
ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 342
ББК 67.400

DOI 10.22394/1682-2358-2019-3-4-9

O.E. Sadretdinov, post-graduate student of the Constitutional and International Law Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

CONSTITUTIONAL BASES AND LEGISLATIVE SUPPORT OF THE STATE SOVEREIGNTY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE BORDER SPHERE

The constitutional-legal bases and legislative maintenance of the state sovereignty in the border sphere as one of the major parts of national security of the Russian Federation are investigated. The ways of improving the legislative support of the state sovereignty in the border sphere are proposed.

Key words and word-combinations: state sovereignty, Constitution, border sphere, legislation, security.

O.E. Sadretdinov, аспирант кафедры конституционного и международного права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: osadretdinov@mail.ru)

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПОГРАНИЧНОЙ СФЕРЕ

Аннотация. Исследуются конституционно-правовые основы и законодательное обеспечение государственного суверенитета в пограничной сфере как одной из важнейших, обеспечивающих национальную безопасность Российской Федерации. Предложены пути совершенствования законодательного обеспечения государственного суверенитета в пограничной сфере.

Ключевые слова и словосочетания: государственный суверенитет, Конституция РФ, пограничная сфера, законодательство, безопасность.

Сегодня, на фоне кардинального преобразования геополитической картины мира

основополагающие принципы внешнеполитической деятельности все чаще формулируются на законодательном уровне. Подлежат раскрытию и толкованию приоритетные направления политики государства, связанные с реализацией его национальных интересов в пограничной сфере и их защитой.

Государственная граница современного государства является его защитным рубежом, а также, с учетом постоянного влияния военно-политических, экономических, демографических и других процессов, превращается в своеобразный индикатор реального суверенитета страны. Изменения, происходящие в государствах, граничащих с Россией, оказывают влияние на деятельность Федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающих безопасность государства, обязывая их прилагать значительные усилия для выявления, предупреждения и нейтрализации угроз в пограничной сфере. В свою очередь, для соответствующего реагирования на возникающие вызовы и угрозы требуется приведение законодательства Российской Федерации в «готовность» (способность реагировать, противостоять) нейтрализовать существующие угрозы, а также своевременно спрогнозировать их появление. Ситуация осложняется недостаточной теоретической разработкой концепции государственного суверенитета в пограничной сфере [1].

В современных условиях суверенное государство, каковым по Конституции РФ является Россия, должно обладать широким, ориентированным на внешние вызовы и угрозы законодательством, гарантирующим независимость и самостоятельность государства и принимаемых им решений. Выстроенная система обязанностей граждан, проживающих на территории России, в виде военной службы, защиты Отечества, охраны и защиты государственной границы также является необходимым минимумом гарантирования суверенитета страны [2]. Учитывая, что Российское государство столкнулось с комплексом проблем, влияющих и на территориальную целостность, и на суверенитет, и на федерацию как форму государственного устройства, необходимо создавать условия для своевременного адекватного реагирования на существующие проблемы. С целью сохранения государства как целостного суверенного геополитического образования, способного защищать права и свободы граждан с помощью военных, политических и экономических ресурсов, необходимо на государственном уровне создавать и апробировать механизмы, действие которых обеспечит суверенитет и территориальную целостность [2].

Проводя анализ происходящих современных процессов внутри государства, а также степень эскалации ситуаций в странах, граничащих с Россией, на наш взгляд, необходимо выделить основные проблемы, имеющие угрозообразующий характер. Они могут носить как временный, так и постоянный характер, по масштабу быть локальными и глобальными. К таким проблемам можно отнести следующие:

1) радикальные изменения социально-экономического, военного, политического, религиозного, этнического характера в граничащих с Российской Федерацией странах и регионах, становящиеся предпосылками к появлению новых вызовов и угроз безопасности в пограничной сфере России, а также

приводящие к возникновению ситуаций, для решения которых не всегда есть четко отработанные механизмы;

2) незавершенный процесс территориального разграничения с сопредельными государствами, способствующий возникновению притязаний на территорию Российской Федерации со стороны иностранных государств, а также не позволяющий закрепить в международно-правовом отношении пределы государства;

3) сложная, динамическая обстановка на всем протяжении государственной границы, в том числе на границах с Донецкой народной Республикой, Луганской народной Республикой, КНР, Японией, республиками Северного Кавказа;

4) продолжающиеся территориальные претензии к России (по островам Курильской гряды, Калининградской и Псковской областям) [3];

5) наращивание контингентов НАТО вблизи государственной границы России, а также в прилегающих акваториях, незаконное пересечение ими воздушных границ, ведение воздушной разведки территории России, использование беспилотных летательных аппаратов с целью сбора данных об обстановке на приграничных территориях государства;

6) деятельность международных террористических и экстремистских организаций, связанная с переброской в Россию средств диверсий и террора, запрещенной литературы разной направленности, проникновению лиц, планирующих совершению террористических актов и диверсий;

7) активизация трансграничных преступных групп по незаконному перемещению наркотических средств, психотропных веществ, товаров и грузов, незаконному вылову водных биологических ресурсов;

8) увеличение незаконной миграции, преимущественно выходцев из Таджикистана, Узбекистана, Казахстана, приводящее к увеличению криминальной обстановки в приграничных регионах;

9) деятельность специальных служб, некоммерческих организаций, запрещенных религиозных организаций, направленная на нанесение ущерба безопасности России;

10) проведение под кураторством западных стран «цветных революций» в странах СНГ. Сегодня этот вопрос является наиболее актуальным для обеспечения безопасности в пограничной сфере с учетом динамики развития и специфики для каждого региона.

Указанные факторы и угрозы непосредственно влияют на суверенитет России, дестабилизируя обстановку в пограничной сфере. В свою очередь, суверенитет в пограничной сфере реализуется посредством последовательного и поэтапного воплощения в жизнь пограничной политики, и обеспечения безопасности страны. Сохранения суверенитета и территориальной целостности в пограничной сфере осуществляет Федеральная служба безопасности России — единая централизованная система органов федеральной службы безопасности, осуществляющая в пределах своих полномочий решение задач по обеспечению безопасности Российской Федерации. Правовую основу деятельности данной организации составляет Конституция РФ, законодательные акты, нормы меж-

дународного права. Одним из направлений деятельности Федеральной службы безопасности является именно пограничная деятельность, заключающаяся в защите и охране государственной границы государства.

По правовой характеристике конституционно-правовой субинститут «государственная граница» является многосоставным, комплексным феноменом федеративного устройства, что дает возможность анализа законодательной базы, касающейся отношений, связанных с государственной границей, ее практического применения и своевременного корректирования. основополагающим в этой сфере является Закон РФ «О Государственной границе Российской Федерации». Режим государственной границы регламентируется также Основами пограничной политики Российской Федерации, разработанными в соответствии с Указом Президента РФ от 20 июня 1996 г. № 954 «О дополнительных мерах по обеспечению защиты государственной границы, территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа». Основным же Законом по-прежнему остается Конституция РФ.

Согласно ст. 4 Конституции РФ 1993 г. суверенитет Российской Федерации распространяется на всю территорию страны. В постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П Конституционный Суд РФ указывает, что суверенитет Российской Федерации как демократического федеративного правового государства, распространяющийся на всю ее территорию, закреплен Конституцией РФ в качестве одной из основ конституционного строя. Суверенитет, предполагающий, по смыслу ст. 3–5, 67 и 79 Конституции РФ, верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении, представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус. В Конституции РФ установлены ценности демократического строя и определенная система их защиты. Так, согласно п. «н» ст. 71 Конституции России, в ведении Российской Федерации находится государственная граница [4]; в п. «д» ст. 106 определено, что рассмотрение федеральных законов по вопросам защиты государственной границы находится в ведении Совета Федерации; п. «б» ч. 1 ст. 72 разграничены предметы ведения между центром и субъектами по вопросам определения, установления режима пограничных зон в приграничных субъектах; п. «к» ч. 1 ст. 72 определено совместное ведение с субъектами вопросов установления административной ответственности лиц, виновных в нарушении правил режима государственной границы, режима пограничной зоны [5].

Конституция РФ определяет компетенцию органов исполнительной власти в сфере защиты государственной границы. В ч. 2 ст. 80 Конституции России закреплено, что в обязанности Президента РФ входит регулирование вопросов по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности. В п. «д» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ закреплены полномочия Правительства РФ на осуществление мер по обеспечению обороны и государственной безопасности страны [6]. В соответствии со ст. 59 Конституции РФ «защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Рос-

сийской Федерации» [4]. Граждане Российской Федерации могут принимать участие в защите и охране границы, поэтому эта конституционная норма также относится к рассматриваемому вопросу. Однако в перечисленных направлениях деятельности Правительства РФ не указаны такие вопросы, как статус и защита границы, воздушного пространства, континентального шельфа.

Изучение основных законодательных актов России по вопросам пограничной политики, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации показывает, что в настоящее время понятие «суверенитет» используется примерно в 32 нормативных правовых актах [7, с. 472]. Использование данного понятия осуществляется в таких формах, как определение сферы действия суверенитета, отнесение суверенитета к принципам правового регулирования в определенных сферах, обеспечение единой политики противодействия военным опасностям и угрозам Российской Федерации, отнесение защиты суверенитета к полномочиям органов государственной власти [5]. По нашему мнению, государственный суверенитет в пограничной сфере заключается в способности государства обеспечить посредством национального (внутригосударственного) права защищенность государственной границы и пограничной территории Российской Федерации, жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних, внутренних и трансграничных угроз, которая достигается совместной деятельностью федеральных, региональных и местных органов государственной власти, при координирующей роли ФСБ России.

В результате анализа конституционных норм и других законов, регулирующих отношения в сфере обеспечения суверенитета в пограничной сфере и функционирования государственной границы, установлено, что рассмотренные конституционные нормы выполняют в том числе и системообразующую функцию, представляя предел различных нормативных регуляторов, связанных с государственной границей.

Обеспечение суверенитета Российской Федерации в пограничной сфере, а также реализация современных требований к пограничной безопасности предполагает разработку комплексной системы противодействия вызовам и угрозам, совершенствование законодательного обеспечения государственного суверенитета Российской Федерации в пограничной сфере [8]. Для совершенствования законодательного обеспечения государственного суверенитета в пограничной сфере предлагается следующее:

Во-первых, внести поправки в ст. 114 Конституции РФ, предусматривающую отнесение к компетенции Правительства РФ обеспечения проведения государственной пограничной политики. Во-вторых, определение в Федеральном законе «О Федеральной службе безопасности» положений об обеспечении государственного суверенитета в пограничной сфере среди целей и принципов деятельности федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности. В-третьих, внести в Закон РФ «О Государственной границе Российской Федерации» изменения и дополнения, предусматривающие механизм контроля соблюдения государственного суверенитета в пограничной сфере при заключении международных договоров и осуществления пограничной

деятельности. В-четвертых, детализировать в Законе РФ «О Государственной границе Российской Федерации» классификацию угроз государственному суверенитету в пограничном пространстве Российской Федерации по признакам разделения угроз на внешние и внутренние, то есть по причинам их возникновения. В-пятых, ввести в законодательство Российской Федерации термин «конституционно-правовой статус государственной границы» под которым понимается правовое положение государственной границы, закрепленное в законодательстве Российской Федерации и международных договорах Российской Федерации, определяющих пространственные пределы действия государственного суверенитета Российской Федерации, пограничных режимов, а также права и обязанности субъектов, осуществляющих свою деятельность в сфере, связанной с защитой и охраной государственной границы.

Библиографический список

1. Толстухин Д.А. Современное международное положение и актуальные проблемы обеспечения безопасности Российской Федерации в пограничной сфере // Вестник границы России. 2017. № 1 (192). С. 49–56.
2. Полянский В.В. Конституционные гарантии государственной целостности и единства системы государственной власти: правовое и политическое содержание // Вестник Поволжского института управления. 2018. Т. 15, № 5. С. 18–22.
3. Хасанова Л.А. Механизм разрешения споров в ВТО: двусторонние соглашения как наиболее желаемый результат окончания спора // Вестник экономики, права и социологии. 2018. № 3. С. 121–124.
4. Конституция РФ (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21 авг. 2014 г. № 11-ФКЗ).
5. Западный В.В. Угрозы в пограничной сфере в условиях полиэтничности государства // Вестник границы России. 2016. № 6 (191). С. 48–52.
6. Чебаев В.Н. Становление государственной границы между Российской Федерацией и Украиной // Международно-правовые чтения / под ред. П.Н. Бирюкова. Воронеж, 2003. Вып. 1. С. 42–48.
7. Дмитриев Ю.А. Конституция Российской Федерации: Доктринальный комментарий. 2-е изд., изм. и доп. М., 2013.
8. Минаев А.В. Влияние и роль концепций на охрану Государственной границы Российской Федерации в конце XX века // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 4. С. 17–20.