



005533473

13
На правах рукописи

ЮСУПОВА Ольга Алексеевна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОГРАНИЧНЫХ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНОЙ
СЛУЖБЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ПРОПУСКА
ЧЕРЕЗ ГОСУДАРСТВЕННУЮ ГРАНИЦУ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

**Специальность 12.00.14 – Административное право;
административный процесс**

Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата
юридических наук

26 СЕН 2013

Люберцы – 2013

29

Работа выполнена в Государственном казенном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Российская таможенная академия».

- Научный руководитель** доктор юридических наук, доцент
Туганов Юрий Николаевич
- Официальные оппоненты:** **Шпаковский Юрий Григорьевич,**
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой экологического и
природоресурсного права
ФГБОУ ВПО «Московский
государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»;
- Петров Владимир Иванович,**
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры Правового обеспечения
управления ГКОУ ВПО «Государственный
университет управления»
- Ведущая организация** Федеральное государственное казенное
образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Голицынский пограничный институт
Федеральной службы безопасности
Российской Федерации»

Защита диссертации состоится 25 сентября 2013 года в 10 часов на заседании совета по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук Д 310.001.02 при Государственном казенном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Российская таможенная академия» по адресу: 140009, г. Люберцы Московской области, Комсомольский проспект, д.4, аудитория 233 (зал заседаний Ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного казенного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская таможенная академия».

Автореферат разослан 4 июля 2013 года.

Ученый секретарь диссертационного совета



И.В. Глазунова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Концепция формирования системы обеспечения интересов Российской Федерации в пограничной сфере¹ предусматривает в качестве одной из основных задач разработку и своевременное приведение нормативной правовой базы в соответствие с реальной обстановкой в мире и стране, а также с потребностями обеспечения безопасности России и развития ее международных связей. В этой связи вопросы развития норм административного права в области обеспечения безопасности государства, применительно к деятельности пограничных органов, становятся весьма актуальными.

Изменение геополитического и экономического положения ряда государств-членов СНГ, связанное с распадом СССР, явилось причиной появления на территории постсоветского пространства ряда негативных явлений, ранее не отмечавшихся в правоприменительной практике, в том числе межнациональных конфликтов, породивших неконтролируемую миграцию. Для Российской Федерации – это эпоха «большой миграции», которая в настоящее время оказывает существенное влияние на деятельность пограничных органов федеральной службы безопасности, осуществляющих пропуск через государственную границу. В этой связи возникает необходимость придания государственной границе современного облика в техническом, экономическом и, в первую очередь, административно-правовом отношении.

Отставание федерального законодательства от быстро меняющихся реалий государственной и общественной жизни, влечет возникновение пробелов и коллизий в законодательстве, регулирующем деятельность пограничных органов по осуществлению пропуска через государственную

¹ См. : Концепция формирования системы обеспечения интересов Российской Федерации в пограничной сфере : утв. Решением Государственной пограничной комиссии от 28 января 2005 г. – М. : Граница, 2005.

границу¹. В связи с реформированием пограничных органов, в том числе связанным с реализацией Указа Президента Российской Федерации от 11 марта 2003 г. № 308 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области безопасности Российской Федерации», законодательство, регламентирующее их деятельность по осуществлению пропуска через государственную границу в настоящее время переживает период серьезных преобразований: ряд нормативных правовых актов устарел, а акты, призванные их заменить, находятся на этапе разработки; отдельные новые нормативные правовые акты имеют правовые коллизии².

Отсутствие в научных трудах всестороннего анализа международных правовых актов и зарубежного опыта административно-правового регулирования деятельности по осуществлению пропуска через государственную границу и его использования в Российской Федерации.

Вышеуказанные факторы предопределили выбор темы диссертационного исследования и свидетельствуют о ее актуальности, научном и практическом значении.

Состояние научной разработанности темы исследования. В настоящее время ряд вопросов административно-правового регулирования деятельности пограничных органов по осуществлению пропуска через государственную границу был исследован в работах Бушменкова В.Ф. Современное состояние и перспективы развития оперативно-служебной деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности Российской Федерации в пунктах пропуска через государственную границу: Дис. ...канд. юрид. наук. – М., 2006; Винниченко А.Г. Правовое регулирование пограничного режима в Российской Федерации: Дис. ...канд. юрид. наук. – М., 2002; Дзеган Е.О. Правовое регулирование взаимодействия пограничных органов федеральной службы безопасности с органами исполнительной власти,

¹ Чеканов В.Е. Принципы деятельности федеральной службы безопасности / ФСБ России. Правовое регулирование деятельности федеральной службы безопасности по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации: научно-практический комментарий // под ред. В.Н. Ушакова, И.Л. Трунова. – М.: Эксмо, 2006.

² См.: Буканова О.А. О коллизии нормативных правовых актов в области обеспечения пограничной безопасности Российской Федерации: органы пограничного контроля – это миф или реальность? / О.А. Буканова // Современное право. – 2010. – № 4(1), 0,4 п.л.

осуществляющими свою деятельность в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации: Дис. ...канд. юрид. наук. – М., 2010; Першиной А.В. Правовые основы деятельности органов пограничного контроля федеральной службы безопасности: Дис. ...канд. юрид. наук. – М., 2006 и др. Однако в указанных работах административно-правовое регулирование деятельности по пропуску через государственную границу рассматривалось лишь фрагментарно. Исходя из этого вопросы, возникающие в данной области, нуждаются в дальнейшем исследовании.

Объектом исследования выступают правоотношения, складывающиеся в сфере осуществления деятельности пограничных органов по пропуску через государственную границу Российской Федерации.

Предмет исследования составляют правовые нормы, регулирующие деятельность пограничных органов по осуществлению пропуска через государственную границу Российской Федерации, научные правовые теории, применимые в этой сфере, а также правоприменительная деятельность пограничных органов.

Целью исследования является проведение комплексного анализа административно-правового регулирования деятельности пограничных органов по осуществлению пропуска через государственную границу Российской Федерации, с целью разработки теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование административно-правового регулирования исследуемой деятельности.

Для достижения указанной цели необходимо **решить следующие задачи:**

- определить содержание деятельности пограничных органов по осуществлению пропуска через государственную границу Российской Федерации, на основе чего уточнить понятия «деятельность пограничных органов по осуществлению пропуска через государственную границу», «организационные основы деятельности пограничных органов федеральной

службы безопасности по осуществлению пропуска через государственную границу»;

- изучить зарубежный опыт административно-правового регулирования деятельности по осуществлению пропуска через государственную границу (на примере США и Канады);

- выявить исторические этапы развития административно-правового регулирования данной деятельности;

- определить содержание понятия «административно-правовое регулирование деятельности пограничных органов по осуществлению пропуска через государственную границу», а также выявить пробелы и коллизии в законодательстве, регулирующем деятельность пограничных органов по осуществлению пропуска через государственную границу;

- проанализировать международные нормативные акты, регламентирующие пропуск через государственную границу, а также выявить необходимость имплементации норм международного права в российское законодательство путем исследования общепризнанных принципов и норм международного права, норм международных договоров Российской Федерации, регулирующих деятельность пограничных органов;

- разработать направления совершенствования нормативной правовой базы, регламентирующей пропуск через государственную границу;

- аргументировать способы повышения результативности деятельности пограничных органов в пунктах пропуска через границу.

Методологическая основа исследования. В качестве методологической основы диссертации использован диалектический метод познания и основанная на нем система общенаучных и частных научных методов. В ходе исследования использовались следующие общенаучные методы: анализ – данный метод использовался автором при исследовании нормативно-правовых актов, при исследовании международных нормативных актов; метод синтеза стал основным при формулировании понятия организационные основы деятельности, а также ряда иных понятий,

данных в диссертации: (понятие «деятельность пограничных органов по пропуску через границу», и «административно-правового регулирования данной деятельности»); метод аналогии применялся при исследовании зарубежного опыта правового регулирования; системно-структурный – также позволил автору рассмотреть организационные основы деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности с позиции системы. В работе применялась математическая обработка исходных данных (при исследовании вопроса о повышении результативности деятельности по пропуску через границу), а также в работе применялись частнонаучные методы: историко-правовой – данный метод являлся ключевым при изучении развития административно-правового регулирования вопросов пропуска через границу с древнейших времен по настоящее время; сравнительно-правовой – применялся автором при изучении международных правовых актов, (данный метод позволяет сопоставить различные правовые системы либо их отдельные элементы — законы, юридическую практику, в целях выявления их общих и особенных свойств). Метод социологического исследования – использовался автором при проведении социологических опросов, результаты которых позволили определить направления совершенствования законодательства, а также послужили основой для применения метода математической обработки исходных данных.

Теоретическую основу исследования составили труды ученых-правоведов, уделявших внимание вопросам изучения теоретико-правовых аспектов обеспечения национальной, военной безопасности Российской Федерации. Теоретической основой диссертации стали научные труды таких ученых, как: В.А. Золотарев, С.А. Иванов, В.М. Корякин, А.М. Кривенко, А.В. Кудашкин, В.А. Мацаков, А.А. Некрасов, Ю.С. Ромашев, А.Н. Сошников, С.В. Степашин, К.В. Фатеев, А.Ю. Хрипко и др.

Нормативную правовую основу исследования составили Конституция Российской Федерации, международно-правовые акты, федеральные законы, Уголовный кодекс РФ, Кодекс РФ об

административных правонарушениях, указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, нормативные правовые акты министерств и ведомств (приказы ФСБ России, ФТС России), касающиеся вопросов правового регулирования осуществления пропуска через государственную границу Российской Федерации, правовые акты зарубежных стран. Автором также анализируются нормативные правовые акты, утратившие силу.

Эмпирической базой исследования послужили:

- аналитические и статистические данные Управления пограничной деятельности на путях международного сообщения Пограничной службы ФСБ России по вопросам выявления подразделениями пограничного контроля тайников и укрытий в транспортных средствах и грузах, по количеству не пропущенных через государственную границу лиц;

- материалы анкетирования по вопросам совершенствования правового регулирования деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности по осуществлению пропуска через государственную границу Российской Федерации: общее количество подвергшихся анкетированию респондентов составило 100, из них 10 теории (ППС МПИ ФСБ России, кафедра № 31), 90 практики (сотрудники подразделений пограничного контроля отряда «Шереметьево»), а также материалы анкетирования по вопросам повышения результативности деятельности по пропуску через государственную границу Российской Федерации: общее количество подвергшихся анкетированию респондентов составило 100, 20 из которых руководящий состав (начальник отделения, заместитель начальника отделения), 80 человек из числа контролерского состава. Опрошенные лица являются сотрудниками пункта пропуска «Шереметьево – 3 (D)», организационно входящего в состав отряда «Шереметьево»;

- данные, собранные в ходе проведения социологического опроса среди лиц, пересекающих границу, по вопросам соблюдения прав человека при пересечении государственной границы.

Научная новизна проведенного исследования определяется тем, что:

- во-первых, в диссертации осуществлено исследование состояния административно-правового регулирования деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности по обеспечению пропуска через государственную границу Российской Федерации, а также пограничных органов иностранных государств (на примере США и Канады);

- во-вторых, диссертантом разработаны теоретические положения о сущности и содержании деятельности по осуществлению пропуска через границу и ее организационных основах;

- в-третьих, выявлены не исследовавшиеся ранее пробелы и коллизии в российском законодательстве, регулирующем вопросы осуществления пропуска через государственную границу;

- в-четвертых, выработаны направления совершенствования законодательства, регулирующего пропуск через государственную границу Российской Федерации, а также посредством социологического исследования с применением математического аппарата обоснованы способы повышения результативности деятельности пограничных органов по осуществлению пропуска через границу.

Проведенное исследование позволило сформулировать и обосновать **положения и выводы, выносимые на защиту.**

1. Сформулированы авторские понятия:

- деятельность пограничных органов федеральной службы безопасности по осуществлению пропуска через государственную границу как объект административно-правового регулирования – *совокупность организованных действий по охране государственной границы, осуществляемых пограничными органами в пунктах пропуска через государственную границу путем проверки оснований на право пересечения государственной границы лицами и транспортными средствами, досмотра (осмотра) лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных, направленных на недопущение незаконного пересечения государственной*

границы лицами, транспортными средствами, а также перемещения через государственную границу грузов, товаров и животных с целью обеспечения безопасности Российской Федерации в пограничной сфере;

- организационные основы деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности по осуществлению пропуска через государственную границу как совокупность взаимосвязанных элементов, включающих в себя административно-правовое, информационное, кадровое обеспечение, а также управление пограничными органами при осуществлении пограничного контроля в пунктах пропуска с участием граждан, общественных и иных организаций и объединений, представляющих собой систему, направленную на упорядочение деятельности в сфере осуществления пропуска через государственную границу.

2. Сформулирован авторский вывод о генезисе административно-правового регулирования деятельности по пропуску через границу лиц, проходившего в четырех последовательных исторических периодах, характеризующихся особенностями наименования органов, осуществляющих пропуск через государственную границу согласно динамично изменяющимся реалиям политической, экономической и социальной сферы, а также теми специфическими функциями, возложенными на данные органы в тот или иной исторический период:

- первый – период становления и развития административно-правового регулирования погранично-таможенной стражи и деятельности жандармских постов Российской Империи (с IX в. до 1917 г.);

- второй – период административно-правового регулирования деятельности контрольно-пропускных пунктов пограничных войск СССР (с 1917 по 1991 г.);

- третий – период административно-правового регулирования деятельности органов пограничного контроля Пограничной службы Российской Федерации (с 1991 по 2003 г.);

- четвертый – период административно-правового регулирования деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности по осуществлению пропуска через государственную границу (с 2003 г. по настоящее время).

3. Обоснована необходимость создания в Российской Федерации подразделений пограничного контроля, осуществляющих деятельность по пропуску через государственную границу совместными усилиями с сотрудниками пограничных органов сопредельных государств (Белоруссия, Казахстан), аналогом которых являются пограничные подразделения США и Канады.

4. Сформулировано авторское определение понятия административно-правовое регулирование деятельности пограничных органов по осуществлению пропуска через государственную границу» - *как процесс правового воздействия на общественные отношения, возникающие при осуществлении пограничными органами деятельности по пропуску, административно-правовыми нормами, регламентирующими вопросы пропуска через государственную границу, направленные на предотвращение незаконного пересечения государственной границы лицами, транспортными средствами и перемещения через государственную границу грузов, товаров и животных с целью обеспечения безопасности Российской Федерации в пограничной сфере.*

5. Сформулирован авторский вывод о необходимости включения в систему правовых основ деятельности пограничных органов на данном этапе не закрепленных в российском законодательстве общепризнанных принципов международного права, на основании которых осуществляется деятельность по пропуску через государственную границу: уважение суверенитета, территориальной целостности государств и нерушимости их границ; неприменение силы или угрозы силой; мирное разрешение пограничных споров; взаимовыгодное всестороннее сотрудничество с органами иностранных государств, выполняющими аналогичные задачи, и

другие принципы, непосредственно связанные с осуществлением деятельности пограничных органов.

Анализ норм международных правовых актов, являющихся основой деятельности пограничных органов по пропуску через государственную границу, международных договоров, регламентирующих осуществление пограничного контроля, показал, что ряд их положений не учтены в российском законодательстве, регулирующем вопросы пропуска через границу, что затрудняет осуществление данной деятельности пограничными органами. В связи с этим выявлена необходимость учитывать их положения в российских нормативных правовых актах с целью устранения пробелов, в рамках совершенствования административно-правового регулирования деятельности по осуществлению пропуска путем имплементации данных норм в российские правовые акты, регулирующие вопросы в этой сфере.

6. Определены направления совершенствования нормативной правовой базы, регламентирующей пропуск через государственную границу. Аргументирована целесообразность внесения изменений и дополнений в следующие нормативные акты: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации», Федеральный закон «О федеральной службе безопасности», постановление Правительства № 872 «Об утверждении Правил осуществления контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации», постановления Правительства № 50 «О порядке применения средств и методов контроля при осуществлении пропуска лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу Российской Федерации».

6.1. В рамках совершенствования законодательства путем имплементации ряда положений международных договоров в существующие и вновь принимаемые нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие пропуск через государственную границу представляется необходимым:

6.1.1. Пункт 20 постановления Правительства № 50 «О порядке применения средств и методов контроля при осуществлении пропуска лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу Российской Федерации» изложить в следующей редакции:

«Общая продолжительность выполнения формальностей при проведении контрольных процедур (при выезде из Российской Федерации) не должна превышать в совокупности 60 минут (для всех пассажиров, подлежащих обычному оформлению), и 45 минут (при въезде в Российскую Федерацию). В целях сокращения времени на проведение контроля должностные лица государственных контрольных органов могут совместно применять средства и методы контроля, предусмотренные настоящим Положением»;

6.1.2. Внести в Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» следующее изменение:

изложить статью 11 в следующей редакции:

«...пропуск лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через Государственную границу включает осуществление пограничного контроля (проверку оснований для пропуска через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных, досмотр (осмотр) транспортных средств, грузов и товаров в целях обнаружения и задержания нарушителей правил пересечения Государственной границы, перемещаемых грузов, товаров и животных, которые запрещены законодательством Российской Федерации к ввозу в Российскую Федерацию или вывозу из Российской Федерации), и таможенного контроля, а в случаях, установленных международными договорами Российской Федерации и федеральными законами, и иных видов контроля. Пассажиры (их ручная кладь, багаж) прошедшие досмотр, подвергаются повторному досмотру перед посадкой на воздушное судно в случае, если имело место несанкционированное вмешательство (контакт) с посторонним лицом после проведения досмотра соответствующим контрольным органом».

6.1.3. Пункт 6 постановления Правительства № 872 «Об утверждении Правил осуществления контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации» изложить в следующей редакции:

«Проверка оснований, осмотр и досмотр лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных проводятся однократно в специально обустроенной зоне пункта пропуска таможенными и пограничными органами с участием представителей соответствующих государственных контрольных органов. Досмотр (багажа) следует производить на выборочной основе (при прибытии), по возможности не производить досмотр (при убытии)».

6.2. Устранение правовых коллизий в законодательстве, регулирующем деятельность пограничных органов по осуществлению пропуска через государственную границу, предлагается осуществлять посредством следующих изменений нормативных правовых актов:

6.2.1. Внести в Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» следующие изменения и дополнения:

статью 5 после слов «Деятельность федеральной службы безопасности осуществляется на основе следующих принципов:..» дополнить следующими абзацами:

«уважения суверенитета, территориальной целостности государств и нерушимости их границ;

неприменения силы или угрозы силой;

мирного разрешения пограничных споров;

взаимовыгодного, всестороннего сотрудничества с организациями иностранных государств, выполняющих аналогичные задачи».

6.2.2. Внести в Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» следующие изменения и дополнения:

в статью 9:

изменение (применительно к пунктам пропуска через государственную границу), дав им наименование «пункты контроля выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»;

в статью 30 внести следующие изменения:

после слов «осуществлять административное задержание лиц, совершивших нарушения режима государственной границы, пограничного режима или режима в пунктах пропуска через государственную границу, на срок» дополнить следующим абзацем:

- «до трех (3) часов, а в случае необходимости для установления личности или для выяснения обстоятельств административного правонарушения – на срок до сорока восьми (48) часов»;

- из статьи 30 исключить слова «...осуществляют пропуск через государственную границу...», изложив статью в следующей редакции:

«пограничные органы охраняют государственную границу на суше, море, реках, озерах и иных водных объектах, в пунктах пропуска через государственную границу. В этих целях они...» далее по тексту без изменений;

- из статьи 30 исключить словосочетание «органы пограничного контроля», заменив его словосочетанием «подразделения пограничного контроля пограничных органов».

6.2.3. Внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях следующие изменения:

в статье 18.4:

часть первую после слов «наложение административного штрафа» дополнить словами «на граждан в размере до одной тысячи рублей; на должностных лиц – до трех тысяч рублей; на юридических лиц - до десяти тысяч рублей»;

в статье 18.14:

«незаконный провоз лиц через Государственную границу Российской Федерации» увеличить размер административного штрафа на юридическое лицо до двухсот тысяч рублей:

«непринятие транспортной или иной организацией, осуществляющей международную перевозку, входящих в ее обязанности мер по

предотвращению незаконного проникновения лиц на транспортное средство и использование его для незаконного въезда в Российскую Федерацию или незаконного выезда из Российской Федерации, повлекшее незаконное пересечение или попытку незаконного пересечения государственной границы одним или несколькими нарушителями,-

влечет наложение административного штрафа на юридическое лицо в размере от пятидесяти тысяч до двухсот тысяч рублей».

7. Аргументированы способы повышения результативности деятельности пограничных органов в пунктах пропуска через государственную границу:

- распределение функций по контролю за транспортными средствами и грузами в пунктах пропуска между подразделениями пограничного контроля и иными контролирующими органами, такими как: служба авиационной безопасности, подразделения таможенного контроля, экипажами морских судов заграничного следования;

- сочетание сплошного и выборочного контроля лиц, следующих через границу;

- насыщение пунктов пропуска через государственную границу новыми многофункциональными техническими средствами контроля;

- усиление мер ответственности за нарушение правил пересечения государственной границы;

- совершенствование системы защитных технологий (элементов) в документах на право пересечения государственной границы.

Теоретическая значимость исследования. Полученные выводы и рекомендации вносят определенный вклад в развитие теоретических положений науки административного права, в части регулирования общественных отношений в области государственной безопасности. В диссертации обосновано содержание понятий: «административно-правовое регулирование деятельности пограничных органов по осуществлению пропуска через государственную границу», «деятельность пограничных

органов по осуществлению пропуска через государственную границу», «организационные основы деятельности пограничных органов по осуществлению пропуска через государственную границу». Выявлены пробелы и коллизии в российском законодательстве, разработаны направления совершенствования нормативной правовой базы, регламентирующей пропуск через государственную границу, а также предложены способы повышения результативности деятельности пограничных органов в пунктах пропуска, что будет способствовать приращению научного знания в исследуемой области административного права.

Практическая значимость исследования определяется тем, что теоретические положения, рекомендации и выводы, сформулированные на основе результатов настоящего исследования, могут быть использованы:

- в процессе совершенствования законодательства Российской Федерации, регулирующего деятельность пограничных органов, осуществляющих пропуск через государственную границу;

- в процессе преподавания курсов административного права, военного и международного права и ряда спецкурсов, посвященных административно-правовому регулированию деятельности пограничных органов, осуществляющих пограничный контроль.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные теоретические положения и выводы исследования обсуждались на кафедре государственно-правовых дисциплин Московского пограничного института ФСБ России, на совместном заседании кафедры административного и финансового права и кафедры таможенного права Российской таможенной академии; отражены в 8 научных статьях автора, в материалах межведомственной научно-практической конференции, проводимой в МПИ ФСБ России, посвященной актуальным проблемам правотворческой деятельности органов обеспечения обороны страны и безопасности государства; использовались при разработке научно-исследовательской

работы (шифр «Паспорт») кафедры № 31 Московского пограничного института ФСБ России; представлены на XIII Международных Дашковских чтениях, посвященных социально-политическим проблемам и вопросам права в контексте глобализации; в монографии, написанной в соавторстве (лично соискателем – 5 п.л.), (общий объем публикаций – 8,8 п.л.).

Результаты исследования получили практическую реализацию в деятельности Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по обороне при подготовке заключений Комитета на проекты федеральных законов, вносящих изменения в Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации», а также в законодательные акты, регулирующие порядок выезда с территории Российской Федерации и въезда в нее. Результаты исследования внедрены в учебный процесс Московского пограничного института ФСБ России при подготовке учебно-методических документов. О внедрении результатов исследования имеются соответствующие Акты о внедрении.

Структура диссертации обусловлена предметом, целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников и 24 приложений.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы, границы диссертационного исследования, определяется степень ее научной разработанности, указываются объект, предмет, цель, задачи, методологическая, нормативно-правовая база диссертации, теоретическая основа, эмпирическая база, достоверность и обоснованность результатов, раскрывается научная новизна, излагаются положения, выносимые на защиту, обосновывается теоретическая и практическая значимость работы, содержатся сведения об апробации и внедрении результатов исследования.

Первая глава «Теоретические аспекты деятельности пограничных органов по пропуску через государственную границу Российской Федерации» включает два параграфа.

В первом параграфе – «Понятие и содержание деятельности пограничных органов по пропуску через государственную границу, ее организационные основы» – на основе анализа нормативных правовых актов, регулирующих пропуск через государственную границу, положений теории деятельности, совокупности взглядов на ее понятие и содержание, выявлено, что в настоящее время нет четкого определения «деятельность пограничных органов по осуществлению пропуска через государственную границу», отражающего всю суть этого многогранного явления. Также указано, что формирование правового государства, укрепление законности и правопорядка требует повышенной эффективности работы всех правовых органов, в том числе и пограничных органов федеральной службы безопасности. В выполнении задач и функций, возложенных на пограничные органы, значительная роль принадлежит административной деятельности, в настоящее время сложилось общее представление о ней, как о разновидности государственно-правового регулирования, осуществляемого органами исполнительной власти на уровне, как Российской Федерации, так и ее субъектов. Указанное положение позволило отнести всю деятельность, осуществляемую органами исполнительной власти, к административной.

Определено, что деятельность данных органов по обеспечению пограничной безопасности должна иметь четкие организационные основы. Неопределенность понятия и содержания ее организационных основ отрицательно сказывается на результатах. В процессе изучения и анализа организационных основ деятельности пограничных органов возникла необходимость определения их системы и самого понятия, которых на данный момент в юридической науке нет. Исходя из этого, с применением системного подхода определены системообразующие элементы, отраженные в определении понятия «организационные основы деятельности

пограничных органов по осуществлению пропуска». Анализ нормативных правовых актов, а также научных исследований по данной тематике, проведенный автором в параграфе, позволяет определить содержание понятий «деятельность пограничных органов федеральной службы безопасности по осуществлению пропуска через государственную границу», «организационные основы деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности по осуществлению пропуска через государственную границу», способствующих приращению научных знаний в исследуемой сфере. Содержание данных понятий представлено в положениях, выносимых на защиту.

Во втором параграфе – «Исторический и зарубежный опыт административно-правового регулирования пропуска через государственную границу» – автором проведен анализ данного опыта, который позволяет сделать следующие выводы:

1. На протяжении многих лет пограничные органы как основное звено по защите национальных интересов России на границе подвергались частым реформированиям и, как следствие, не имели закрепленной в законодательстве четкой структуры. Причиной тому явились политические, экономические, военные факторы. Вследствие этого на подразделения пограничных органов, осуществляющих пограничный контроль, были возложены функции, не всегда связанные с их характерной деятельностью по осуществлению пропуска. В то же время изучение исторического опыта показало, что функции исключительно по осуществлению пропуска возлагались на пограничные ведомства, когда последние были представлены в качестве самостоятельных органов власти. Функционирование отдельного органа по охране государственных границ, явилось стабилизирующим фактором в сфере осуществления пограничного контроля, вследствие чего к 2003 году в основном была сформирована нормативная правовая база, регулирующая деятельность по пропуску через государственную границу. Также этот период характерен тем, что сложилась четкая система органов,

осуществляющих пограничный контроль. Данный опыт может быть полезен в условиях продолжающегося процесса совершенствования административно-правового регулирования организационных структур подразделений пограничного контроля и органов управления ими.

2. Наиболее рациональная и эффективная система контроля за пересечением государственной границы лицами, транспортными средствами, грузами, товарами и животными, по мнению автора, организована на канадско-американской границе, где согласно Декларации об «интеллектуальных границах», подписанной 12 декабря 2001 года, созданы отряды, совместно осуществляющие деятельность по охране государственной границы. Фактически в ней речь идет о новой концепции пограничного контроля. Это так называемая «концепция множественных выдвинутых за пределы национальной территории границ». В результате исследования установлено, что данная концепция позволит сохранить и упрочить дружественные отношения с соседним государством, избежать ненужного дублирования в пограничном и таможенном контроле и, как следствие, сэкономят значительные средства, а также сократит число барьеров на пути трансграничных потоков, улучшить результативность при осуществлении пропуска через государственную границу, повысить пропускную способность при осуществлении деятельности по пропуску.

Вторая глава «Правовые аспекты деятельности пограничных органов по пропуску через государственную границу Российской Федерации лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных» включает два параграфа.

В первом параграфе – «Современное состояние административно-правового регулирования деятельности пограничных органов по пропуску через государственную границу» – автор отмечает, что в связи с тем, что в настоящее время нет четкого определения понятия «административно-правовое регулирование деятельности пограничных органов по осуществлению пропуска через государственную границу»,

автором в исследовании определяется содержание данного понятия путем исследования совокупности научных взглядов на административно-правовое регулирование в «общем виде», а также в отношении деятельности пограничных органов, осуществляющих пропуск через государственную границу. В результате установлено, что правовое регулирование (от лат. *regula* – правило) – это форма упорядочения общественных отношений путем официально-властного утверждения различных общеобязательных правил (норм) поведения людей и их взаимоотношений, осуществляющая воздействие на те, или иные общественные отношения в целях их урегулирования, то есть реализация правовых норм через правоотношения. Вышеизложенное позволяет автору сформулировать понятие административно-правового регулирования деятельности пограничных органов по осуществлению пропуска через государственную границу, выносимое на защиту.

Далее в параграфе проводится анализ современного состояния административно-правового регулирования в сфере осуществления пропуска через государственную границу, выявляются основные пробелы и коллизии законодательства в данной сфере. К ним можно отнести следующие: не урегулированы вопросы привлечения к административной и уголовной ответственности за нарушение правил пересечения государственной границы, сроки административного задержания; в Законе Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» прослеживается дублирование составных элементов охраны государственной границы; в ряде нормативных актов присутствует наименование не существующих в настоящее время органов (органов пограничного контроля), что создает терминологическую путаницу при разработке межведомственных и ведомственных нормативных актов, регулирующих деятельность государственных контрольных органов в пунктах пропуска через границу, отсутствие в законодательстве Российской Федерации, регулирующем

осуществление пропуска через государственную границу многих норм и положений, содержащихся в международных нормативных актах.

В целях устранения указанных пробелов и коллизий автором предложены некоторые практические рекомендации по изменению законодательства, в том числе разработаны проекты нормативных правовых актов.

Второй параграф – «Применение общепризнанных принципов международного права и международных нормативных актов в деятельности пограничных органов по пропуску через государственную границу Российской Федерации лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных».

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью российской национальной правовой системы. Действовавшие до административной реформы нормативные правовые акты также однозначно указывали на то, что регулирование деятельности органов пограничного контроля (ныне – пограничные органы) осуществлялось в соответствии с указанными принципами и нормами¹. Статья 5 Федерального закона от 3 апреля 1995 года № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» – закона, определяющего назначение, состав, правовые основы и принципы деятельности федеральной службы безопасности, в том числе пограничных органов, не содержит общепризнанные принципы международного права в числе правовых основ деятельности пограничных органов. Между тем деятельность пограничных органов основывается на принципах: уважения суверенитета, территориальной целостности государств и нерушимости их границ; мирного разрешения пограничных споров; взаимовыгодного

¹ Так, например, статья 4 Федерального закона от 4 мая 2000 г. № 55-ФЗ «О Пограничной службе Российской Федерации» (Собр. законодательства Российской Федерации – 2000. – № 19, ст. 2021) устанавливала, что «Пограничная служба осуществляет свою деятельность в соответствии с ... общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации». Ст. 5 Закона также расшифровывала основные принципы деятельности Пограничной службы Российской Федерации, к которым, в частности, относила: соблюдение законности; гуманизм; уважение и соблюдение прав и свобод человека и гражданина; уважение суверенитета, территориальной целостности государств и нерушимости их границ; мирное разрешение пограничных споров; взаимовыгодное всестороннее сотрудничество с органами иностранных государств, выполняющими аналогичные задачи; сочетание гласных и негласных форм и методов деятельности; единоначалие и централизацию управления.

всестороннего сотрудничества с органами иностранных государств, выполняющими аналогичные задачи, и других, законодательно закрепленных до проведения административной реформы 2003 года и не нашедших отражения в современных нормативных актах. Указанные принципы, направленные на сохранение и упрочение суверенитета, независимости и территориальной целостности страны и обеспечение ее военной безопасности и должны быть отражены в российском законодательстве с целью более совершенного регулирования вопросов защиты и охраны государственной границы.

Проведенный в работе анализ основных международных правовых актов, регулирующих вопросы пропуска через границу, показал, что их отдельные положения не нашли своего отражения в российском законодательстве. Более подробно данный аспект рассмотрен в рамках имплементации норм международного права, о которой автор ведет речь в параграфе 3.1 настоящего исследования.

Третья глава «Основные тенденции совершенствования нормативной правовой базы, регламентирующей деятельность пограничных органов по пропуску через государственную границу Российской Федерации» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе – «Направления совершенствования нормативной правовой базы, регламентирующей пропуск через государственную границу» - автор, на основании проведенного исследования современного состояния организационных основ и административно-правового регулирования деятельности пограничных органов по осуществлению пропуска через государственную границу, а также исторического и зарубежного опыта, сформулировал направления совершенствования нормативной правовой базы, регламентирующей пропуск через государственную границу. К ним исследователь относит:

1) совершенствование законодательства путем имплементации ряда положений международных договоров в существующие и вновь

принимаемые нормативные правовые акты Российского государства, регулирующие пропуск через государственную границу (анализ международных договоров проведен в параграфе 2.2 настоящего исследования);

2) устранение правовых коллизий в законодательстве, регулирующем деятельность пограничных органов по осуществлению пропуска через государственную границу (выявлены в параграфе 2.1 настоящего исследования);

Аргументирована целесообразность внесения изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон «О федеральной службе безопасности», Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации», постановления Правительства РФ № 50 «О порядке применения средств и методов контроля при осуществлении пропуска лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу Российской Федерации» и № 872 «Об утверждении Правил осуществления контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации».

Необходимость совершенствования нормативной правовой базы по предложенным направлениям обусловлена также результатами проведения социологического опроса респондентов, который показал, что проблемы и трудности, возникающие в административно-правовом регулировании пропуска через государственную границу, отметили около 80 % опрошенных, что является достаточно высоким показателем. Наибольшее количество замечаний было высказано по поводу наличия правовых коллизий в законодательстве, регулирующем деятельность пограничных органов по осуществлению пропуска через границу.

Второй параграф – «Способы повышения результативности деятельности пограничных органов в пунктах пропуска через государственную границу».

Обеспечивая стабильность и эволюционное развитие страны, необходимо оградить ее пространство от внешнего негативного воздействия. На достижение именно этой цели направлены усилия государственных контрольных органов в пунктах пропуска через границу. Комплексным показателем качества деятельности является ее эффективность – соотношение между фактическим ее результатом и теми государственными целями, для достижения которых данная деятельность осуществляется. Деятельность пограничных органов при осуществлении пропуска через государственную границу преследует основную цель – обеспечение государственной безопасности Российской Федерации. В ходе исследования для решения задачи оценки результативности деятельности пограничных органов по пропуску через государственную границу были определены необходимые критерии и категории. К ним относятся: критерий 1 – «Планирование»; критерий 2 – «Организация деятельности»; критерий 3 – «Контроль»; критерий 4 – «Координация». Определив критерии для расчета результативности деятельности пограничных органов, категории, составляющие суть данных критериев, и проведя социологический опрос на базе установленных данных, автор диссертации провел социологическое исследование с применением математического аппарата. Были вычислены по двенадцатибалльной системе цифровые показатели качества исследуемой деятельности. В связи с низкими показателями критерия «Организация деятельности» возникла необходимость определения возможных направлений повышения его результативности. Для оценки результативности данной деятельности определенные автором критерии являются значимыми в равной степени и рассмотрение их в отрыве друг от друга невозможно по причине системности их влияния на качество осуществления деятельности по пропуску через государственную границу в целом.

Также данное социологическое исследование с применением математического аппарата позволило определить, что пограничные органы выполняют деятельность по осуществлению пропуска лишь «на половину

своих возможностей» («Общая организация деятельности» ((ООД) – 27,145 балла) из 48 максимальных, отсюда следует, что повышение результативности необходимо, в первую очередь, в направлении 2-го критерия – «Организация деятельности», а также других представленных автором критериев. В связи с этим автор предлагает ряд способов повышения результативности, обоснованных в работе посредством социологического исследования с применением математического аппарата, на базе выявленных в ходе проведения социологического опроса проблем, возникающих при осуществлении пропуска через государственную границу. К ним можно отнести:

1) распределение функций по контролю за транспортными средствами и грузами в пунктах пропуска между подразделениями пограничного контроля и иными контролирующими органами или совершенствование межведомственного взаимодействия;

2) сочетание сплошного и выборочного контроля лиц, следующих через границу;

3) насыщение пунктов пропуска через государственную границу новыми многофункциональными техническими средствами контроля;

4) усиление мер ответственности за нарушение правил пересечения государственной границы;

5) совершенствование системы защитных технологий (элементов) в документах на право пересечения государственной границы.

Эффективность деятельности пограничных органов по осуществлению пропуска через государственную границу напрямую зависит от качества и полноты ее организации. Тем самым предложенные способы повышения результативности деятельности по осуществлению пропуска обеспечат более качественную организацию данной деятельности.

В заключении диссертации подводятся итоги проведенного исследования, делаются соответствующие выводы и даются рекомендации по их использованию.

Основные положения диссертации нашли отражение в следующих публикациях автора:

Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных перечнем рецензируемых научных журналов и изданий для опубликования основных научных результатов диссертаций:

1. Буканова, О.А. Организационные и правовые проблемы кадрового обеспечения пограничных органов ФСБ России, осуществляющих деятельность по пропуску через Государственную границу Российской Федерации / О.А. Буканова // Современное право. – 2009. – № 12 (1). – С. 103–107. – 0,4 п.л.

2. Буканова, О.А. О коллизии нормативных правовых актов в области обеспечения пограничной безопасности Российской Федерации: органы пограничного контроля – это миф или реальность? / О.А. Буканова // Современное право. – 2010. – № 4 (1). – С. 27–30. – 0,4 п.л.

3. Буканова, О.А. Имплементация международно-правовых норм в российское законодательство как один из основных путей совершенствования нормативной правовой базы, регламентирующей пропуск через государственную границу // Военное право (электронный журнал). – 2010. – Вып. № 4. – 0,45 п.л. // URL: <http://voennoepravo.ru/node/4656>.

4. Буканова О.А. О некоторых вопросах зарубежного опыта правового регулирования пропуска через государственную границу // Военное право (электронный журнал). – 2011. – Вып. № 2. – 0,5 п.л. // URL: <http://voennoepravo.ru/node/4656>.

5. Буканова О.А. Организационные основы деятельности по осуществлению пропуска через государственную границу пограничными органами / О.А. Буканова // Вестник Академии права и управления. – 2013. – № 30. – С. 117-123. – 0,7 п.л.

6. Буканова О.А. О некоторых вопросах исторического опыта административно-правового регулирования пропуска через государственную

границу / О.А. Буканова // Военное право (электронный журнал). – 2013. – Вып. № 2. – 0,5 п.л. // URL: <http://военноеправо.ru/node/4656>.

7. Буканова, О.А. К вопросу о понятии и содержании деятельности пограничных органов по пропуску через государственную границу Российской Федерации / О.А. Буканова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 5. – С. 37 – 41. – 0,6 п.л.

Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:

8. Буканова, О.А. Пропуск физических лиц через государственную границу – одно из основных направлений деятельности органов пограничного контроля / О.А. Буканова // Сборник материалов XIII Международных Дашковских чтений «Россия и мир: вчера, сегодня, завтра: Социально-политические трансформации и проблемы права». – 2008. – С. 254 – 258. – 0,25 п.л.

9. Буканова, О.А. Правовое регулирование деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности по осуществлению пропуска через государственную границу Российской Федерации лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных: монография / О.А. Буканова, А.А. Некрасов. – М.: 2011. – 8, 2 п.л. (лично соискателем – 5 п.л.).

Подписано в печать 02.07.2013 г.
Формат 60x84/16. Авт. л. 1,24.
Тираж 100 экз. Изд. № 326. Заказ № 125

Изд-во Российской таможенной академии,
140009, г. Люберцы Московской обл.,
Комсомольский пр., 4.