

6. Открытое правительство «Пресса о нас [Электронный ресурс] URL: <http://большоеправительство.рф/пресса-о-нас/5509905/> (дата обращения: 10.04.2014).

7. Открытое правительство «Пресса о нас» [Электронный ресурс] URL: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/2947> (дата обращения: 10.04.2014).

Julia D. Levashova

## **CHALLENGERS IN ENSURING INFORMATION TRANSPARENCY OF EXECUTIVE AUTHORITIES OF RUSSIAN FEDERATION**

### **Abstract**

The problems in ensuring information transparency of the executive authorities of the Russian Federation. Analyzes assigned to state goals, objectives, promote information transparency of executive power and understand their problems.

**Keywords:** information openness power, openness of the executive branch, the interaction of government and society.

УДК 2428

Н. Г. Манжула

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ПОГРАНИЧНОЙ СФЕРЕ**

### **Аннотация**

Статья посвящена проблеме реализации государственной политики в пограничной сфере. Выявлены проблемы (недостатки, пробелы) в законодательстве на федеральном уровне. В связи с этим на федеральном уровне ведется доработка и принятие федеральных законов и правовых актов.

**Ключевые слова:** определение, код, граница, положения, координация.

Основными нормативно-правовыми актами, на основе которых организуется координация и взаимодействие субъектов, обеспечивающих пограничную безопасность, являются:

– Конституция Российской Федерации; Федеральные законы Российской Федерации «О безопасности», «О государственной границе Российской Федерации», «О Федеральной службе безопасности России», «Об исключительной

экономической зоне Российской Федерации», «О континентальном шельфе Российской Федерации», «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации», «О борьбе с терроризмом», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «О внешней разведке», «Об оперативно-розыскной деятельности»; «О животном мире», «О присоединении Российской Федерации к международной конвенции об унификации некоторых правил, касающихся ареста морских судов»;

- Кодекс об административных правонарушениях, Уголовный кодекс Российской Федерации;

- Указы Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственного контроля в этой сфере», «О мерах по совершенствованию государственного управления в области безопасности Российской Федерации», «Концепция национальной безопасности Российской Федерации», «Основы пограничной политики Российской Федерации»;

- Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка применения оружия и боевой техники при защите государственной границы Российской Федерации», «Об утверждении Порядка применения оружия и боевой техники при защите государственной границы в подводной среде», «О порядке применения оружия и боевой техники при охране государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве», «Об утверждении Положения о пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации», «О создании отраслевой системы мониторинга водных биологических ресурсов, наблюдения и контроля за деятельностью промысловых судов», «О специально уполномоченных органах Российской Федерации в области охраны окружающей среды»;

- внутриведомственные уставные документы, межведомственные инструкции по координации действий и взаимодействию и т.п.

В настоящее время действует более 100 законов и 130 подзаконных актов, определяющих полномочия и регламентирующих деятельность системы обес-

печения пограничной безопасности России, а также большое количество нормативных актов приграничных субъектов Российской Федерации, межведомственных и ведомственных документов [1, с. 6; 2, с.8].

В указанных нормативно-правовых документах определено:

- ФСБ России координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих на государственной границе все виды контроля за соблюдением режима государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу;
- обеспечивает совместно с Министерством обороны Российской Федерации координацию пограничными войсками деятельность войск ПВО ВВС и ВМФ по защите и охране государственной границы;
- совместно с другими органами исполнительной власти обеспечивает координацию мероприятий органов правоохранительной системы и органов специальных служб Российской Федерации на местах в интересах защиты и охраны государственной границы.

Пограничная служба ФСБ России ее пограничные органы, региональные (территориальные) пограничные органы в пределах установленных федеральным законодательством полномочий в интересах координации, организуют и осуществляют:

- сбор и обработку информации об угрозах пограничной безопасности РФ, представление ее директору ФСБ России и своевременное информирование федеральных органов исполнительной власти и их региональных (территориальных, бассейновых) органов об обстановке на государственной границе и в пограничном пространстве страны в целом;
- формирование в составе соответствующих комиссий по обеспечению пограничной безопасности групп по координации совместных действий федеральных органов исполнительной власти и их региональных (территориальных) органов при проведении мероприятий по защите и охране государственной границы;
- согласование задач, планов и способов совместных действий федеральных органов исполнительной власти и их региональных (территориальных) ор-

ганов, осуществляющих свои полномочия в сфере защиты и охраны государственной границы;

- разработку и проведение совместных мероприятий (пограничных операций, пограничных поисков и др.) с использованием разведомственных сил и средств по защите интересов Российской Федерации в ее пограничном пространстве;

- согласование действий региональных (территориальных, региональных, бассейновых) органов по установлению, постоянному поддержанию и периодическому уточнению системы связи, разработке единых сигналов оповещения, взаимодействия, форм донесений и порядка их передачи на пункты управления взаимодействующих органов (объектов), а также по взаимному обмену информацией об обстановке на государственной границе в пределах приграничной территории взаимному обмену информацией об обстановке на государственной границе в пределах приграничной территории;

- проведение совместных заседаний военных советов, оперативно-служебных совещаний по вопросам повышения эффективности охраны государственной границы;

- получение в установленном порядке необходимой информации от федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов и использование ее для решения возложенных на ПС ФПС России задач;

- сбор и обобщение предложений по реализации политических, экономических, дипломатических, правовых, организационных, военных, оперативных, таможенных, экологических и иных мер по повышению эффективности охраны Государственной границы, внесение их установленным порядком в органы государственной власти РФ;

- поддержание постоянно действующей надежной связи с координируемыми органами (объектами), а также передача им на безвозмездной основе оперативной и иной информации;

- реализацию других полномочий, необходимых для решения задач охраны государственной границы.

В этих условиях необходимо не только формировать нормативно-правовую

базу, направленную на всестороннюю регламентацию решения проблем, обеспечения пограничной безопасности России и обеспечивающих эффективную деятельность всех исполнительных органов государственной власти, участвующих в охране государственной границы и морского пространства, но и вырабатывать механизмы ее реализации.

Важным направлением в реализации совместных функций разведомственных сил и средств обеспечения пограничной безопасности является созданная Указом Президента РФ от 11 августа 2003 г. государственная пограничная комиссия, руководителем которой является председатель правительства. Кроме того, при Правительстве Российской Федерации с марта 2000 г. функционирует Межведомственная комиссия по развитию приграничного сотрудничества, занимающаяся обеспечением согласованных действий федеральных органов исполнительной власти и субъектов Российской Федерации, административная граница которых совпадает с государственной границей Российской Федерации. Очень важно, чтобы обе комиссии осуществляли взаимодействие с межведомственной комиссией Совета безопасности Российской Федерации по международной безопасности, правительственной комиссией по вопросам Содружества Независимых Государств, заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, особенно ФСБ России, органами исполнительной власти приграничных субъектов федерации и органами местного самоуправления. Исследование показало, что главной задачей государственной пограничной комиссии должна явиться подготовка новой концепции охраны государственной границы Российской Федерации, внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа, исключительной экономической зоны Российской Федерации и их природных ресурсов на 2014–2020 гг. и более отдаленную перспективу [3, с. 5; 4, с. 3].

В целом практика деятельности пограничной службы России свидетельствует, что правовое поле обеспечения пограничной безопасности имеет еще целый ряд пробелов, фрагментарно и недостаточно сбалансировано. В законодательных актах Российской Федерации, как показывают исследования, имеются

несоответствия, а иногда и противоречия, требующие выяснения определенной корректуры. Следует обратить внимание на существующие противоречия в терминах и понятиях. Назрела потребность в дальнейшем системном развитии правового поля обеспечения пограничной безопасности как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях.

На федеральном уровне следует завершить разработку и принятие законов и правовых актов, охватывающих своим действием всю сферу пограничной политики и обеспечения пограничной безопасности, а также межведомственные по характеру области и направления деятельности.

Основные пробелы в законодательстве:

1. Отсутствие единой базы данных о пересечении государственной границы лицами с Республикой Беларусь, что позволяет беспрепятственно пересекать границу лицами, въезд и выезд которым не разрешен как на территорию Российской Федерации, так и за ее пределы.

2. Отсутствие соглашения между Россией и странами Центрально-Азиатского региона о пересечении границы по загранпаспортам, что создает предпосылки к незаконному пересечению границы гражданами иностранных государств по свидетельствам о рождении, так как невозможно провести идентификацию личности при пересечении границы.

3. Иностранцы граждане при пересечении государственной границы с территории Российской Федерации, не имеющие действительных документов (отсутствие визы, срок действия паспорта истек и др.), привлекаются к ответственности и, как правило, остаются на территории России, хотя в европейских странах такую группу лиц стараются не держать у себя, а, наоборот, депортируют их из своей страны.

4. Лица, въезжающие на территорию РФ, въезд которым закрыт, как правило, на территории своего государства меняют установочные данные (фамилию) и при повторном пересечении границы с измененными данными может быть пропущен на территорию РФ.

5. При пересечении границы иностранными гражданами в обход пунктов пропуска без документов или с недействительными документами, при их задержании им можно сослаться на то, что граница не оборудована (на примере границы с Казахстаном, Челябинская область), и поэтому он не знал, куда идти. В этом случае выносится постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, и многие иностранные граждане, зная про это, пользуются такими пробелами в законодательстве.

В рамках исследования теоретических основ реализации государственной пограничной политики установлено, что пограничная политика государства является составной частью общей его политики и Концепции национальной безопасности данного государства. В ее основе лежат цель, задачи, принципы, основные направления и механизм обеспечения пограничной безопасности страны. Пограничная политика формируется на основе правовых норм Конституции, законов и других нормативных правовых актов государственных органов, общепринятых принципов и норм международного права. Она реализуется посредством целенаправленной и скоординированной деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений (организаций) и граждан в соответствии с их правовыми полномочиями в пограничной сфере.

Пограничная политика государства представляет собой деятельность органов государственной власти по реализации его функций в пограничной сфере и направлена на обеспечение суверенитета, территориальной целостности, реализацию и защиту интересов и безопасности страны в ее пограничном пространстве, а на договорной основе — и в пограничных пространствах других государств. Пограничная политика государства осуществляется преимущественно в его пограничном пространстве, которое охватывает государственную границу страны, пункты пропуска через государственную границу и связанные с ними объекты внутри страны, приграничную территорию, воздушное пространство, трансграничные (пограничные) водные объекты, акватории внутренних морских вод и территориального моря, подводную среду, континентальный шельф,

исключительную экономическую зону и конвенционные районы, определенные тому или иному государству по международным правовым актам.

Общая цель пограничной политики состоит в реализации и защите национальных интересов страны, обеспечении безопасности личности, общества, государства и объектов в пограничном пространстве от внешних и внутренних угроз, соблюдении государственных и международных правовых норм по пограничным вопросам, создании условий по развитию отношений сотрудничества с сопредельными, особенно союзными государствами.

Основные угрозы национальной безопасности России в пограничной сфере определены в соответствии с Концепцией формирования системы обеспечения интересов Российской Федерации в пограничной сфере [4, с. 6].

Основными задачами пограничной политики государства являются:

- создание условий для обеспечения суверенитета и территориальной целостности страны, ее пограничной безопасности;
- совершенствование международно-правового оформления государственной границы;
- межгосударственное сотрудничество по предотвращению военной опасности, конфликтов на государственной границе и приграничной территории;
- противодействие экономической и демографической экспансии на территорию страны со стороны других государств;
- предотвращение попыток международной изоляции страны со стороны отдельных иностранных государств и военно-политических блоков, исходя из национальных интересов государства в пограничном пространстве;
- укрепление охраны государственной границы, способной противостоять любому рода преступным действиям, пресекать любые посягательства на суверенитет страны, ее материальные и духовные богатства;
- создание нормативно-правовой базы деятельности всех заинтересованных субъектов охраны государственной границы и приграничной территории;
- своевременное приведение боевых и иных возможностей субъектов охраны в соответствие с реальной и прогнозируемой обстановкой и др.



Основными направлениями пограничной политики, как показывает практика многих государств, являются совершенствование территориального разграничения и международно-правового оформления государственной границы; обеспечение пограничной безопасности; развитие межгосударственного пограничного сотрудничества; развитие социально-демографической и духовной основ жизни приграничных регионов; формирование и развитие системы научного и правового обеспечения в области пограничной политики.

### **Библиографический список**

1. Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (с изменениями по состоянию на 28 декабря 2010 г.).
2. Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 (с изменениями по состоянию на 07 февраля 2011 г.).
3. Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» от 11 августа 2003 г. № 960 (с изменениями по состоянию на 24 февраля 2011 г.).
4. Об утверждении концепции формирования системы обеспечения интересов Российской Федерации в пограничной сфере (утверждена решением Государственной пограничной комиссии от 28 января 2005 г.). Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. №537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» («Российская газета» от 19 мая 2009 г. № 88).

Nikita Manzhula

### **LAW BASIC BORDER AREA REGULATIONS IN STATE POLICY**

#### **Abstract**

Article is devoted to the problem of realization of state policy in the border area. The problems (deficiencies, gaps) in the legislation at the Federal level. In connection with those at the federal level being finalized and federal laws and regulations.

**Keywords:** identification, code, boundary, position, coordination.