняющие Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г.;*
- *Конвенция Международной Организации Труда о трудящихся-мигрантах (1949 г.);*
- *Международный ветеринарный кодекс. Издание Международного эпизоотического Бюро;*
- *Международные медико-санитарные правила (ВОЗ, 2005 г.) и другие.*

Одни из вышеперечисленных соглашений регулируют проблемы трансграничного грузопассажирского передвижения стран участниц, другие - определяют юрисдикцию государств в отношении территориальных вод, прибрежного шельфа, воздушных и морских судов, находящихся в открытом море и прочее.

Помимо этих правовых актов, существует ряд международных документов, затрагивающих проблемы трансграничного передвижения людей (преимущественно, право человека на свободу передвижения и выбор местожительства) и управления границами. Так, статья 13 *Всеобщей декларации прав человека* (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) гласит, что «каждый человека имеет право покинуть любую страну, включая собственную, и возвращаться в свою страну». Статья 14 Декларации предусматривает право каждого человека искать убежище от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем. Женевская конвенция о беженцах 1951 г. включает ряд статей, касающихся удостоверений личности, проездных документов, имущества беженца и прочее. Статья 31 Конвенции регулирует проблему незаконного въезда или незаконно пребывания беженцев на территории государств-членов. Государства-члены договорились не налагать в этом случае взысканий на беженцев, при условии, что прибыв непосредственно с территории, на которой их жизни или свободе угрожала опасность, такие беженцы без промедления сами явятся к властям и представят удовлетворительные объяснения своего незаконного въезда или пребывания.

Международный пакт о гражданских и политических правах (принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г.) также фиксирует право лиц на выезд из любой страны, включая собственную. Важным установлением пакта является запрещение произвольного лишения граждан на въезд в свою собственную страну. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации текстуально повторяет содержание статьи 13 Декларации 1948 г.

Важные положения, касающиеся пересечения государственных границ в гуманитарных и иных целях, содержит так называемая третья «корзина» *Заключительного Акта Общеευропейского совещания по безопасности и сотрудничеству в Хельсинки* в 1975 г. Государства-участники обязались «благожелательно рассматривать просьбы о поездках с целью разрешения лицам въезд на их территорию или выезда с нее на временной и, если этого пожелают, регулярной основе для встреч с членами своих семей». Предусмотрена также помощь государствам-членам в воссоединении семей, заключении браков между гражданами различных государств, а также в осуществлении поездок граждан по личным или профессиональным причинам. В частности, государства намеревались постепенно упрощать и гибко применять порядок выезда и въезда; облегчать порядок передвижения граждан из других государств-участников по их территории с должным учетом требований безопасности; постепенно снижать, где это необходимо, сборы за визы и официальные проездные документы и прочее.

Серьезные положения гуманитарного характера содержит *Итоговый документ Венской встречи 1986 г. представителей государств – участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе*, состоявшейся на основе положений *Заключительного Акта*, относящихся к дальнейшим шагам после совещания от 19 ноября 1989 г. Копенгагенское совещание по человеческому измерению ОБСЕ 1990 г. констатировало, что «государства-участники будут уважать право каждого человека покинуть любую страну, включая собственную, и возвращаться в свою страну в соответствии с международными обязательствами государств по международному праву и обязательствами по ОБСЕ. Ограничения этого права будут носить характер весьма редких исключений и будут считаться необходимыми лишь в тех случаях, когда они отвечают конкретной общественной потребности, преследуют законную цель и соразмерны этой цели и не будут предметом злоупотребления или произвольного применения».

Сильное влияние на управление границами стран СНГ оказывают соответствующие соглашения, договоры и иные документы. В частности, *Соглашение о взаимном признании виз государств-участников СНГ и безвизовом передвижении граждан государств СНГ по территории его участников (1992 г.)*, *Соглашение о порядке транзита (1992 г.)*, *Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией (1998 г.)*, *Соглашение между Правительством КР и Правительством РК о пунктах пропуска через государственную границу (2003 г.)*, *Соглашение между Правительством КР и Правительством Республики Таджикистан о пунктах пропуска через государственную границу (2004 г.)*, *Соглашение между Правительством КР и Правительством Республики Узбекистан о пунктах пропуска через государственную границу (2004 г.)*, *Ветеринарные требования при импорте подконтрольных грузов, утвержденные Межправительственным*

советом по сотрудничеству в области ветеринарии государств-участников СНГ (2000 г.), Порядок оформления ввоза в государства-участники СНГ и вывоза из них лекарственных средств, предназначенных для использования в ветеринарии и животноводстве, утвержденный Межправительственным советом по сотрудничеству в области ветеринарии государств-участников СНГ (2002 г.), Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности, утвержденная постановлением Правительства государства-участника СНГ, Соглашение о сотрудничестве в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения государств-участников СНГ (1995 г.), Резолюция 1-й Межгосударственной научно-практической конференции по проблемам санитарной охраны территорий государств-участников СНГ (1998 г.), Соглашение о сотрудничестве в области санитарной охраны территорий государств-участников СНГ, принятое Советом глав правительств государств-участников СНГ (2001 г.), Методические указания «Медицинский (санитарный) досмотр в пунктах пропуска через государственную границу государств-участников СНГ» (2004 г.) и многие другие.

Принципиальные моменты по управлению границами КР содержит Конституция Кыргызской Республики. Во-первых, в Конституции зафиксирован принцип суверенности Кыргызстана, который распространяется на всю его территорию. Территория республики в существующих границах является неприкосновенной и неделимой. Во-вторых, Конституция зафиксировала принцип согласованного функционирования и взаимодействия законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Важно отметить, что Кыргызстан, в соответствии с Основным Законом, не имеет территориальных притязаний к соседям. В случае необходимости перехода частей Вооруженных Сил за пределы территории Кыргызстана требуется решение парламента.

В-третьих, Конституция, считая человеческое достоинство абсолютным и неприкосновенным, признает за каждым гражданином основные права и свободы человека, являющиеся абсолютными, неотчуждаемыми и защищаемыми законом и судом от чьих бы то ни было посягательств. Среди прочих прав человека, Конституция признает право на свободу передвижения и выбор местожительства на всей территории Кыргызстана, а также свободный выезд за его пределы и беспрепятственное возвращение.

Национальное законодательство Кыргызстана по управлению границами включает, прежде всего, Законы «О государственной границе Кыргызской Республики» (1999 г.), «О пограничной службе Кыргызской Республики» (от 19 марта 1999 г. в редакции Законов КР от 16 октября 2002 г. и 3 января 2005 г.), «О внешней миграции в Кыргызской Республике» (2002 г.), «О беженцах» (2002 г.), «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (2001 г.), «О ветеринарии» (1992 г.), «О карантине растений» (от 27 июня 1996 г. в редакции Закона КР

от 2 июня 1998 г.), *Таможенный кодекс Кыргызской Республики* (введен в действие законом КР от 12 июля 2004 г.) и некоторые другие.

Среди этих законов следует выделить Закон «*О государственной границе*», состоящий из шести глав и тридцати трех статей). Закон устанавливает и закрепляет правовые основы охраны государственной границы КР, дает определение государственной границы и пограничной политики КР, суть которой заключается в том, что:

- Кыргызстан рассматривает государственную границу как линию, определяющую юридически закрепленный пространственный предел территории (суши, вод, недр, воздушного пространства), на котором Кыргызская Республика обладает всей полнотой суверенных прав;
- подтверждает прохождение своей государственной границы, установленной действующими в день вступления в силу настоящего Закона международными договорами, включая акты об административно-территориальном разграничении Кыргызской Республики и республик бывшего Союза ССР;
- при установлении и изменении прохождения государственной границы Кыргызской Республики и поддержании правоотношений с сопредельными государствами на границе, регулировании международных сообщений на территории Кыргызской Республики руководствуется целями взаимного всестороннего сотрудничества с сопредельными государствами, принципами мирного, ненасильственного разрешения пограничных вопросов;
- координирует установление режима государственной границы и деятельность по ее охране с республиками бывшего Союза ССР.

Важные моменты, касающиеся охраны государственной границы КР, излагает статья 4 Закона. В частности, охрана границы рассматривается как неотъемлемая часть общегосударственной системы обеспечения безопасности КР и заключается в реализации политических, военных, правовых, организационных, экологических, оперативных и иных мер. Статьи 5 и 6 определяют вопросы делимитации и демаркации государственной границы КР. Статьи 7-17 определяют режим границы КР. В частности, они устанавливают порядок открытия пунктов пропуска через государственную границу, пресечения государственной границы КР, порядок вылета (выхода), посадки (захода) невоенных воздушных судов, определяют нарушителей режима государственной границы и нарушителей государственной границы КР и прочее. Статьи 18-23 посвящены пограничному режиму, в частности, регулированию въезда в погранзону и пограничную полосу. Статьи 24-30 определяют права и обязанности органов государственной власти КР, граждан и юридических лиц КР в сфере защиты государственной границы Кыргызской Республики.

Важные правовые нормы по управлению границей Кыргызстана содержат *Уголовный и Административный Кодексы КР*. Так, статья 288 УК КР гласит, что несоблюдение указанных в разрешении маршрутов, мест посадки, воздушных ворот, высоты полета или иное нарушение правил международных полетов наказывается штрафом в размере от пятидесяти до ста минимальных месячных заработных плат, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет.

Статья 346 УК КР предусматривает, что (1) незаконное пересечение охраняемой государственной границы Кыргызской Республики наказывается штрафом в размере от пятидесяти до ста минимальных месячных заработных плат или лишением свободы от срок до трех лет. То же деяние, совершенное группой лиц по предварительному сговору, организованной группой либо с применением насилия или с угрозой его применения, наказывается лишением свободы на срок от двух до пяти лет.

Ряд статей, регулирующих вопросы управления границей Кыргызской Республики, содержит Кодекс КР «Об административной ответственности». Это, в частности, статьи 39 (административное выдворение из пределов Кыргызской Республики иностранных граждан и лиц без гражданства); 40 (сокращение срока пребывания в Кыргызской Республике иностранных граждан и лиц без гражданства); 147 (ввоз или вывоз объектов животного и растительного мира без разрешения); 153 (нарушение установленного порядка заготовки, скупки, приобретения, обмена, переработки, хранения, реализации, ввоза и вывоза шкур ценных пушных животных и изделий из них); 188 (вывоз из пограничных пунктов завезенных из зарубежных стран материалов, не прошедших карантинную проверку и соответствующую обработку); 195 (ввоз и вывоз подкарантинных грузов, транзитная их перевозка на территории и за пределы республики из карантинной зоны); 199 (нарушение ветеринарно-санитарных правил импорта и экспорта животных и других подконтрольных ветеринарной службе грузов, товаров); 389 (нарушение правил въезда в пограничную зону или проживание в ней); 390 (нарушение иностранными гражданами или лицами без гражданства порядка пребывания в Кыргызской Республике или транзитного проезда); 391 (нарушение должностными лицами и гражданами Кыргызской Республики установленного порядка пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства). За все эти административные правонарушения предусматриваются определенные административно-правовые санкции, преимущественно штрафы.

В республике приняты также несколько Указов президента КР, ряд Постановлений Жогорку Кенеша и множество Постановлений Правительства КР по управлению границами. Можно перечислить Постановление СНП Жогорку Кенеша «*О делимитации и демаркации государственной границы между Кыргызской Республикой и Китайской Народной*

Республикой в рамках подписанного 26 августа 1999 г. Дополнительного Соглашения о кыргызско-китайской границе», Положение о порядке привлечения граждан Кыргызской Республики к охране государственной границе Кыргызской Республики (2003 г.), Положение о пограничных представителях Кыргызской Республики (2004 г.), Положение о пунктах пропуска через государственную границу Кыргызской Республики (2004 г.) и другие.

Ведомственные документы по управлению границами составляют самый многочисленный ряд. Среди них, например, *Руководство по проверке документов органами пограничного контроля МНБ Кыргызской Республики у лиц, следующих через государственную границу Кыргызской Республики (2000 г.), Положение Минздрава КР «О медицинском и санитарном досмотре в пунктах пропуска через государственную границу Кыргызской Республики» (1995 г.), Положение «О санитарно-карантинных пунктах аэропортов на международных воздушных линиях Кыргызской Республики» (1995 г.), Положение «О санитарно-карантинном пункте на железнодорожной линии в пунктах пропуска через государственную границу Кыргызской Республики» (1995 г.), инструкция по дезинфекции воздушных судов гражданской авиации (1995 г.), Положение «О Государственной ветеринарной инспекции Кыргызской Республики» (1992 г.), от 12 октября 1998 года N 664, Инструкция о применении Закона Кыргызской Республики "О порядке пребывания иностранных граждан в Кыргызской Республике и другие.*

Приведенный перечень международно-правовых, региональных (прежде всего в рамках СНГ) и национальных правовых актов свидетельствует в пользу достаточной развитости нормативно-правовой базы управления границами Кыргызской Республики. Достаточно сказать, что многие нормативные акты разрабатывались при самом активном участии заинтересованных международных организаций и при участии видных международных экспертов. Так, Закон КР «О беженцах» еще на стадии разработки прошел экспертизу офиса УВКБ ООН в Кыргызской Республике. В области санитарно-карантинных мер Кыргызстан руководствуется документами Всемирной Организации здравоохранения (ВОЗ). Немаловажно также и то обстоятельство, что многие ведомственные документы разрабатывались в свое время в СССР и отличаются достаточно высоким качеством. К таким документам можно отнести положения, указания, инструкции, наставления и правила, которыми руководствуется сегодня Государственная ветеринарная инспекция Департамента государственной ветеринарии Министерства сельского хозяйства и продовольствия Кыргызской Республики.

Вместе с тем, существуют пробелы в законодательной базе управления государственной границей Кыргызстана. В частности, со слов специалистов Республиканского центра карантинных и особо опасных инфекций Министерства здравоохранения Кыргызской

Республики, существующая нормативно-правовая база карантинного контроля не совсем удовлетворительна.

Управление границей КР: структуры и их функции

Управлением границей Кыргызской Республики занимаются различные государственные органы:

Служба национальной безопасности Кыргызской Республики является органом исполнительной власти Кыргызской Республики и предназначена для предупреждения нанесения ущерба безопасности Кыргызской Республики. Органы национальной безопасности являются составной частью сил обеспечения безопасности Кыргызской Республики и в пределах предоставленных им полномочий обеспечивают безопасность личности, общества и государства, ведут работу по выявлению, предупреждению и пресечению разведывательно-подрывной деятельности иностранных спецслужб и организаций, а также противоправных посягательств на конституционный строй, суверенитет и территориальную целостность Кыргызской Республики.

В интересах обеспечения национальной безопасности Кыргызской Республик органы национальной безопасности:

1. Осуществляют разведывательную и контрразведывательную деятельность; ведут борьбу с разведывательно-подрывной деятельностью специальных служб иностранных государств и организаций, терроризмом, коррупцией, контрабандой и наркобизнесом; участвуют в защите конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности Кыргызской Республики от противоправных посягательств.

2. Разрабатывают и осуществляют меры по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений, расследование которых отнесено законодательством Кыргызской Республики к ведению органов национальной безопасности; осуществляют оперативно-розыскные мероприятия, дознание и предварительное следствие в отношении лиц, совершивших преступления или подозреваемых в их совершении, в том числе с использованием оперативно-технических и других средств; ведут учет этих лиц.

3. Проводят совместно с научно-исследовательскими организациями исследования и прогнозирование развития общественных процессов и проблем, затрагивающих интересы национальной безопасности; ведут информационно-аналитическую работу в целях

удовлетворения потребностей разведки и контрразведки; осуществляют разработку, производство и эксплуатацию автоматизированных информационно-аналитических систем.

4. Принимают участие в разработке мер по вопросам выезда за границу граждан Кыргызской Республики, а также въезда-выезда иностранцев и лиц без гражданства, их перемещения по территории республики.

Пограничные войска. Пограничные войска Службы Национальной Безопасности КР обеспечивают государственную пограничную политику Кыргызской Республики в сфере защиты и охраны границы и осуществляют государственный контроль в этой области.

Пограничная служба возглавляет единую централизованную систему органов по войсковой защите и охране государственной границы; пограничному контролю; разведывательной, контрразведывательной, оперативно-розыскной деятельности и дознанию по делам о нарушениях государственной границы и связанных с ними преступлениях.

Задачами Пограничных войск являются:

- охрана и защита государственной границы Кыргызской Республики, ее территориальной целостности и экономических интересов;
- осуществление пограничного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Кыргызской Республики;
- обеспечение соблюдения законодательства Кыргызской Республики о государственной границе и выполнении обязательств, вытекающих из международных договоров и соглашений Кыргызской Республики по вопросам режима государственной границы;
- участие в решении задач обороны и безопасности Кыргызской Республики на государственной границе;
- содействие правоохранительным, природоохранным органам Кыргызской Республики в защите граждан, природных богатств и окружающей среды в пограничной зоне и пограничной полосе.

Погранвойска осуществляют пограничный контроль лиц, транспортных средств, грузов, товаров в автомобильных, железнодорожных, авиационных пунктах пропуска через государственную границу, открытых для международного сообщения, с целью предупреждения и пресечения нарушений режима государственной границы. Пункты пропуска через государственную границу Кыргызской Республики открыты с Казахстаном, Узбекистаном, Таджикистаном и Китаем. С Казахстаном открыто 12 пунктов пропуска (11 автомобильных и один железнодорожный); с Китаем 2 автомобильных, с Таджикистаном 5 автомобильных, с Узбекистаном 14 (4 железнодорожных и 10 автомобильных). Также действует 4 авиационных пункта пропуска – «Манас», в Оше, на Иссык-Куль и в Канте.

Контроль в пунктах пропуска через государственную границу несут военнослужащие Управления пограничного контроля Погранвойск. Охрану границы вне пунктов пропуска осуществляют военнослужащие Главного оперативного управления.

Министерство иностранных дел Кыргызской Республики. В соответствии с Положением о Министерстве иностранных дел Кыргызской Республики (в редакции постановлений Правительства КР от 30 декабря 2002 года N 895, 14 мая 2004 г), Министерство иностранных дел Кыргызской Республики является центральным органом государственного управления Кыргызской Республики, осуществляющим исполнительно-распорядительные функции во внешнеполитической сфере и возглавляющим единую систему органов дипломатической службы.

Министерство осуществляет свою деятельность по реализации внешнеполитического курса Кыргызской Республики и государственного управления в области миграции.

Основными задачами Министерства являются:

- обеспечение дипломатическими средствами защиты суверенитета и территориальной целостности, а также других интересов Кыргызской Республики на международной арене;
- разработка и реализация мер по государственной миграционной политике Кыргызской Республики;
- развитие и углубление международного сотрудничества в области миграции;
- защита и обеспечение прав мигрантов, включая иностранных работников в республике, а также участие в обеспечении прав граждан Кыргызской Республики, осуществляющих свою трудовую деятельность за границей, в соответствии с нормами международного права и законодательством Кыргызской Республики;
- защита и обеспечение прав беженцев в соответствии с нормами международного права и законодательством Кыргызской Республики;
- регулирование взаимодействия органов государственного управления в области миграции населения в республике.

Министерство выполняет многочисленные функции по управлению границами Кыргызской Республики, включая:

- организацию на территории Кыргызской Республики и за рубежом консульской и миграционной деятельности;
- разработку и обеспечение квотирования иностранной рабочей силы в Кыргызской Республике;
- оформление и выдачу в установленном порядке разрешения на право осуществления деятельности, связанной с трудоустройством граждан Кыргызской Республики за рубежом;

- рассмотрение и принятие решений по ходатайствам иностранных граждан и лиц без гражданства, а также членов их семей о предоставлении им статуса иммигранта;
- осуществление мероприятий по организации миграционного контроля;
- участие в разработке и реализации с соответствующими органами государственного управления мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции;
- рассмотрение ходатайств и предоставление статуса беженца; решение вопросов расселения и обустройства беженцев.

Дипломатические и консульские представительства КР осуществляют выдачу виз в иностранных государствах. В тех странах, где нет представительств КР, выдача виз осуществляется представительствами Республики Казахстан, либо Российской Федерации. По ходатайствам юридических лиц Консульское управление МИД Кыргызстана оформляет и выдает приглашения на въезд на территорию республики иностранных граждан в деловых, служебных и прочих целях, продлевает или аннулирует визы, выданные в соответствии с такими приглашениями.

Департамент миграционной службы при МИД КР выполняет следующие функции:

- формирует банк данных об иностранных работодателях и привлекаемых ими иностранных специалистов в КР, о работниках, выезжающих за границу, физических и юридических лицах, занимающихся отправкой граждан КР с целью трудоустройства за границу;
- ведет учет и регистрацию беженцев на территории КР;
- накапливает, систематизирует и анализирует информацию, касающуюся беженцев, стран исхода лиц, ищущих убежище, а также международного опыта по беженцам.

Министерство внутренних дел Кыргызской Республики. В соответствии с законодательством КР (Положение о Министерстве внутренних дел Кыргызской Республики (в редакции постановлений Правительства КР от 20 августа 2002 года N 572, 24 декабря 2003 года N 799, 5 июня 2004 года N 425) Министерство внутренних дел Кыргызской Республики является органом исполнительной власти, осуществляющим в пределах своих полномочий государственное управление в сфере защиты прав и свобод человека, охраны правопорядка, обеспечения общественной безопасности и непосредственно реализующим основные направления деятельности органов внутренних дел Кыргызской Республики. Специальная структура МВД – Управление паспортно-визовой работы (УПВР) выполняет следующие функции в сфере управления границами:

1. оформляет иностранным гражданам и лицам без гражданства документы на право временного пребывания в Кыргызской Республике;
- 2.. продлевает иностранцам срок пребывания в Кыргызской Республике;
3. выдает иностранцам разрешение на постоянное проживание и виды на жительство в Кыргызской Республике;
4. контролирует передвижение иностранцев по территории Кыргызской Республики, выдает им разрешение на въезд и пребывание в городах и районах Кыргызской Республики, закрытых для посещения иностранцами;
5. выдает иностранцам визы на выезд за границу;
6. обеспечивает транзитный проезд иностранцев через территорию Кыргызской Республики;
7. привлекает иностранцев, должностных лиц и граждан Кыргызской Республики к ответственности за нарушение порядка пребывания и транзитного проезда;
8. выдворяет иностранных граждан за грубое нарушение Закона Кыргызской Республики "О порядке пребывания иностранных граждан в Кыргызской Республике";
9. принимает иностранцев и рассматривает их заявления;
10. ведет персональный учет иностранцев.

Кроме того, органы внутренних дел оформляют заграничную границу гражданам Кыргызской Республики, которая является условием выезда в страны ближнего и дальнего зарубежья. Таким образом, эта деятельность органов внутренних дел оказывает регулирующее влияние на объемы пересечения границы КР иностранными гражданами и гражданами нашей республики.

Государственная таможенная инспекция при Правительстве Кыргызской Республики. Эта структура обеспечивает таможенно-тарифное и нетарифное регулирование внешнеторговой и иных видов внешнеэкономической деятельности при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу Кыргызской Республики. Таможенная служба осуществляет свою деятельность практически на всех пунктах пропуска через государственную границу КР.

Министерство транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики. В соответствии с Положением «О Министерстве транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики в редакции Постановления Правительства КР от 134 сентября 2004 г., Министерство транспорта и коммуникаций проводит единую политику Правительства Кыргызской Республики в области функционирования и развития транспортного комплекса

(автомобильного, железнодорожного, электрического, воздушного и водного транспорта), автомобильных и железных дорог, связи и информатизации. Его основными задачами, наряду с другими, являются:

- формирование сети автомобильных дорог магистралей с интеграцией их в систему международных автомобильных дорог;
- развитие межгосударственных и внешнеэкономических связей дорожно-транспортного комплекса и связи и информатизации в пределах своей компетенции;
- обеспечение управления воздушным движением на безопасном уровне в воздушном пространстве Кыргызской Республики.
- разработка проектов соглашений по международным перевозкам всеми видами транспорта, совершенствованию сети автомобильных и железных дорог, а также средств связи и их реализация.

В сфере регулирования министерство выдает лицензии на международные автогрузовые перевозки, авиаперевозки пассажиров и международные грузовые перевозки, право выполнения всех видов авиационных работ, право приема и выпуска воздушных судов гражданской авиации, а также выдает разрешение на въезд, выезд и транзитный проезд при выполнении международных автомобильных перевозок.

Министерство сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности Кыргызской Республики. Специальная его структура - *Государственная ветеринарная инспекция Департамента государственной ветеринарии* осуществляет меры по охране территории КР от заноса из иностранных государств возбудителей заразных болезней животных. В этих целях на железнодорожных и автомобильных вокзалах, аэропортах, аэродромах, открытых для международного сообщения, в иных, специально оборудованных пунктах пропуска и таможенных автопереходах через государственную границу КР людей, транспортных средств, в том числе военных, а также животных, продуктов животного происхождения, кормов, кормовых добавок, ветеринарных лекарственных средств и штампов патогенных микроорганизмов обеспечивается пограничный ветеринарный контроль. Стационарные посты ветконтроля размещены на кыргызско-китайской границе в Торугарте и Иркештаме, а также в автомобильных пунктах пропуска через государственную границу с Казахстаном, Узбекистаном, Таджикистаном и Китаем.

Государственная инспекция по карантину растений министерства сельского хозяйства и продовольствия Кыргызской Республики осуществляет в пунктах пропуска через государственную границу фитосанитарный контроль, направленный на предотвращение завоза

и распространения на территорию республики карантинных вредителей, болезней растений и сорняков. Фитосанитарному контролю подлежат все подкарантинные материалы и объекты, пересекающие государственную границу Кыргызской Республики и пределы особых карантинных зон, в одинаковом режиме независимо от страны происхождения. В настоящее время постоянный фитосанитарный контроль проводится только в четырех пунктах пропуска: на Торугарте (4 сотрудника), в Иркештаме (3 сотрудника), в аэропорту «Манас» (3 сотрудника) и в аэропорту г. Ош (1 сотрудник). Сезонная проверка осуществляется в аэропорту «Иссык-Куль» (Тамчи).

Министерство здравоохранения Кыргызской Республики. *Республиканский центр карантинных и особо опасных инфекций Министерства здравоохранения Кыргызской Республики* с целью предотвращения завоза и распространения на территорию Кыргызской Республики особо опасных инфекционных болезней проводит пограничные контрольные мероприятия в 5-ти международных санитарно-карантинных пунктах (СКП) – на Торугарте, Иркештаме, в аэропортах «Манас», г. Ош и «Иссык-Куль» (с.Тамчи). Для этих СКП выделены штаты и необходимые помещения. Однако, со слов специалистов, техническое оборудование даже этих международных СКП оставляет желать лучшего. Эти СКП не имеют, например, тепловизоров, микроскопов, контактных термометров и прочего необходимого оборудования.

Правоприменительная практика

Хорошо известно, что даже «продвинутое» законодательство еще не гарантирует надлежащего его выполнения органами государственной власти и управления. Тому может быть много причин, в том числе недостаточная компетенция, коррупция и низкий уровень исполнительской дисциплины государственных служащих, кадровая «чехарда», отсутствие или недостаточное финансирование принятых государственных программ, неправильный выбор стратегии и тактики решения государственных задач и прочее. Таким образом, проблема правоприменительной практики приобретает самодовлеющее значение. Не претендуя на «трехмерный», т.е. всеобъемлющий анализ правоприменительной практики в сфере управления государственной границей КР, мы, тем не менее, попытаемся проследить некоторые тенденции и изложить некоторые объективные факты по интересующей нас проблеме.

Возьмем, например, деятельность Пограничных войск Кыргызской Республики. Не секрет, что здесь накопилось множество проблем, начиная с кадровых и заканчивая вопросами технического оснащения пунктов пропуска через государственную границу Кыргызстана. В

Пограничных войсках налицо явный дефицит военнослужащих, имеющих специальное пограничное образование. Техническое оснащение многих КПП оставляет желать лучшего. Со слов военнослужащих, на некоторых КПП нет даже увеличительной лупы. КПП «Ак-Жол» (кыргызско-казахская граница) не располагает техническими средствами, которые требуются для проведения эффективного пограничного контроля. Мое личное знакомство с КПП оставило грустное впечатление: вместо добротного здания, я увидел небольшой вагончик, в котором с трудом помещаются четыре койки для отдыха военнослужащих и очень тесное помещение, где находится компьютер и необходимые документы.

Стоит отметить, что очень часто военнослужащие органов пограничного контроля КР даже не удосуживаются проверить паспорта граждан КР, выезжающих в Казахстан или возвращающихся из Казахстана в Кыргызстан. По мнению специалистов, требует решения проблема размещения на КПП «Ак-Жол» стационарных консульских пунктов, которые выдавали бы непосредственно на месте въездные визы иностранным гражданам. Сегодня эта процедура осуществляется консульскими работниками Консульского управления МИД КР в выездном режиме, что не совсем удобно и рационально. Такая же проблема существует и на КПП в Чалдоваре. Требуется улучшить также информационный обмен между пограничниками и Консульским управлением по выданным визам.

Конечно, наиболее «болевая» точка деятельности пограничников Кыргызстана по охране государственной границы - это отношения с нашими соседями, прежде всего с пограничниками и населением приграничных районов Узбекистана и Таджикистана. По сообщениям республиканских СМИ Кыргызстана, на границе с этими республиками нередки случаи провокаций, захвата кыргызской территории, необоснованных отказов в пересечении границы лицам, транспортным средствам и т.д. Возьмем, например, злободневные проблемы кыргызско-узбекской границы. Здесь сильной помехой нормальному функционированию контрольно-пропускных пунктов является высокий уровень правонарушений, связанных с пересечением границ и ввозом/вывозом товаров. Новые административные процедуры оформления въездных и выездных виз, ограничение въезда автомобильного транспорта, проблемы с пассажирским автомобильным сообщением негативно сказываются на развитии трансграничного перемещения лиц. Интересное исследование перспектив трансграничного передвижения между жителями приграничных районов обеих стран провели сотрудники Общественного объединения «Юристы Ферганской долины без границ» на контрольно-пропускных пунктах и приграничных районах и городах Ошской, Жалалабатской и Баткенской областей. Выяснилось, что граждане очень редко обременяют себя заботой о визе. Из всех респондентов (из 714 опрошенных гражданами нашей республики являются 78,4 %, гражданами Узбекистана - 21,6%) только 3,2 % оформляли визу для поездки в Узбекистан;

55,1% опрошенных ответили, что никогда не пользовались визами; 41,2 % опрошенных вообще не знают, что такое виза и порядок ее оформления.

Потратиться на узбекскую визу из-за дороговизны оформления могут далеко не все граждане Кыргызстана. Сами по себе консульские сборы за оформления виз сравнительно небольшие. Так, за оформление многократных въездных-выездных виз до 1 месяца взимается 4 доллара США, до 6 месяцев – 10 долларов США; до одного года – 20 долларов США. Но с учетом поездки в Бишкек, где находится посольство Узбекистана, жителю города Ош узбекская виза обойдется уже в 165-180 долларов США.

Исследователи показали, что визовый режим сам по себе неэффективен в виду различных обстоятельств, например, наличия большого количества обходных путей и мест нелегального пересечения границ. Этому способствует незавершенность процесса делимитации и демаркации кыргызско-узбекской границы. Кыргызстан и Узбекистан (по разным данным) оспаривают сегодня множество участков. Границы между странами практически прозрачны. Обходные пути часто появляются на постах, расположенных в густонаселенных районах, таких как Достук (Кыргызстан), Дустлик (Узбекистан), Найман (Кыргызстан), Чекабад (Кыргызстан), Мархамат (Узбекистан), Полмон (Узбекистан), Разъезд (Кыргызстан).

Жители приграничных районов и городов могут также пересечь границу в обход официальных КПП через пункты нелегального ее пересечения, которые «курируют», со слов местных жителей, некоторые пограничники линейной охраны и сотрудники правоохранительных органов. Общественное объединение «Юристы Ферганской долины без границ» выявили целый ряд пунктов нелегального перехода границ в Аксыйском, Ноокенском, Базар-Коргонском, Сузакском, Карасуйском, Араванском и Кадамжайском районах. Нарушать закон людей побуждают интересы своего бизнеса (перевозка большого количества товара, на оформление которого требуется много документов и времени), отсутствие документов (многие граждане Кыргызстаны не имеют паспорта, например, ввиду утраты), отсутствие виз у жителей тех районов и городов Кыргызстана, которые не были включены в перечень районов и городов, жители которых на основании соглашения о взаимных поездках граждан имеют право безвизового пребывания на территории приграничных районов и городов сторон соглашения).

Одной из проблем управления границами является нарушение порядка проведения различных видов контроля в пунктах пропуска. Из беседы с должностными лицами Государственной инспекции по карантину растений Министерства сельского хозяйства и продовольствия, а также Государственной ветеринарной инспекции Департамента государственной ветеринарии выяснилось, что последние несколько лет эти службы проводят свои контрольные мероприятия вне зоны таможенного контроля, чем нарушается их должный

порядок. В феврале 2005 г. Департамент государственной ветеринарии обратился с письмом в Правительство Кыргызстана по поводу такой ситуации и выразил опасение в связи с тем, что через таможенные посты проходят грузы, подконтрольные государственному ветеринарному и санитарному надзору (например, из КНР товарные куриные яйца, из Казахстана - мясо птицы). Эта продукция должна пройти ветеринарно-санитарную экспертизу и сопровождаться ветеринарными сопроводительными документами страны экспортера, без чего она представляет потенциальную угрозу заноса возбудителей заразных болезней животных на территорию нашей страны. Для устранения этой проблемы, по мнению специалистов, необходимо, чтобы сотрудники пограничных ветеринарных контрольных постов на государственной границе находились в зоне таможенного контроля и проводили осмотр грузов и сопроводительных документов до прохождения таможенного оформления.

Сегодня Кыргызстан в фитосанитарном отношении относится к числу наиболее благоприятных стран мира. У нас насчитывается только 6 подкарантинных объектов – 4 животного происхождения (колорадский жук, восточная плодожорка, червец камисток и калифорнийская щитовка) и 2 растительного (павелика и горчак ползучий). Для сравнения: в Китае 59 карантинных объекта; в Казахстане – 13; в Узбекистане – 11; в Монголии – 48. По данным Государственной инспекции по карантину растений Министерства сельского хозяйства и продовольствия, Кыргызстану требуется 54 пункта фитосанитарного контроля по всему периметру государственной границы КР. К сожалению, 4 пункта фитосанитарного контроля не обеспечивают безопасность Кыргызстана. По сути дела, граница Кыргызстана с Казахстаном, Таджикистаном и Узбекистаном не прикрыта. Из этих стран идет неприкрытая контрабанда, что в любой момент может привести к катастрофическим последствиям для нашей республики. Основная причина сложного положения в области фитосанитарного контроля на государственной границе КР – отсутствие должного бюджетного финансирования. Так, на 2005 г. планировалось создать 29 пунктов фитосанитарного контроля, но соответствующее Постановление правительства КР было отменено по причине дефицита бюджетных средств.

С серьезными проблемами сталкивается Республиканский центр карантинных и особо опасных инфекций Министерства здравоохранения Кыргызской Республики. Это, во-первых, проблема кадров. В Кыргызстане такие кадры не готовятся. Для подготовки квалифицированных кадров в Российской Федерации нет денег. Не соответствует требованиям санитарно-карантинной безопасности нашей республики также статус соответствующей службы. По мнению специалистов, следовало бы повысить его, подчинив непосредственно Правительству Кыргызской Республики. Тем более, как отмечается в материалах 5-й Межправительственной научно-практической конференции, в ближайшие годы основными проблемами в области санитарной охраны будут скрининг, мониторинг и контроль новых

опасностей в случае использования химических, радиологических и биологических агентов. Не складывается взаимодействие с таможенными органами в пунктах пропуска через государственную границу. Таможенные органы не признают нормативно-правовых актов санитарного контроля и не предоставляют ему место в таможенной зоне. Что же касается уголовно-правовых или административных санкций в отношении лиц, нарушивших медико-санитарные нормы в пунктах пропуска через государственную границу Кыргызской Республики, то они практически не применяются ввиду низкой правовой грамотности должностных лиц службы санитарного контроля.

Надлежащее управление государственной границей КР в ряде случаев требует применения оружия. Все соответствующие вопросы регулируются законодательством республики. Важнейшее значение имеют Законы КР «О пограничной службе Кыргызской Республики», «Об оружии» (1999 г. в редакциях законов КР 2001г., 2002 г. и 2003 г.) и Положение «О порядке ношения и применения должностными лицами таможенных органов специальных средств и огнестрельного оружия» (1995 г.). В частности, статья 18 Закона «О пограничной службе КР» гласит следующее:

«Пограничная служба, осуществляя охрану государственной границы Кыргызской Республики, применяет оружие и боевую технику:

- для отражения вооруженного нападения на подразделения пограничной службы;
- против лиц, летательных воздушных средств, незаконно пересекших государственную границу Кыргызской Республики и оказывающих вооруженное сопротивление;
- для предотвращения угона воздушных судов;
- для отражения нападения на военнослужащих, других лиц, выполняющих служебные обязанности или общественный долг по охране государственной границы, когда их жизнь подвергается непосредственной опасности.

Без предупреждения оружие может применяться для отражения вооруженного сопротивления, при внезапном нападении, оказании вооруженного сопротивления, нападения с использованием боевой техники, при побеге задержанных лиц с захваченным оружием. В остальных случаях, указанных в части первой настоящей статьи, применению оружия должны предшествовать предупреждение о намерении его применить и предупредительные выстрелы.

В необходимых случаях при охране государственной границы Кыргызской Республики могут применяться оружие и боевая техника других видов Вооруженных Сил Кыргызской Республики.

Военнослужащие пограничной службы при несении службы по охране государственной границы также имеют право использовать оружие для подачи сигнала тревоги или вызова помощи.

Должностные лица таможенных органов при выполнении служебных обязанностей имеют право носить и применять огнестрельное оружие в следующих случаях:

- для защиты граждан и самозащиты от нападения, угрожающего жизни и здоровью;
- для отражения группового или вооруженного нападения на сотрудников таможенных органов, других лиц, выполняющих служебные обязанности или общественный долг по обеспечению таможенного контроля и общественного порядка на контрольно-пропускных постах (пунктах), а также иного нападения, когда их жизнь и здоровье подвергаются опасности;
- для отражения группового или вооруженного нападения на охраняемые объекты, здания, сооружения и транспорт таможенных органов;
- для задержания лиц, оказывающих вооруженное сопротивление, а также вооруженных лиц, отказывающихся выполнить законное требование о сдаче оружия.

Применению оружия, как правило, должно предшествовать предупреждение о намерении его применения. Без предупреждения оружие может применяться при внезапном или вооруженном нападении, нападении с использованием боевой техники, транспортных средств.

Должностные лица имеют также право использовать огнестрельное оружие в следующих случаях:

- для остановки транспортных средств путем их повреждения, если водитель не подчиняется требованию должностных лиц таможенных органов остановиться и ставит при этом под угрозу жизнь и здоровье граждан;
- для защиты от нападений животных;
- для подачи сигнала тревоги, вызова помощи, а также для производства предупредительного выстрела.

Запрещается применять огнестрельное оружие в отношении женщин и несовершеннолетних, кроме случаев совершения ими вооруженного нападения, оказания вооруженного сопротивления, захвата заложников, транспортных средств либо группового нападения, угрожающего жизни сотрудников таможенных органов и граждан.

Должностное лицо таможенного органа имеет право привести оружие в готовность для стрельбы, если считает, что в создавшейся обстановке не исключена возможность его применения. Совершение задерживаемыми лицами посягательства и других неожиданных действий, попытка приблизиться к сотруднику таможенного органа ближе указанного

расстояния, достать что-либо из одежды, без разрешения прикоснуться к его оружию, а равно иные опасные действия и движения, которые могут быть истолкованы сотрудниками таможенного органа как угроза насилия, предоставляют ему право применить огнестрельное оружие в соответствии с настоящим Положением.

Во всех случаях применения и использования огнестрельного оружия должностное лицо таможенного органа обязано принять необходимые меры для обеспечения безопасности окружающих граждан, оказания неотложной медицинской помощи пострадавшим.

О каждом случае применения огнестрельного оружия должностное лицо таможенного органа в течение 24 часов с момента его применения обязано представить рапорт начальнику соответствующего таможенного органа по месту своей службы или по месту применения огнестрельного оружия.

Предусмотренное Кодексом КР «Об административной ответственности» административное выдворение за пределы КР иностранных граждан и лиц без гражданства, нарушивших порядок пересечения границы, пограничники осуществляют непосредственно на границе. Что же касается практики депортации МВД, то выявление иностранных граждан, нарушивших правила пребывания в Кыргызской Республике, происходящее во время рейдов сотрудников, практически не работает из-за финансовых трудностей

Важным инструментом управления границей КР является **визовая политика и практика**. В 1991 г. Верховный Совет РК принял Постановление «Об открытии Иссык-Кульской области для посещения иностранными гражданами». 2 августа 1999 г. вышел Указ президента КР «О мерах по либерализации визового режима для иностранных граждан и выезда граждан Кыргызской Республики за границу». С 1 января 2000 г. в соответствии с этим Указом поэтапно вводился безвизовый режим въезда в КР граждан (владельцев дипломатических паспортов) государств-членов ВТО (например, США, Японии, ФРГ, Дании, Испании, Италии). С 1 октября 1999 г. был отменен разрешительный порядок выезда граждан КР за границу. МИД КР предлагалось внести в установленном порядке в Правительство КР предложения по совершенствованию и упрощению оформления визовых формальностей для иностранных граждан, в частности потенциальных инвесторов. Поручения получили и другие министерства и ведомства КР.

- Министерству национальной безопасности, МВД и МИД КР предлагалось внести в Правительство республики предложения о создании единой межведомственной информационной сети на контрольно-пропускных пунктах Кыргызской Республики по контролю за въездом, пребыванием и выездом иностранных граждан;

- Министерству национальной безопасности, Государственной налоговой инспекции при Министерстве финансов КР предлагалось внести предложения в установленном порядке по усовершенствованию пограничного и таможенного контроля. МВД КР предлагалось принять меры по обеспечению безопасности иностранных граждан на территории республики;

- Государственному комитету КР по иностранным инвестициям и экономическому развитию, Государственному агентству по туризму и спорту при Правительстве КР совместно с АО "Национальная авиакомпания "Кыргызстан аба жолдору" предлагалось создать в аэропорту "Манас" консультационно-сервисный центр для иностранных граждан;

- МВД КР предлагалось провести подготовительную работу по упразднению разрешительного порядка выезда граждан КР за границу и внести предложения по усовершенствованию системы регистрации иностранных граждан на территории КР.

Еще одним нормативным актом, регулирующим визовую политику КР в отношении иностранных граждан развитых стран мира, является Постановление Правительства КР от 30 апреля 2003 г. «Об утверждении перечня государств, граждане которых имеют право на получение въездных-выездных виз Кыргызской Республики в загранпредставительствах Кыргызской Республики и консульских учреждениях на территории республики на основании личных обращений на срок до одного месяца с освобождением от регистрации в органах внутренних дел, с учетом интересов национальной безопасности, экономического развития, состояния международной политической ситуации и иных факторов». Этот перечень включил 28 государств:

1. Австралия.
2. Австрийская Республика.
3. Королевство Бельгия.
4. Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии.
5. Федеративная Республика Германия.
6. Греческая Республика.
7. Королевство Дания.
8. Государство Израиль.
9. Ирландская Республика.
10. Республика Исландия.
11. Королевство Испания.
12. Итальянская Республика.
13. Канада.
14. Республика Кипр.
15. Республика Корея.

16. Княжество Лихтенштейн.
17. Великое Герцогство Люксембург.
18. Республика Мальта.
19. Княжество Монако.
20. Королевство Нидерландов.
21. Королевство Норвегия.
22. Новая Зеландия.
23. Португальская Республика.
24. Соединенные Штаты Америки.
25. Финляндская Республика.
26. Французская Республика.
27. Швейцарская Конфедерация.
28. Королевство Швеция.

На основании данного Постановления вышел ряд ведомственных нормативных актов МИД КР.

Визовые вопросы урегулированы и с другими странами дальнего зарубежья. В частности, в июне 2002 г. Кыргызстан подписал соглашение с Китаем о взаимных поездках граждан. По соглашению, граждане, имеющие действительные дипломатические и служебные паспорта, а также несовершеннолетние дети, внесенные в эти паспорта, могут въезжать, выезжать, следовать транзитом через территорию стран-участниц соглашения без виз сроком на 30 дней. Для владельцев других видов национальных паспортов определен визовый режим пересечения государственной границы.

Основным документом, регулирующим визовые отношения Кыргызстана со странами ближнего зарубежья, является Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Таджикской Республики от 30 ноября 2000 г. «О взаимных безвизовых поездках граждан». К Соглашению прилагается перечень документов граждан Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, РФ и Таджикистана, которые дают право въезда, выезда, транзитного проезда, передвижения и пребывания на территории государств-членов Евразийского экономического сообщества. В перечень входило от 10 до 13 документов (для Кыргызстана – 10 документов). Однако, как показала практика, использование большого количества проездных документов вызвало определенные трудности как для их пользователей, так и для контрольных органов страны пребывания. Более того, это

противоречит международной практике, поскольку в большинстве стран мира в качестве проездных документов признаются исключительно общегражданский, дипломатический и служебный паспорта, свидетельство на возвращение и некоторых случаях паспорт моряка. Поэтому 25-26 мая 2004 г. в Москве был подписан Протокол «О сокращении перечней документов», предусмотренных вышеназванным Соглашением. Теперь единый перечень документов для граждан РФ, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана для взаимных поездок включает

- общегражданский паспорт;
- дипломатический паспорт;
- служебный паспорт;
- паспорт моряка (при наличии судовой роли или выписки из нее);
- свидетельство на возвращение.

В 2005 г. возникли сложности и недоразумения у граждан Кыргызстана по поводу пересечения границ с Казахстаном и РФ. От граждан КР стали требовать заполнить заграничную страницу в общегражданском паспорте. В своем пресс-релизе от 25 февраля 2005 г. МИД КР сообщил, что до подписания между странами ЕврАзЭС Протокола о сокращении перечня проездных документов, требования пограничных служб о предъявлении общегражданского паспорта КР с заполненной заграничной страницей являются необоснованными. В тоже время по избежание конфликтных ситуаций при пересечении границ или во время пребывания на территории РФ и РК и в связи с приближением срока сокращения перечня проездных документов гражданами КР, выезжающими в страны ЕврАзЭС, рекомендовано заранее начать оформление заграничной страницы в общегражданских паспортах образца 1994 г.

На основе двухсторонних соглашений урегулированы визовые вопросы с Украиной, Узбекистаном и Туркменистаном¹.

Выстраивать систему управления границей Кыргызской Республики в период независимости пришлось практически с «чистого листа». И все же, несмотря на многочисленные сложности (недостаточный уровень подготовки кадров контролирующих служб, хроническое недофинансирование, слабое техническое оснащение, многочисленные структурные – зачастую нецелесообразные - реорганизации компетентных органов и т.д.), система функционирует, набирается опыта. Большая заслуга в этом принадлежит Российской Федерации и международным организациям, которые действуют в республике уже не первый

¹ Соглашение от 25 февраля 2004 г. между Правительством Кыргызской Республики и Кабинетом Министров Украины о взаимных поездках граждан; Соглашение от 2 июля 2000 г. между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Узбекистан о взаимных поездках граждан; Соглашение от 2 марта 200 г. между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Туркменской Республики.

год. Среди них - представительства в Кыргызстане Международной организации по миграции (МОМ), Управления Верховного комиссара ООН по беженцам, (УВКБ ООН), ОБСЕ, ПРООН. Помощь и содействие носят многообразный характер: финансирование проектов по укреплению пограничного потенциала Кыргызстана (например, финансирование МОМ программы по созданию в аэропорту «Манас» в 2000 г. системы первичного-вторичного пограничного контроля), оказание организационной помощи, проведение семинаров и тренингов для служащих пограничной, паспортно-визовой, консульской и миграционной служб Кыргызстана, поддержка исследовательских и учебно-образовательных проектов (например, в 2001 году БДИПЧ/ОБСЕ профинансировал издание монографии «Шенгенская система», а в 2003 г и 2004 г. соответственно - выпуск сборников «Основные нормативно-правовые акты и понятия в сфере миграции стран Центральной Азии, Российской Федерации и Республики Беларусь» и «Основные нормативно-правовые акты в сфере трудовой миграции стран Центральной Азии, Российской Федерации и Республики Беларусь»; в 2004 г. при финансовой поддержке женевского офиса УВКБ ООН (издание также финансировал МИД Дании) вышел сборник документов «Центральная Азия: соблюдение принципа невысылки беженцев». В 2005 г. при финансовой помощи миссий МОМ в Казахстане и Кыргызстане, а также центра ОБСЕ в Кыргызстане общим тиражом 1600 экземпляров было издано учебное пособие «Основы пограничного контроля»; в этом же году на средства миссий МОМ в Казахстане и Кыргызстане издана монография «Нелегальная иммиграция в ЕС: вызовы - ответы». В 2005 г. с помощью БДИПЧ/ОБСЕ издано также исследование «Совершенствование механизмов межгосударственного сотрудничества в сфере трудовой миграции».

В последние годы содействие по управлению границами Кыргызстана и других республик Центральной Азии в рамках программы «БОМКА» оказывает Европейский союз.

Библиография

1. Конституция Кыргызской Республики. Бишкек, 2004.
2. Уголовный Кодекс Кыргызской Республики. Бишкек
3. Кодекс Кыргызской Республики «Об административной ответственности»
4. Таможенный Кодекс Кыргызской Республики.
5. Основные нормативно-правовые акты и понятия в сфере миграции стран Центральной Азии, Российской Федерации и Республики Беларусь. Бишкек, 2003.
6. Основные нормативно-правовые акты в сфере трудовой миграции стран Центральной Азии, Российской Федерации и Республики Беларусь. Бишкек, 2004.

Приложение

К Соглашению между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Казахстан

о пунктах пропуска через государственную границу от 25 декабря 2003 г., г. Астана

| N | Наименование пунктов пропуска в Кыргызской Республике | Место дислокации в Кыргызс- кой Республике | Наименование пунктов пропуска в Республике Казахстан | Место дислокации в Респуб- лике Казахстан | Статус пунктов пропуска | Режим работы | |
|----|---|--|--|---|---|---------------------------|--|
| 11 | Каркыра - автомобильный | Иссык- Кульская область Тюпский район | Кеген - автомобильный | Алматинская область, Раимбекский район | многосто- ронний междуна- родный | светлое время суток | |
| 12 | Токмок - автомобильный | Чуйская область Чуйский район | Сартобе - автомобильный | Жамбылская область, Кордайский район | двусто- ронний | кругло- суточ- ный | |
| 13 | Кен-Булун - автомобильный | Чуйская область Иссык- Атинский район | Аухатты - автомобильный | Жамбылская область, Кордайский район | двусто- ронний | кругло- суточ- ный | |
| 14 | Ак-Тилек - автомобильный | Чуйская область Иссык- Атинский район | Карасу - автомобильный | Жамбылская область, Кордайский район | многосто- ронний междуна- родный | кругло- суточ- ный | |
| 15 | Ак-Жол - | Чуйская | Кордай - | Жамбылская | многосто- | кругло- | |

| | | | | | | | |
|---|--------------|------------|--------------|------------|----------|--------|--|
| 1 | автоторожный | область | автоторожный | область, | ронний | суточ- | |
| | | Аламудун- | | Кордайский | междуна- | ный | |
| | | ский район | | район | родный | | |

| | | | | | | | |
|----|--------------|------------|--------------|------------|---------|---------|--|
| 16 | Камышановка- | Чуйская | Камышановка | Жамбылская | двусто- | светлое | |
| | автоторожный | область | - автоторож- | область, | ронний | время | |
| | | Сокулук- | ный | Кордайский | | суток | |
| | | ский район | | район | | | |

| | | | | | | | |
|----|--------------|------------|--------------|------------|-----------|---------|--|
| 17 | Чалдыбар - | Чуйская | Нововоскре- | Жамбылская | многосто- | кругло- | |
| | автоторожный | область | сеновка - | область, | ронний | суточ- | |
| | | Панфиловс- | автоторожный | Меркенский | междуна- | ный | |
| | | кий район | | район | родный | | |

| | | | | | | | |
|-----|---------------------------------------|---|--------------------------------------|--|---|--------------------------|--|
| 18 | Чон-Капка - автоторожный | Таласская область Манасский район | Айша-Биби - автоторожный | Жамбылская область Жамбылский район | многосто- ронний междуна- родный | кругло- суточ- ный | |
| 19 | Жичи-Капка - автоторожный | Таласская область Манасский район | Бесагаш - автоторожный | Жамбылская область Жамбылский район | двусто- ронний | кругло- суточ- ный | |
| 110 | Каинды - железнодорожно- рожный | Чуйская область пгт.Каинды | Мерке - железнодорожно- рожный | Жамбылская область Меркенский район | многосто- ронний междуна- родный | кругло- суточ- ный | |
| 111 | Куркуроо - автоторожный | Таласская область Карабу- ринский район | Алатау - автоторожный | Жамбылская область Жамбылский район | двусто- ронний | кругло- суточ- ный | |
| 112 | Жайыл - автоторожный | Чуйская область | Жайыл - автоторожный | Жамбылская область | двусто- ронний | кругло- суточ- ный | |

Приложение

к Соглашению между Правительством
Кыргызской Республики и Правительством
Республики Таджикистан о пунктах пропуска
через кыргызско-таджикскую границу

от 26 мая 2004 г., г. Душанбе

| N | Наименование пунктов | Место локации в | Наименование пунктов | Место дислокации | Статус пунктов | Режим работы | |
|---|-------------------------|--------------------|-------------------------|---------------------|-------------------|-----------------|--|
|---|-------------------------|--------------------|-------------------------|---------------------|-------------------|-----------------|--|

| | | | | | | | |
|--|------------|------------|-------------|--------------|----------|--|--|
| | пропуска | Кыргызской | пропуска | в Республике | пропуска | | |
| | Кыргызской | Республике | Республики | Таджикистан | | | |
| | Республики | | Таджикистан | | | | |

| | | | | | | | |
|---|--------------|------------|--------------|-------------|----------|-------|--|
| 1 | Кызыл-Бель- | Баткенская | Гулистон-ав- | Сугдская | Между- | Круг- | |
| | автоторожный | обл. | торожный | обл. | народный | лосу- | |
| | | Баткенский | | Исфаринский | | точно | |
| | | р-н | | р-н | | | |

| | | | | | | | |
|---|-------------|------------|------------|-------------|----------|-------|--|
| 2 | Кулунду-ав- | Баткенская | Овчикала- | Сугдская | Между- | Круг- | |
| | торожный | обл. | ча-автодо- | обл. р-н | народный | лосу- | |
| | | Ляйлякский | рожный | Дж.Расулова | | точно | |
| | | р-н | | | | | |

| | | | | | | | |
|----|--------------|-------------|--------------|-------------|---------|-------|--|
| 13 | Карамык | Юшская обл. | Карамык | ИРПИ | Двусто- | Свет- | |
| | автоторожный | Чон-Алай | автоторожный | Джиргаталь- | ронный | лое | |
| | | р-н | | ский р-н | | время | |
| | | | | | | суток | |

| | | | | | | | |
|----|--------------|--------------|-------------|------------|----------|-------|--|
| 14 | Бор-Добо-ав- | Юшская обл. | Кы- | ГБАО | Между- | Круг- | |
| | тоторожный | Алайский р-н | зыл-Арт-ав- | Мургабский | народный | лосу- | |
| | | | тоторожный | р-н | | точно | |

| | | | | | | | |
|----|--------------|------------|--------------|------------|---------|-------|--|
| 15 | Кайрагач-ав- | Баткенская | Маданият-ав- | Сугдская | Двусто- | Круг- | |
| | тоторожный | обл. | тоторожный | обл. Кани- | ронный | лосу- | |
| | | Ляйлякский | | бадамский | | точно | |
| | | р-н | | р-н | | | |

ПРИЛОЖЕНИЕ

к Соглашению между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Узбекистан

о пунктах пропуска через кыргызско-узбекскую государственную границу

от 24 июля 2004 г., г.Бишкек

| № | Наименование пунктов пропуска Кыргызской Республики | Место локации в Кыргызской Республике | Наименование пунктов пропуска Республики Узбекистан | Место дислокации в Республике Узбекистан | Статус пунктов про- пуска | Режим работы |
|---|---|---|---|--|------------------------------------|--------------------------|
| 1 | Кызыл-Кия - железнодорож- ный | Баткенская область г.Кызыл-Кия | Кувасай - железнодоро- жный | Ферганская область, Кувасайский район | между- народ- ный | круг- лосу- точный |
| 2 | Достук - автотдорожный | Юшская область Кара-Су район | Дустлик - автотдорожный | Андижанская область, Ходжаабад- ский район | между- народ- ный | круг- лосу- точный |
| 3 | Кара-Суу - железнодоро- жный | Юшская область Кара-Су район | Савай - железнодоро- жный | Андижанская область, Курганте- пинский район | между- народ- ный | круг- лосу- точный |
| 4 | Бек-Абад - автотдорожный | Джалал-Абад ская область Сузакский район | Ханабад - автотдорожный | Андижанская область, Курганте- пинский район | между- народ- ный | круг- лосу- точный |

| | | | | | | | | |
|----|---------------------------------------|---|---------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|---------------------|
| 15 | Джалал-Абад - | Джалал-Абад Ханабад - | Андижанская между- | Андижанская между- | народ- | лосу- | точный | |
| 16 | Маданият - | Джалал-Абад Маданият - | Андижанская между- | Андижанская между- | народ- | лосу- | точный | |
| 17 | Шамалдысай - | Джалал-Абад Учкурган - | Наманган- | Наманган- | между- | лосу- | точный | |

| | | | | | | | |
|-------|-------------------------------|---|-------------------------------|--|--|---------------------------|--|
| 18 | Кызыл-Кия - автомобильный | Баткенская область г.Кызыл-Кия | Узбекистан - автомобильный | Ферганская область, Кувасайский район | двусторонний | круглогодичный | |
| ----- | | | | | | | |
| 19 | Кара-Багыш - автомобильный | Юшская область Араванский район | Мингтепа - автомобильный | Андижанская область, Мархамат- ский район | двусторонний | светлое время суток | |
| ----- | | | | | | | |
| 110 | Баймак - автомобильный | Джалал-Абад ская область Ала-Букин- ский район | Касансай - автомобильный | Наманган- ская область, Касансай- ский район | двусторонний | светлое время суток | |
| ----- | | | | | | | |
| 111 | Сейдикум - автомобильный | Джалал-Абад ская область Базар-Кор- гонский район | Пушмон - автомобильный | Андижанская область, Пахтаабад- ский район | пункт упро- щенного про- пуска | светлое время суток | |
| ----- | | | | | | | |
| 112 | Интымак - автомобильный | Юшская область Кара-Су район | Кесканер - автомобильный | Андижанская область, Курганте- пинский район | двусторонний | светлое время суток | |
| ----- | | | | | | | |
| 113 | Сумсар - автомобильный | Джалал-Абад ская область Ала-Букин- ский район | Каракурган - автомобильный | Наманган- ская область, Чустский район | пункт упро- щенного про- пуска | светлое время суток | |
| ----- | | | | | | | |
| 114 | Кенсай - | Джалал-Абад | Учкурган - | Наманган- | между- | круг- | |

| | | | | | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|------------|--------|--------|--|
| | автоторожный | ская область | автоторожный | ская | народ- | лосу- | |
| | | | | | | | |
| | | Ноокенский | | область, | ный | точный | |
| | | район | | Учкурган- | | | |
| | | | | ский район | | | |
