

ПОГРАНИЧНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ. НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Аннотация: В статье освещаются некоторые проблемы правового регулирования взаимодействия федеральных органов исполнительной власти по обеспечению пограничной безопасности Российской Федерации и дается видение автора основных направлений деятельности по их решению.

Ключевые слова: пограничная безопасность, правовое регулирование.

Любое государство, и Российская Федерация здесь не является исключением, уделяет вопросам обеспечения безопасности повышенное внимание. Действительно, безопасность является необходимым условием нормальной жизнедеятельности личности, общества и государства в целом.

Безопасность, если рассматривать ее в контексте функционирования государства, можно характеризовать как особое состояние системы государственных институтов и государственных органов, властных отношений, при которых «обеспечивается сохранение их качественной определенности с объективно обусловленными инновациями в ней и свободное, соответствующее собственной природе и ею определяемое функционирование» [1].

Сегодня общегосударственная безопасность приобрела комплексный, многокомпонентный характер. Ее структурные компоненты охватывают практически все важнейшие сферы общественной жизнедеятельности и виды угроз существованию и развитию страны, подсистемам ее жизнеобеспечения, жизненно важным интересам личности, общества и государства. Речь идет, прежде всего, об обеспечении безопасности в экологической сфере, экономической, социально-политической, международной, информационной, экологической, военной (оборонной) и пограничной сферах [2].

Пограничная сфера, в которой сосредоточены национальные интересы и противостоящие им угрозы в пограничном пространстве, предопределяет место пограничной безопасности в структуре национальной безопасности. Пограничная безопасность и национальная безопасность государства соотносятся между собой как часть целого и целое, т.е. пограничная безопасность является составляющей системы национальной безопасности.

Само понятие «пограничная безопасность» является сравнительно новым, несмотря на то, что отражаемое им явление имеет давние исторические корни. Под пограничной безопасностью сегодня понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от реальных и потенциальных внешних и внутренних угроз в пограничном пространстве, достигаемое совместной и согласованной деятельностью органов государственной власти Российской Федерации и других субъектов обеспечения пограничной безопасности в пределах их полномочий в пограничной сфере при координирующей роли органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

* © Келеберда Е.В.

Обеспечение пограничной безопасности представляет собой сложный динамичный процесс, в котором задействованы государственные органы различных ветвей власти. Законодательством Российской Федерации возлагает функции непосредственного осуществления деятельности по обеспечению пограничной безопасности на федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации и регламентирует их полномочия в указанной сфере [3].

Так, Закон Российской Федерации «О государственной границе Российской Федерации», который является основополагающим нормативным правовым актом в сфере обеспечения пограничной безопасности, определяет перечень федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации - субъектов обеспечения пограничной безопасности. Это - Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации, Федеральная таможенная служба Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации и Служба внешней разведки Российской Федерации. Данный Закон также закрепляет, что непосредственное осуществление государственного управления в сфере защиты и охраны государственной границы возложено на федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности Российской Федерации - Федеральную службу безопасности Российской Федерации [4].

Состояние защищенности государственной границы и приграничной территории Российской Федерации, жизненно важных интересов личности, общества и государства от всего спектра возможных и реальных внешних и внутренних угроз в пограничном пространстве достигается интегрированием усилий субъектов обеспечения пограничной безопасности. А значит, не будет преувеличением утверждение, что состояние пограничной безопасности напрямую зависит от эффективности взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, которые её обеспечивают.

Эффективность взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, в свою очередь, напрямую зависит от полноты правовой регламентации деятельности каждого из субъектов взаимодействия.

Объем правовых норм в сфере обеспечения пограничной безопасности (в том числе по вопросам, регулирующим взаимодействие федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации по обеспечению пограничной безопасности) достаточно велик. Однако, как это часто бывает, количество отнюдь не обязательно означает качество.

Анализ действующей нормативной правовой базы взаимодействия субъектов обеспечения пограничной безопасности позволяет утверждать, что настоящая база не способствует эффективной деятельности федеральных органов исполнительной власти по противостоянию современным угрозам безопасности Российской Федерации в пограничной сфере и нуждается в дальнейшем совершенствовании. В ряду проблемных моментов, отрицательно влияющих на эффективность взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации по обеспечению пограничной безопасности, можно выделить несколько основных.

Во-первых, отсутствует единая система дефиниций в законодательной базе по вопросам обеспечения пограничной безопасности Российской Федерации (например, в нормативных правовых актах Российской Федерации до сих пор не закреплено понятие «пограничная безопасность», идут споры о разграничении случаев использования понятий «защита» и «охрана» государственной границы и т.д.).

Во-вторых, содержание нормативных правовых актов, регламентирующих де-

тельность федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации на государственной границе, носит фрагментарный характер и не позволяет эффективно регулировать существующие отношения между субъектами обеспечения пограничной безопасности.

В-третьих, объем предписаний общего характера, выраженный в законах и регулирующих взаимодействии федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, неоправданно велик для эффективного регулирования данных общественных отношений. Положения законов, зачастую, лишь дублируются в положениях подзаконных актов и актов правообеспечительного характера.

И, наконец, нормы отдельных правовых актов устарели и не соответствуют современной системе угроз безопасности Российской Федерации на государственной границе, что не позволяет федеральным органам исполнительной власти Российской Федерации эффективно решать задачи по совместному обеспечению пограничной безопасности в современных условиях.

Определение проблемных моментов позволяет выработать общетеоретические подходы к решению проблемы повышения эффективности правового регулирования вопросов взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации по обеспечению пограничной безопасности. Основными направлениями совершенствования правового регулирования взаимодействия субъектов непосредственного обеспечения пограничной безопасности Российской Федерации в этой связи могут стать:

- совершенствование базового законодательства по вопросам обеспечения пограничной безопасности Российской Федерации;
- систематизация правовых актов, нормы которых регулируют вопросы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации по обеспечению пограничной безопасности;
- переработка нормативной правовой базы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации по обеспечению пограничной безопасности.

Обязательным условием совершенствования правового регулирования взаимодействия субъектов непосредственного обеспечения пограничной безопасности Российской Федерации является учет сложившейся на сегодняшний день системы угроз безопасности Российской Федерации.

Таким образом, объективно назрела потребность в целенаправленной работе законодательных органов, направленной на комплексное регулирование взаимодействия федеральных органов исполнительной власти по обеспечению пограничной безопасности Российской Федерации.

Сегодня совершенствование законодательства в государственно значимых областях осуществляется посредством создания новых правовых норм либо путем внесения изменений и дополнений в уже действующие правовые нормы, с целью устранения «пробелов» в правовом регулировании. Что же касается непосредственно вопросов взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации по обеспечению пограничной безопасности, то совершенствование правового регулирования данного вопроса фактически осуществляется в рамках ведомственного нормотворчества. Однако, как показывает практика, эффективность решения проблемы на данном уровне крайне низка. Необходимо издание нормативного правового акта высшей юридической силы компетентным органом законодательной власти Российской Федерации.

Исходя из подведомственности вопросов безопасности Российской Федерации,

источником нормотворчества в сфере обеспечения пограничной безопасности является Президент Российской Федерации. Следовательно, порядок и общие вопросы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации по обеспечению пограничной безопасности должны быть урегулированы посредством издания им соответствующего нормативного правового акта – Указа Президента Российской Федерации. Представляется также, что главным исполнителем по подготовке проекта данного нормативного правового акта, несомненно, должна стать Федеральная служба безопасности Российской Федерации. Это обусловлено компетенцией органов ФСБ России, закрепленной в законодательстве: во-первых, в пределах своих полномочий осуществлять государственное управление в области защиты и охраны государственной границы; во-вторых, организовывать исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти и международных договоров Российской Федерации для решения поставленных перед нею основных задач[5].

Преобразования, учитывающие реалии современной жизни и позволяющие государству своевременно реагировать на любые внутренние и внешние угрозы, необходимы как в пограничной сфере в целом, так и в сфере взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации по обеспечению пограничной безопасности в частности. Являясь важным фактором стратегического обеспечения государственных интересов в пограничном пространстве, взаимодействие федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации по обеспечению пограничной безопасности должно осуществляться только на основе современной и эффективной правовой базы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. См.: Бельков О.А. Понятийно-категориальный аппарат концепции национальной безопасности // *Безопасность*, 1994. № 3. С. 91.
2. Указ Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // «Российская газета» от 18 января 2000 г.; Собрание законодательства Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 2. Ст. 170.
3. Ст. 4 Закона Российской Федерации от 05.03.1992 года № 2446-I «О безопасности» // «Российская газета» от 6 мая 1992 г. № 103, «Ведомости СНД и ВС РФ», 09.04.1992. № 15. Ст. 769; Раздел VI Федерального закона от 1 апреля 1993 года № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации» // «Российская газета» от 4 мая 1993 г. № 84; «Ведомости СНД и ВС РФ», 29.04.1993. № 17. Ст. 594 и др.
4. Ст.27 Федерального закона от 1 апреля 1993 года № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации» // «Российская газета» от 4 мая 1993 г. № 84, «Ведомости СНД и ВС РФ». 29.04.1993. № 17. Ст. 594; Ст. 1 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» // «Российская газета» от 12 апреля 1995 г. № 72, Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 15. Ст. 1269.
5. См. например: Ст. 27, п.1.1 с.28 Федерального закона от 01.04.1993 года № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации» // «Российская газета» от 4 мая 1993 г. № 84, «Ведомости СНД и ВС РФ», 29.04.1993. № 17. Ст. 594; Ст. 11.1. Федерального закона от 03.04.1995 года № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» // «Российская газета» от 12 апреля 1995 г. № 72, Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 15. Ст. 1269; п.1, пп.6,10 п.8, пп.1,2,6 п.9 Положения о Федеральной службе безопасности Российской Федерации: Утв. Указом Президента Российской Федерации от 11.08.2003 года № 960 «Вопросы федеральной службы безопасности Российской Федерации» // «Российская газета» от 15 августа 2003 г. № 161, «Парламентская газета» от 14 августа 2003 г. № 150, Собрание законодательства Российской Федерации от 18 августа 2003 г. № 33 ст. 3254 и др.

E. Keleberda

BORDER SECURITY. SOME PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF INTERACTION OF FEDERAL ENFORCEMENT AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract: In article some problems of legal regulation of interaction of federal enforcement authorities on maintenance of boundary safety of the Russian Federation are covered and vision of the author of the basic directions of activity under their decision is given

Key words: boundary safety, legal regulation.