

УДК 351.86

Городничев Евгений Евгеньевич

магистрант направления подготовки
«Государственное и муниципальное
управление»
Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ
Челябинский филиал
Россия, Челябинск
dvakapitana1980@gmail.com

Evgeniy E. Gorodnichev

master of the direction of preparation
«The public and municipal administration»
Russian academy of national economy and
public service under the President
of the Russian Federation
Chelyabinsk branch
Russia, Chelyabinsk
dvakapitana1980@gmail.com

**ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОГРАНИЧНОЙ
ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В
УРАЛЬСКОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ**

**PRACTICE OF IMPLEMENTATION OF THE
STATE BORDER POLICY OF THE RUSSIAN
FEDERATION IN THE URAL FEDERAL
DISTRICT**

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы функционирования механизма сотрудничества федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в рамках реализации пограничной политики Российской Федерации на региональном уровне.

Ключевые слова:

органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственная граница, пограничная политика

Abstract

The article discusses issues of functioning of the mechanism of cooperation between Federal bodies of state power, bodies of state power of subjects of the Russian Federation and bodies of local self-government in the implementation of border policy of the Russian Federation at the regional level.

Keywords:

public authorities, local authorities, state border policy

Для обеспечения взаимодействия органов, осуществляющих реализацию пограничной политики Российской Федерации и приграничного сотрудничества и органов местного самоуправления, при полномочных представителях Президента России в федеральных округах и администрациях субъектов Российской Федерации образованы пограничные комиссии.

В их состав входят руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления приграничных муниципальных образований и иных организаций.

Пограничные комиссии образуемые в округах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах (далее Комиссия) образованы в соответствии с Положением о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе, утвержденном Указом Президента

Российской Федерации от 13 мая 2000 года № 849, Положением о Государственной пограничной комиссии, утвержденным указом Президента Российской Федерации от 27 октября 2003 года № 1264 и решением Государственной пограничной комиссии от 25 ноября 2003 года (протокол № 1).

Комиссия является координационным органом, обеспечивающим сотрудничество федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в федеральный округ, органами местного самоуправления приграничных муниципальных образований по вопросам реализации пограничной политики Российской Федерации в федеральном округе.

Комиссии поручаются следующие задачи:

- оценка угроз безопасности Российской Федерации в пограничной сфере и разработка комплекса мер по их нейтрализации;
- определение национальных интересов Российской Федерации в пограничной сфере;
- подготовка предложений для определения основ пограничной политики Российской Федерации в рамках проводимой ею внешней и внутренней политики, а также системы мер по их реализации;
- определение приоритетов в реализации основных направлений пограничной политики Российской Федерации с учетом экономических, финансовых и иных возможностей государства;
- управление деятельностью субъектов пограничной политики Российской Федерации;
- решение совокупности проблем, возникающих при реализации основных направлений пограничной политики Российской Федерации; изучение проектов федеральных целевых программ и планов, направленных на совершенствование обустройства и защиты государственной границы Российской Федерации;
- формирование предложений для определения основных течений обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и коллективной безопасности на внешних границах государств - участников Содружества Независимых Государств в соответствии с международными договорами Российской Федерации;
- подготовка и организация разработки проектов нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы обеспечения охраны и защиты государственной границы Российской Федерации, а также деятельности федеральных органов государственной

власти в пограничной сфере, повышение качества нормативных правовых актов в исследуемой области;

- создание предложений по изменению, развитию системы пропуска через государственную границу Российской Федерации лиц, транспортных средств, грузов и товаров.

Пограничная комиссия создается в целях сотрудничества территориальных органов федеральных органов государственной власти, органов исполнительной власти региона, иных государственных органов, осуществляющих полномочия в сфере обеспечения пограничной безопасности Российской Федерации на территории региона.

Обстановка в пограничном пространстве Российской Федерации в пределах Курганской области в 2018 году развивалась динамично под влиянием ряда устойчивых угроз безопасности Российской Федерации.

Органами государственной власти в рамках полномочий определенных Законом Российской Федерации от 1 апреля 1993 года № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» предприняты определенные меры, направленные на профилактику и противодействие трансграничной преступности в пределах территории Курганской области. Взаимодействие сил и средств в этом направлении осуществлялось в соответствии с требованиями Указа Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

В 1 полугодии 2018 года на участке Пограничного управления ФСБ России по Курганской и Тюменской областям в пунктах пропуска, расположенных в Курганской области, пропущено 819511 лиц, выявлено 2355 иностранных граждан, въезд которым на территорию РФ не разрешен по различным основаниям. В пассажиропотоке на пунктах пропуска выявлено 97 лиц, разыскиваемых правоохранительными органами за совершение различных преступлений. Возбуждено 595 дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением пограничного режима в пограничной зоне и нарушениями режима государственной границы. Назначено 328 административных наказаний в виде административного штрафа на общую сумму 750170 руб. В 9 случаях назначено административное выдворение за пределы Российской Федерации.

В 2018 году пресечена деятельность 2 преступных группировок, организаторы и участники привлечены к уголовной ответственности. Выявлено и задержано 109

нарушителей режима государственной границы РФ. Возбуждено 100 уголовных дел, связанных с незаконным пересечением государственной границы, 172 административных дела в отношении нарушителей режима государственной границы. Судами привлечено (осуждено) к уголовной ответственности 41 лицо.

Совместными оперативными группами Пограничного управления и Управления ФСБ России по Курганской области в пунктах пропуска в 1-м полугодии 2018 года в пассажиропотоке выявлено 23 лица причастных к международным террористическим и религиозно-экстремистским организациям. Выявлено и изъято 18 экземпляров религиозно-экстремистской литературы.

В приграничных районах Курганской области улучшилась работа, проводимая администрациями муниципальных районов по профилактике нарушений административно-правовых режимов среди жителей приграничных населенных пунктов. В результате в первом полугодии 2018 года численность данного вида нарушений сократилась на 12 % (2017 г. – 725, 2018 г. – 644).

Одной из причин, способствующих совершению жителями Курганской области нарушений пограничного режима является недостаточная информированность на путях сообщения, ведущих в пограничную зону.

Правительству Курганской области в ходе выполнения решений пограничной комиссии Курганской области удалось установить контроль за деятельностью органов местного самоуправления по участию в защите государственной границы в рамках полномочий установленных Законом Российской Федерации от 1 апреля 1993 года № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации».

В 1 полугодии 2017 года на участке Пограничного управления ФСБ России по Курганской и Тюменской областям в пунктах пропуска, расположенных в Курганской области, пропущено 713758 лиц, выявлено 2285 иностранных граждан, въезд которым на территорию РФ не разрешен по различным основаниям [9].

В ходе проведения оперативно-профилактического мероприятия «Нелегальный мигрант» осуществлено 5866 проверок различных объектов, 241 место компактного проживания иностранных граждан, проверено 3257 иностранцев. Проведены проверки в отношении 147 работодателей, проверено 492 иностранных работника.

Выявлено 432 административных правонарушения миграционного законодательства Российской Федерации. В целях противодействия незаконной миграции граждан третьих стран по отношению к государствам - членам ОДКБ и

пресечения преступной деятельности организованных преступных групп и преступных сообществ с международными и межрегиональными связями, занимающихся организацией незаконной миграции и торговлей людьми, проведена оперативно-профилактическая операция «Нелегал-2017» [9].

При проведении мероприятия проверен 2951 иностранных граждан, 1219 объектов временного проживания иностранных граждан. По выявленным нарушениям наложено административных штрафов на сумму свыше 514,5 тыс. руб.

Правоохранительными органами приняты меры по организации сотрудничества и обмена информацией в целях пресечения фактов незаконной легализации иностранцев на территории Российской Федерации путем заключения фиктивных браков с гражданами Российской Федерации.

В 1 полугодии 2017 года в Управлении ФССП России по Курганской области находилось 113 исполнительных производств об административном выдворении иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации, что на 43% больше, чем в 1 полугодии 2016 года. При этом было исполнено 89 исполнительных производств. Фактически выдворено 97 человек.

Снизилась расходы из федерального бюджета на выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за счет взаимодействия с Управлением МВД России по Курганской области и представителями национальных диаспор Курганской области (Азербайджан, Таджикистан, Узбекистан). Более 80 % лиц выдворены без использования средств федерального бюджета.

В настоящее время в Курганской области работает 1510 иностранных работников, в том числе на основании разрешительных документов трудится 541 иностранный работник, что составляет 35,8 % от общего числа работающих иностранных граждан. Значительную часть трудовых мигрантов составляют иностранные граждане, прибывшие из стран – участников договора ЕАЭС (Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан) – 43,7 %.

Организована работа межведомственной комиссии по вопросам привлечения и использования иностранных работников на территории Курганской области и подготовке предложений по установлению квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание. С 1 января 2015 года в Курганской области в рамках квоты осуществляется привлечение иностранных работников только из стран с визовым режимом въезда. Количество иностранных работников, привлекаемых

работодателями Курганской области в рамках квоты, незначительно. Так, в период с 2015 года по июнь 2017 года (включительно) квота для Курганской области составила 13 разрешений на работу в сфере здравоохранения, физкультурно-оздоровительной деятельности, а также предоставления прочих персональных услуг. Доля иностранных работников в численности занятых в экономике Курганской области по итогам 2016 года составила 0,36% (в 2015 г. – 0,28%) [9].

Реализация задач по социальной и культурной адаптации иностранных граждан, временно и постоянно проживающих на территории Курганской области, осуществляется в ходе выполнения мероприятий государственной программы Курганской области по оказанию содействия добровольному переселению в Курганскую область соотечественников, проживающих за рубежом (далее – Программа), утвержденной постановлением Правительства Курганской области от 29 июля 2013 года № 364.

Пограничному управлению ФСБ России по Курганской и Тюменской областям необходимо отработать вопросы оперативного информирования органами пограничного контроля автомобильных пунктов пропуска территориальные органы Управления МВД России приграничных районов Курганской области о фактах пресечения государственной границы Российской Федерации транспортными средствами, на которых ввозится на территорию Курганской области алкогольная продукция.

Важная роль в охране и государственной границы Российской Федерации отведена межведомственным комиссиям полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах по пограничной политике, на заседаниях которых обсуждаются наиболее важные вопросы пограничной безопасности федерального округа.

Основными сторонами деятельности комиссий являются:

- управление деятельностью территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти приграничных субъектов Российской Федерации, осуществляющих свои полномочия в сфере защиты государственной границы в пределах федерального округа;

- анализ и прогнозирование развития ситуации в области обеспечения пограничной безопасности в пределах федерального округа, выполнение федеральных нормативных правовых актов в области пограничной политики,

федеральных целевых программ, направленных на обеспечение безопасности на государственной границе, приграничной территории, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации;

- разработка необходимых рекомендаций по развитию пограничной инфраструктуры на территории приграничных субъектов федерального округа;

- планирование мероприятий по усовершенствованию работы органов государственной власти страны и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части выполнения возложенных на них задач по решению пограничных вопросов;

- разработка предложений о внесении изменений и дополнений в нормативные правовые акты в области пограничной политики.

Кроме того, для координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по защите и охране государственной границы в федеральных округах созданы координационные советы по приграничному сотрудничеству при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральном округе. Главной задачей советов является оказание помощи субъектам Российской Федерации, входящим в пределы федерального округа, в сферах:

- реализации целей и задач субъектов Российской Федерации в области развития приграничного сотрудничества;

- повышение качества сотрудничества органов государственной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по вопросам приграничного сотрудничества в федеральном округе;

- согласованного выполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти установленных им задач по реализации государственной политики в области приграничного сотрудничества.

Поэтому «защита и охрана жизненно важных интересов на государственной границе и приграничных территориях – это деятельность органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления – субъектов защиты по выработке и реализации мер политического, правового, таможенного, санитарного, экологического и иного характера, направленных на: обеспечение

охраны границ и приграничных территорий; защиту экономического суверенитета и экономической безопасности; санитарную охрану приграничных территорий; защиту окружающей среды и природных ресурсов; обеспечение безопасности мореплавания, плавания на приграничных реках, озерах и иных водоемах и безопасности полетов в воздушном пространстве».

Анализ нормативных правовых актов по исследуемой проблеме установил, что конституционно-правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере защиты и охраны государственной границы Российской Федерации «направлено на построение слаженной системы равноуровневых и разнопрофильных органов государственной власти и органов местного самоуправления, обеспечение их внутрисистемной взаимосвязи, четкое распределение юридически-властных полномочий между ними, разумное сочетание необходимой централизации управленческих функций в общефедеральном масштабе с реальной децентрализацией в процессе их реализации на региональном и местном уровнях». При этом действенность механизма взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления зависит не только от степени упорядоченности процесса этого сотрудничества, но и от качества, рациональности совместно осуществляемых ими мероприятий.

Основным инструментом урегулирования такого сотрудничества является закон, который должен обеспечивать стабильность отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Законодательство в сфере защиты государственной границы непрерывно развивается, это обусловлено необходимостью решения возникающих задач, но тем не менее существует ряд вопросов, не урегулированных законодательно. Не закреплены в нормативном правовом порядке принципы и формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере защиты и охраны государственной границы.

Итак, актуальным является построение такого порядка отношений, при котором на каждом уровне управления органы государственной власти и органы местного самоуправления должны осуществлять свою деятельность, не вторгаясь в полномочия друг друга. К причинам, которые усложняют их решение, относится недостаточная нормативная правовая урегулированность, встреча интересов федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Федерации и органов местного самоуправления в сфере защиты и охраны государственной границы.

Поэтому основным направлением повышения качества взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления по охране и защите государственной границы является устранение пробелов в системе конституционно-правового регулирования этого сотрудничества. Кроме того, необходимо отметить, что совершенствование системы нормативного правового регулирования в части, касающейся исследуемой проблемы, процесс непрерывный.

Формы сотрудничества между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в сфере защиты государственной границы не нашли в полной мере законодательного закрепления. Вместе с тем, основными моделями сотрудничества, в которых могут выражаться эти взаимоотношения, являются заседания, совещания, совместное планирование и проведение мероприятий в пограничной зоне, работа коллегий, советов, комиссий.

На основании описанного, необходимо изменение правовой основы исследуемого сотрудничества и совершенствование конституционно-правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (в ред. от 21.07.2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

2. Федеральный закон от 3 апреля 1995 года № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» (ред. от 07.03.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 15. – Ст. 1269.

3. Федеральный закон от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 30.10.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

4. Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 года № 4730-1 «О Государственной границе РФ» (ред. от 03.07.2016) // Российская газета. – 1993. – № 84.

5. Постановление Правительства РФ от 15 мая 1995 года № 462 «О пограничных

представителях Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 21. – Ст. 1971.

6. Распоряжение Правительства РФ от 11 сентября 2008 г. № 1309-р «О Концепции реализации государственной политики в сфере обустройства государственной границы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 38. – Ст. 4334.

7. Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 1 (часть 2). – Ст. 212.

8. Указ Президента РФ от 27 октября 2003 года № 1264 «Об утверждении Положения о Государственной пограничной комиссии и ее состава по должностям» (ред. от 03.03.2012) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 44. – Ст. 4293.

9. Протокол выездного совместного заседания постоянно действующего координационного совещания по обеспечению правопорядка в Курганской области, межведомственного Совета при Правительстве Курганской области по профилактике правонарушений и пограничной комиссии Курганской области №33/26 от 11 августа 2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://kurganobl.ru>. – Дата обращения: 20.11. 2018.