ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО ПРАВА

УДК 342.9

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕЖИМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Керамова С.Н., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *saida14@yandex.ru*

В статье рассматриваются проблемные вопросы обеспечения режима государственной границы, административное регулирование пограничного режима в Российской Федерации. Раскрывается сущность административно-правового режима, установленного на государственной границе России. Перечисляются государственные органы, участвующие в реализации данного режима, а также административно-правовые меры по борьбе с нарушителями данного режима. Освещаются проблемы, связанные с обеспечением режима государственной границы в РФ. Делаются выводы о совершенствовании законодательства в пограничной сфере с целью ликвидации недочетов, которые ослабляют эффективное воздействие правового регулирования в пограничной сфере.

Ключевые слова: пограничный режим, административно-правовой режим, государственное регулирование пограничного режима, пункты пропуска через государственную границу, пресечение правонарушений, пограничные органы.

DOI: 10.21779/2224-0241-2019-32-4-64-68

UDC 342.9

THE PROBLEMS OF ENSURING THE STATE BORDER REGIME IN THE RUSSIAN FEDERATION

Keramova S.N., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *saida14@yandex.ru*

The article deals with the problematic issues of ensuring the state border regime, administrative regulation of the border regime in the Russian Federation. The essence of the administrative and legal regime established on the state border of Russia is revealed. The state bodies involved in the implementation of this regime, as well as administrative and legal measures to combat violators of this regime are listed. The problems connected with ensuring the state border regime in the Russian Federation are highlighted. Conclusions are drawn about the improvement of legislation in the border area in order to eliminate shortcomings that weaken the effective impact of legal regulation in the border area.

Key words: border, administrative law regime, government regulation of the border regime, border crossing points, the Suppression of offences, border authorities.

DOI: 10.21779/2224-0241-2019-32-4-64-68

Административно-правовые режимы являются особым и чрезвычайно важным элементом российского правопорядка. Вопросы государственно-правового регулирования административно-правовых режимов на современном этапе развития государства по-прежнему остаются актуальными.

Напомним: административно-правовые режимы вводятся в случаях, когда цели общего административного воздействия не могут быть достигнуты в режиме обычного порядка государственного управления и текущего административно-

правового регулирования. Общей целью и главным предназначением административно-правовых режимов является создание на пути правонарушений надежных правовых барьеров, которые бы серьезно затрудняли, а в ряде случаев и полностью исключали достижение преступных целей.

Административно-правовые режимы формируются комплексом нормативных правовых актов разной иерархической принадлежности и разной юридической силы. Основой этого комплекса является Конституция РФ, которая предусматрива-

ет общие принципы государственного управления в стране. Для значительного числа административно-правовых режимов характерны жесткие способы регулирования: запреты, правоограничения, обязанности, распоряжения и т. д., создающие те или иные ограничения для субъектов права [1, с. 102].

В данной статье более подробно рассмотрим такой административно-правовой режим, как режим государственной границы.

Режим государственной границы – это «особенный административно-правовой режим, который представляет собой систему превентивной властной деятельности в целях предотвращения и пресечения правонарушений на государственной границе России» [2, с. 232]. Данный режим вводится на пограничной зоне и в пунктах пропуска через государственную границу нашей страны.

Правовой режим государственной границы является достаточно многогранным явлением. Гарантированная и эффективная защита государственных границ России, их охрана, обеспечение пограничной безопасности возможны, в первую очередь, в результате общих успешных проектов, международной поддержки и т.п.

Государственное регулирование пограничного режима в узком понимании, как правило, осуществляется с помощью организационно предписывающих средств управленческого характера, то есть мер административно-правового регулирования. Что касается законодательства в пограничной сфере, то особое место здесь занимает Закон РФ «О Государственной границе Российской Федерации» [3], принятый 1 апреля 1993 г. В этом Законе «законодательно закрепляются вопросы обеспечения безопасности личности, в частности, ее права и свободы; общества – его материальные и духовные ценности; государства, то есть его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность». В соответствии со статьей 16 Федерального закона «О Государственной границе Российской Федерации» приказом директора ФСБ России от 15 октября 2012 года № 515 утверждены Правила пограничного режима.

Сущность административно-правового режима, установленного на государственной границе России, сводится к ограничению публичных и экономических прав субъектов предпринимательской деятельности, установлению дополнительных требований к ним, а также особенных правил передвижения физических лиц и транспорта через границу и пребывания в приграничной зоне [2, с. 233]. С целью реализации этих правил и предотвращения их нарушений на этих территориях применяются административно-правовые меры различного характера, как предупредительные, так и пресекающие. К предупредительным мерам относятся контрольные действия – проверка документов, проведение личного досмотра въезжающих и выезжающих лиц, досмотр транспортных средств и багажа. Кроме того, имеет место также ограниче-

ние социально-культурных и политических прав, например, на проведение митингов и собраний, демонстраций и иных публичных мероприятий. Ограничение действует только в пределах пограничной зоны.

Обеспечение реализации данного режима возлагается на пограничные органы Федеральной Службы Безопасности России и её должностных лиц. Российским законодательством также предусмотрено взаимодействие ФСБ с внутренними войсками МВД РФ, воинскими формированиями Противовоздушной обороны и военно-морского флота. В осуществлении пограничного режима принимают участие должностные лица федеральных служб, к ведению которых отнесены: 1) таможенный контроль (ФТС России); 2) иммиграционный контроль (ФМС России); 3) санитарно-карантинный контроль (Роспотребнадзор); 4) ветеринарный и фитосанитарный контроль (Россельхознадзор); 5) транспортный контроль за осуществлением международных автомобильных перевозок (Ространснадзор). Защита Государственной границы осуществляется всеми федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями, а ее охрана – пограничными органами федеральной службы безопасности, Вооруженными Силами РФ и федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на охрану Государственной границы [4].

За нарушения режима государственной границы законодательство Российской Федерации предусматривает гражданско-правовую, дисциплинарную, административную и уголовную ответственность [2, с. 233]. За правонарушения, имеющие большую общественную опасность, предусматривается уголовная ответственность, в то время как за правонарушения меньшей общественной опасности применяется административная ответственность. Её несут виновные лица, которые могут иметь статус граждан, физических и юридических лиц.

В качестве наиболее распространенных административных правонарушений следует отметить: неисполнение запроса пограничного органа о предоставлении информации (ст. 19.7 КоАП РФ); непринятие мер по представлению пограничного органа об устранении условий и причин административного правонарушения (ст. 19.6 КоАП РФ) [5]. К уголовно-наказуемым относятся: незаконное пересечение государственной границы (ст. 322 УК РФ), контрабанда (ст. 188 УК РФ), организация незаконной миграции (ст. 322.1 УК РФ) [6].

К нарушителям режима государственной границы применяются различного рода административно-правовые меры, а именно:

- «личный досмотр – проводится должностными лицами пограничных и таможенных органов;

- отбор проб (образцов) – изъятие определённого количества груза, перемещаемого через границу с целью проведения экспертизы;

- арест имущества – производится при наличии подозрений на то, что имущество перемещается через государственную границу незаконно;

- реквизиция транспортных средств – осуществляется при проведении оперативно-розыскных мероприятий;

- сопровождение транспортных средств, грузов и товаров – осуществляется сотрудником контрольного органа для недопущения незаконной погрузки (выгрузки) товаров, посадки (высадки) лиц» [7] и др.

Остановимся на характеристике пунктов пропуска через государственную границу РФ, которые являются одним из передовых рубежей противодействия современным вызовам современности и угрозам безопасности страны. Должностные лица подразделений пограничного контроля пограничных органов в пунктах пропуска через государственную границу РФ наделяются правом осуществления задержания и личного досмотра лиц, подозреваемых в нарушении режима Государственной границы, а также правом их доставления в подразделения пограничного контроля с целью выяснения обстоятельств нарушения изымать настоящие документы [8, с. 38]. Однако при применении рассматриваемых мер на практике возникают некоторые проблемы, требующие разрешения.

Так, В.Е. Степенко, М.Д. Лебедев и А.Ю. Соколов считают, что «одним из проблемных моментов выступает отсутствие в КоАП РФ комплексного правового регулирования порядка применения доставления» [9, с. 53]. Наряду с этим значимой проблемой является и перечень субъектов, полномочных применять доставление. Как представляется, следует согласиться с А.Ю. Соколовым [10, с. 33] и В.Е. Степенко [11, с. 110] в том, что необходимо расширить субъектный состав правоприменителей доставления и предоставить соответствующие полномочия негосударственным формированиям.

Среди проблем в этой сфере в качестве основной следует назвать «отсутствие системности в законодательстве в пограничной сфере» [12, с. 50]. Думается, стоит согласиться с В.Е. Степенко и М.Д. Лебедевым в том, что «для развития законодательства в пограничной сфере требуется определить перспективы правового регулирования, включая, с одной стороны, задачи переходного периода, а с другой – стратегические задачи повышения эффективности правового регулирования» [9, с. 57].

Одной из основных проблем в этой сфере следует также назвать то, что законодатель определяет в ст. 322 УК РФ лишь формальные признаки объективной стороны, которые при этом полностью охватываются статьей 18.1 КоАП РФ. То есть законодателем не учитывается субъективная сто-

рона указанных правонарушений, не введены критерии, разграничивающие общественную опасность данных деяний. Вследствие этого возможно возникновение ситуаций, при которых лицо, имеющее цель совершения преступления на территории РФ, пересекло границу Российской Федерации в неустановленном месте, и в соответствии с нормами действующего законодательства будет привлечено к административной ответственности [13, с. 346]. В связи с этим представляется целесообразным установить административную ответственность за все формы незаконного пересечения государственной границы физическими лицами, совершенного без квалифицирующих признаков.

Таким образом, охрана Государственной границы России предполагает функционирование режима Государственной границы. Гарантированная и эффективная защита государственных границ, их охрана, обеспечение пограничной безопасности возможны, в первую очередь, в результате общих успешных проектов, международной поддержки и т.п. [14, с. 150]. Активная законодательная деятельность в Российской Федерации позволила увеличить и углубить правовое регулирование общественных отношений в пограничной сфере, отразить в законах более новые направления развития страны, устранить основные недочеты в действовавшем ранее законодательстве, а также его устаревшие нормы и предписания. Вместе с тем, на фоне достижений правотворческой деятельности проявляются ее недостатки, которые ослабляют эффективное воздействие правового регулирования на обеспечение интересов личности, общества и государства в пограничной сфере.

В заключение можно сделать следующие выводы.

Режим государственной границы как особый административный режим призван охранять государственную границу России, предотвращать и пресекать правонарушения на данной и на приграничной территории. За нарушения режима государственной границы применяются различного рода административно-правовые меры, в частности, личный досмотр, арест имущества, реквизиция транспортных средств и др., что позволяет минимизировать правонарушения в данной сфере.

В обеспечении режима государственной границы существует ряд проблем, в частности, отсутствие системности в законодательстве в пограничной сфере; отсутствие в КоАП РФ комплексного правового регулирования порядка применения доставления, а также перечня субъектов, закрепленных в законодательстве, полномочных применять доставление, отсутствие критериев, разграничивающих общественную опасность данных деяний. Проблемой следует считать и то, что законодателем не учитывается субъективная сторона правонарушений по пересечению границы, не введены критерии, разграничивающие общественную опасность данных деяний.

В силу этого, как представляется, следует установить административную ответственность за все формы незаконного пересечения государственной границы физическими лицами, совершенного без квалифицирующих признаков.

Думается, необходимо расширить субъектный состав правоприменителей доставки и

предоставить соответствующие полномочия негосударственным формированиям.

Для развития законодательства в пограничной сфере требуется определить перспективы правового регулирования, а именно задачи переходного периода и стратегические задачи повышения эффективности правового регулирования.

Литература

1. Ноздрачев А.Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2 (242). С. 98–110.
2. Колодин Д.М., Копченко И.Е. Особенности административно-правового регулирования пограничного режима в Российской Федерации // Актуальные направления научных исследований: от теории к практике. 2015. № 2 (4). С. 232–234.
3. О Государственной границе Российской Федерации: закон Рос. Федерации от 1 апр. 1993 г. № 4730-1: в ред. от 29 июля 2018 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Об утверждении Основ государственной пограничной политики Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 25 апр. 2018 г. № 174 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 18, ст. 2614.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ: в ред. от 11 окт. 2018 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ: в ред. от 19 февр. 2018 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Агапов А.Б. Административное право. М.: Юрайт, 2011.
8. Лобода В.В. Совершенствование нормативно-правового регулирования организации пропуска через Государственную границу Российской Федерации // Юридический мир. 2011. № 8. С. 38–39.
9. Степенко В.Е., Лебедев М.Д. Административно-правовое регулирование в сфере защиты государственной границы: проблемные аспекты // Национальная безопасность России: актуальные аспекты: сб. ст. всерос. науч.-практ. конф. 2018. С. 51–57.
10. Соколов А.Ю. Проблемные вопросы применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в сфере охраны правил рыболовства, сохранения сводных биологических ресурсов и среды их обитания // Административное право и процесс. 2012. № 12. С. 33–39.
11. Степенко В.Е., Лебедев М. Д. Актуальные вопросы применения мер ответственности за правонарушения в области охраны Государственной границы Российской Федерации // Проблемы качества российского законодательства: сб. материалов III всерос. науч.-практ. конф. Чебоксары, 2018. С. 109–117.
12. Щербаков Д.А. Правовое обеспечение пограничной безопасности Российской Федерации. М., 2005.
13. Хрипков И.И., Чернов Ю.И. Уголовная и административная ответственность за правонарушения, посягающие на режим государственной границы Российской Федерации // Эпомен. 2019. № 23. С. 343–348.
14. Яблоновская В.А., Цыба Е.В. Особенности правового статуса и правового режима государственной границы // Развитие юридической науки в контексте евразийской интеграции: сб. науч. ст. по итогам работы международного круглого стола. Донецк, 2018. С. 148–150.

References

1. Nozdrachev A.F. Sovremennoe soderzhanie ponyatiya «administrativno-pravovoi rezhim» // Zhurnal rossiiskogo prava. 2017. № 2 (242). S. 98–110.
2. Kolodin D.M., Kopchenko I.E. Osobennosti administrativno-pravovogo regulirovaniya pogranichnogo rezhima v Rossiiskoi Federatsii // Aktual'nye napravleniya nauchnykh issledovaniy: ot teorii k praktike. 2015. № 2 (4). S. 232–234.
3. O Gosudarstvennoi granitse Rossiiskoi Federatsii: zakon Ros. Federatsii ot 1 apr. 1993 g. № 4730-1: v red. ot 29 iyulya 2018 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
4. Ob utverzhdenii Osnov gosudarstvennoi pogranichnoi politiki Rossiiskoi Federatsii: ukaz Prezidenta Ros. Federatsii ot 25 apr. 2018 g. № 174 // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. 2018. № 18, st. 2614.
5. Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh: ot 30 dek. 2001 g. № 195-FZV: v red. ot 11 okt. 2018 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
6. Ugolovnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 13 iyunya 1996 g. № 63-FZ: v red. ot 19 fevr. 2018 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
7. Agapov A.B. Administrativnoe pravo. M.: Yurait, 2011.

8. *Loboda V.V.* Sovershenstvovanie normativno-pravovogo regulirovaniya organizatsii propuska cherez Gosudarstvennyuyu granitsu Rossiiskoi Federatsii // *Yuridicheskii mir*. 2011. № 8. S. 38–39.
9. *Stepenko V.E., Lebedev M.D.* Administrativno-pravovoe regulirovanie v sfere zashchity gosudarstvennoi granitsy: problemnye aspekty // *Natsional'naya bezopasnost' Rossii: aktual'nye aspekty: sb. st. vseros. nauch.-prakt. konf.* 2018. S. 51–57.
10. *Sokolov A.Yu.* Problemnye voprosy primeneniya mer obespecheniya proizvodstva po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh v sfere okhrany pravil rybolovstva, sokhraneniya svodnykh biologicheskikh resursov i sredi ikh obitaniya // *Administrativnoe pravo i protsess*. 2012. № 12. S. 33–39.
11. *Stepenko V.E., Lebedev M.D.* Aktual'nye voprosy primeneniya mer otvetstvennosti za pravonarusheniya v oblasti okhrany Gosudarstvennoi granitsy Rossiiskoi Federatsii // *Problemy kachestva rossiiskogo zakonodatel'stva: sb. materialov III vseros. nauch.-prakt. konf. Cheboksary*, 2018. S. 109–117.
12. *Shcherbakov D.A.* Pravovoe obespechenie pogranichnoi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii. M., 2005.
13. *Khripkov I.I., Chernov Yu.I.* Ugolovnaya i administrativnaya otvetstvennost' za pravonarusheniya, posyagayushchie na rezhim gosudarstvennoi granitsy Rossiiskoi Federatsii // *Epomen*. 2019. № 23. S. 343–348.
14. *Yablonovskaya V.A., Tsyba E.V.* Osobennosti pravovogo statusa i pravovogo rezhima gosudarstvennoi granitsy // *Razvitie yuridicheskoi nauki v kontekste evraziiskoi integratsii: sb. nauch. st. po itogam raboty mezhdunarodnogo kruglogo stola. Donetsk*, 2018. S. 148–150.

*Поступила в редакцию 31 мая 2019 г.
Received 31 May, 2019*