содержание

Введение 3

1. Внутренние и внешние угрозы военной безопасности как фактор, определяющий особенности правового регулирования охраны Государственной границы 7

1.1. Внешние угрозы военной безопасности России 7

1.2. Внутренние угрозы военной безопасности России 13

2. Общая характеристика правового регулирования государственного управления в области охраны Государственной границей РФ 17

2.1. Административно-правовой режим охраны государственной границы 17

2.2. Общая характеристика системы органов в сфере охраны Государственной границы РФ 20

3. Основные проблемы обеспечения охраны Государственной границы РФ 24

Заключение 27

Список использованных источников 30

# Введение

Сегодня одной из актуальных проблем для Российской Федерации являет­ся проблема стабильности государственной жизни. Взяв курс на реформирование го­сударства, создав определенную нормативно-правовую ос­нову для этого, Россия более чем когда-либо нуждается в создании стабильной обстановки, в которой только и возможно достижение положительного результата реформ.

Стабильность государственной жизни не следует пони­мать как нечто статичное. Напротив, она достигается лишь в том случае, если государство представляет собой довольно гибкую систему, восприимчивую к изменениям. Ее некор­ректно трактовать и как что-то абстрактное, поскольку от при­роды государства, установившегося политического режима зависят и способы поддержания социально-политической стабильности. Один из способов связан с жестким централи­зованным управлением, с однозначной зависимостью управ­ляющего воздействия и ответной реакцией на него[[1]](#footnote-1). Данный способ означает авторитаризм власти, тотальное регулиро­вание государством общественных отношений. Второй спо­соб—способ гибкого вариативного управления, направлен­ного на поддержание динамического равновесия в обществе.

Исторический опыт показывает, что на разных этапах об­щественного развития применимы и более или менее эффек­тивны оба этих способа, что возможны некоторые промежу­точные, переходные формы с частичным сочетанием их эле­ментов. «Если попытаться определить господствующую тен­денцию, главное направление общественного развития, опыт ряда развитых государств, то, видимо, следует признать, что более эффективным является то, которое обеспечивает динамическое равновесие социальной системы гибкими мето­дами воздействия с использованием демократических про­тивовесов, с разделением властей и применением правовых механизмов, с обеспечением максимума свобод и инициа­тивы граждан»[[2]](#footnote-2).

Современная Россия в государственной жизни провозг­ласила необходимость формирования именно такого типа стабильности. Стабильность государственной жизни достигается, прежде всего, над­лежащим функционированием всех элементов системы обес­печения национальной безопасности. Особое место в этом принадлежит пограничным войскам и обеспечению защиты государственной границы.

Именно пограничные войска сталкиваются первыми с любыми внешними угрозами и во многом от них зависит то, насколько в дальнейшем будут успешны усилия государства по обеспечению его безопасности. Ту роль, которая сыграла героическая оборона Брестской крепости во время Великой Отечественной войны в том, что фашисты не смогли достичь своих целей трудно переоценить. Встреча с пограничниками – это во многом для любого агрессора – проверка состояния всех вооруженных сил. Подвиг защитников Брестской крепости в Войну не только надолго задержал огромное количество войск на границе, но и оказал сильнейшее деморализующее воздействие на фашистов, которые рассчитывали за несколько месяцев дойти до Урала. Таким образом, состояние пограничных войск может быть деморализующим как для врага, так и для своих войск. Поэтому государственное регулирование охраны границы имеет чрезвычайно большое значение.

Нужно отметить, что в последние годы, после окончания «холодной войны», создалась иллюзия дружественности Запада, в результате Армии в целом и пограничным войска в частности перестало уделяться должное внимание. Однако, довольно быстро пришло осознание того, что это не так. Расширение НАТО, расширение Европейского союза и приближение их к границам России, а также многие другие процессы свидетельствуют о том, что западные государства лишь изменили тактику, но цели их остались прежними. В этой ситуации роль пограничных войск и вообще охраны государственной границы и не только военная чрезвычайно высока.

При этом сталкиваясь первыми с внешними угрозами, защитники границы (и не только пограничные войска) сталкиваются с серьезными внутренними угрозами. Но если от внешних угроз они должны защищать, то внутренние оказывают на них непосредственное влияние (например, состояние экономики) и во многом от этого зависит их способность к отражению внешних угроз.

О том, что состояние защитников границы сейчас чрезвычайно неудовлетворительное свидетельствует увеличение в десятки раз в последние годы числа лиц, незаконно пересекающих Государственную границу РФ[[3]](#footnote-3). Сказанное свидетельствует о необходимости и актуальности анализа состояния правового обеспечения охраны Государственной границы РФ.

Как не удивительно, несмотря на чрезвычайно высокую актуальность, данная проблематика практически не исследуется в литературе. Существует немало работ посвященных как обеспечению безопасности в целом[[4]](#footnote-4), так и обеспечению военной безопасности[[5]](#footnote-5), в том числе роли в этом Вооруженных сил[[6]](#footnote-6). Проблемам правового обеспечения охраны Государственной границы должного внимания явно не уделяется. Существуют некоторые работы, посвященным отдельным аспектам данной проблемы[[7]](#footnote-7), однако этого явно недостаточно.

# 1. Внутренние и внешние угрозы военной безопасности как фактор, определяющий особенности правового регулирования охраны Государственной границы

## 1.1. Внешние угрозы военной безопасности России

С распадом СССР нынешняя Российская Федерация утратила статус великой державы, существенно снизились ее возможности влиять на качествен­ное состояние международных отношений, обеспечивающие стране стабильное положение в мире[[8]](#footnote-8). Одновременно с этим, по-прежнему обладая большой территорией, значительными материальными и людскими ресурсами, запасами стратеги­ческого сырья, мощным геополитическим интеграционным «полем», Россия составила ядро Содружества Независимых Государств (СНГ). Все это прямо и косвенно отразилось на состоянии военной организации государства.

Изменившаяся международная ситуация после распада СССР привела к иной расстановке мировых сил, что обусло­вило их изменение в пользу стран Североатлантического альянса. Нельзя также не учитывать, что была фактически разрушена вся прежняя оборонительная структура СССР. РФ выпала из создаваемой десятилетиями системы кол­лективной обороны восточноевропейских стран и в военном отношении оказалась, по сути дела, изолированной. Разно­го рода оборонные соглашения, заключенные в последнее десятилетие XX в. между государствами-членами СНГ, в це­лом неэффективны, что неоднократно отмечалось на сове­щаниях глав государств-членов Содружества.

В оценке места любого государства в мире принципиальное значение имеет определение, кто его противники и союзники, а равно объективная квалификация потенциальных внешних угроз. В бытность СССР этот вопрос решался сравнительно просто: союзниками считались страны социалистической ориентации, а противниками – го­сударства системы империализма во главе с США. Выделя­лась также особая группа стран, за привлечение которых на свою сторону велась непрерывная борьба — это так называ­емые развивающиеся и нейтральные государства. В насто­ящее время такого четкого критерия уже нет. Анализ поло­жений Военной доктрины РФ и Концепции национальной бе­зопасности РФ[[9]](#footnote-9) оставляет рассматриваемый вопрос открытым, хотя и позволяет выделить четыре основополагающих принципа его решения.

Во-первых, РФ ни к одному государству, ни к одному на­роду не намерена относиться как к своему врагу. Во-вторых, Россия не будет считать потенциальным противником ни одну страну с иным политическим строем, ни одного своего сосе­да, в том числе образовавшегося после развала СССР; она не применит силу против любого государства, кроме как для целей индивидуальной или коллективной са­мообороны, если случится вооруженное нападение на РФ, ее граждан, территорию, ВС РФ или на ее союзников. В-третьих, РФ в качестве своих потенциальных союзников будет рассматривать только демократические государства, не преследующие агрессивных целей. И, наконец, в-четвер­тых, Россия намерена добиваться установления дружествен­ных союзнических отношений между всеми странами ближ­него и дальнего зарубежья.

Внешние угрозы принято разделять на глобальные (угроза ядерной войны, нарушение военно-стратегического равновесия в мире), региональные (территориальные угрозы, экономичес­кие противоречия между государствами; религиозные стол­кновения, национальная нетерпимость) и частные (терроризм и другие формы политического экстремизма, пограничные конфликты, несанкционированное применение оружия, нару­шение государственных границ). Их анализ позволяет выя­вить потенциальные районы внешних военных конфликтов с участием ВС РФ.

Решающее значение при анализе внешних угроз приобретает, в частности, то обстоятельство, что за последнее десятилетие уменьшилась вероятность мировой ядерной войны. Одновременно с этим возросла опасность региональных, локальных, но особенно внутриго­сударственных конфликтов и войн: «Нестабильность внутрен­него положения, ослабление мощи России стимулируют все виды экспансии против нее и ведут к утрате не только ее геополитического статуса, но и самостоятельного существо­вания. На повестку дня сегодня поставлен вопрос об уступ­ках части территории нашей страны в пользу некоторых по­граничных государств. Расширение НАТО на Восток, вступ­ление в эту организацию 12 марта 1999 г. Польши, Венгрии и Чехии и предоставление их территорий в распоряжение со­юзников существенно изменили всю геополитическую ситу­ацию на западных границах России и усилили риск возник­новения конфликтной ситуации в крайне неблагоприятных для нашей страны условиях»[[10]](#footnote-10). Существенно изменился и харак­тер обстановки, потенциально грозящей конфликтами и вой­нами. Принципиально иным стал состав вероятных против­ников, сил и средств обеспечения системы безопасности.

Если СССР и США относились друг к другу в целом как к «врагу номер один», то нынешние РФ и США взаимно заин­тересованы в стабильном развитии на основе рационально­го баланса их интересов, что, впрочем, не исключает ситуа­цию, когда национальные интересы США войдут в неприми­римое противоречие с национальными интересами России. Понятно, что статусы США и РФ неидентичны, но Соединен­ные Штаты Америки вынуждены считаться с Россией, по-пре­жнему обладающей значительным ядерным потенциалом. Россия же, лишившись былых союзников, резко ослаблен­ная кризисом переходного периода, не только не способна эффективно противостоять США, но и вынуждена во многих вопросах искать помощи и поддержки с их стороны.

Среди внешних угроз принято различать европей­ские, южноазиатские и восточноазиатские, среди которых наи­большую в настоящее время опасность представляют пер­вые. Их характер во многом обусловлен расширением НАТО на Восток, что означает не только увеличение сферы влия­ния Североатлантическото союза, но и существенное возра­стание военного потенциала западных государств и форми­рование качественно новой геополитической ситуации, при которой Россия, а вместе с ней и Беларусь окажутся один на один с могущественной военной машиной, которой все более трудно эффективно противостоять. Следствием такой ситуации может явиться осложнение отношений между НАТО и РФ, а также Россией и каждым государством-членом Се­вероатлантического союза в отдельности.

Потенциально опасные очаги угроз вызревают так­же на территориях Польши, Венгрии, Румынии, Чехии, Сло­вакии, Болгарии. Их отход от сотрудничества с РФ и все большая ориентация на Запад достаточно очевидны. В этих странах постепенно оформляется настороженное и даже враждебное отношение к нашей стране. Понятно, что ука­занные государства самостоятельно ни при каких обстоятель­ствах не в состоянии оказать военное давление на РФ. Од­нако в случае лишения России ее ядерного потенциала, ее расчленения, агрессии со стороны НАТО и Польша, и другие бывшие союзники СССР по ОВД не преминут извлечь из это­го для себя политические выгоды, в том числе и военным путем.

Характер угроз на южных границах России опре­деляется ситуацией на Северном Кавказе (особенно в Чеч­не), в Закавказье, а также политикой Грузии, Турции, Ирана, положением в Афганистане и Пакистане. Некоторые территории данного региона подпадают под суверенитет РФ, и Рос­сия твердо высказалась в том смысле, что стабилизация обстановки в той же Чечне является ее внутренним делом. Однако приходится считаться с тем, что здесь возникают, переплетаются многочисленные противоречия политическо­го, экономического, этнического, религиозного и геополити­ческого характера, уходящие корнями в историческое про­шлое и во многом приобретшие взрывоопасный характер в процессе развала СССР

На ближневосточном направлении угрозы пока не приняли острых форм. Но это может случиться при попытке Турции, Ирана захватить лидерство в регионе, распростра­нить свое влияние на Азербайджан, Туркмению, другие тер­ритории, где преобладает население, исповедующее ислам. На средневосточном направлении ситуация не менее тре­вожная, что показала предпринятая НАТО акция с целью покарать придуманного американскими спецслужбами «виртуального» Бенладена.

Угрозы на Дальнем Востоке в настоящее время можно считать неопасными. Однако кажущаяся военная нейтральность Китая очень обманчива. Экономическое подчинение Дальнего Востока, огромное количество незаконных мигрантов в этом регионе со стороны Китая и другие подобные факторы создают чрезвычайно высокую опасность фактического завоевания российского Дальнего Востока Китаем. Не секрет также, что Китай на своих картах рисует Сибирь и Дальней Восток частью Китая. Особенно эти проблемы актуализируется чрезвычайной пересеченностью Китая, низкой плотностью населения в Сибири и на Дальнем Востоке, территориальной близостью этого региона к Китаю и многим другим.

Очень точно ситуацию по отношению с кажущимися союзниками России (США, Китай и др.) отражают следующие слова: «Следует учитывать, что стабильность сложившихся отношений между государствами не означа­ет, что эти отношения гарантируют им безопасность. Стабиль­ность может оказаться замороженной формой конфронтационных отношений с относительным постоянством военной опасности для одной или всех сторон»[[11]](#footnote-11).

В последние годы особую опасность для России приоб­рели угрозы, исходящие от государств ближнего зарубежья. Стремление ряда стран-республик бывшего СССР вступить в НАТО, территориальные претензии к России, попытки со­здания межгосударственных объединений, в которых учас­тие нашей страны не предусматривается, создают ситуацию угрозы национальной безопасности Российской Федерации, характерной чертой которой является ее прямая и опосредо­ванная связь с потенциальной военной опасностью.

Учитывая очевидную множественность угроз, следует согласиться, что в общем такая ситуацию приводит к ситуации, когда «Россия прак­тически будет вовлечена во многие споры глобального, ре­гионального и местного характера. Это создает уникальные условия для «растаскивания» Российской Федерации по кон­фликтам и истощения ее, лишения способности к самостоя­тельному существованию»[[12]](#footnote-12).

Итак, проведенный анализ показал, что жизненно важным национальным интересом России является стратегическая (международная) стабильность как в ближнем зарубежье, так и в мире в цепом. При этом потенциально нельзя найти практически ни одного участка Государственной границы РФ, на котором не исходила бы потенциальная угроза от соседа.

## 1.2. Внутренние угрозы военной безопасности России

Внутренние угрозы на первый взгляд не имеют прямого отношения к охране Государственной границы. Однако, это не так, внутренние угрозы являются таковыми и для субъектов такой охраны. Поэтому анализ внутренних угроз и их понимание чрезвычайно важно для построения эффективной политики в отношении государственной политики по охране Государственной границы. В этом плане небезынтересно, что в списке из 48 наиболее реально и потенциально конку­рентоспособных стран мира по уровню внутренней полити­ческой стабильности наша страна в 1997 г. находилась на последнем месте[[13]](#footnote-13). Думается, что за истекшее время Россия смогла лишь незначительно улучшить свое положение.

Среди факторов, угрожающих внутренней стабильности государствен­ной жизни России и так или иначе оказывающих влияние на состояние субъектов, ведущих охрану Государственной границы РФ, можно выделить следующие:

* кризисное состояние экономики России;
* периодически возникающие центробежные устремле­ния субъектов РФ, ведущие к нарастанию угрозы наруше­ния территориальной целостности и единства правового про­странства страны;
* целенаправленное сознательное вмешательство инос­транных государств и международных организаций во внут­реннюю жизнь Российского государства;
* социальная дифференциация, ведущая к резкому со­циальному расслоению в обществе;
* криминализация общественной жизни;
* нарушение функционирования системы правового ре­гулирования общественных отношений;
* противоправная деятельность экстремистских, нацио­налистических, религиозных, сепаратистских и террористи­ческих движений, организаций и структур;
* противоречивость внешней и внутренней политики го­сударства (в том числе и военной политики).

Внутриполитическое состояние современ­ной России все еще отличается высоким уровнем нестабиль­ности, возникшей в результате экономических, социальных, политических противоречий, в том числе национальных кон­фликтов и территориальных споров, характеризующих обще­ственные отношения в стране в 90-е гг. Принципиально зна­чимо, что в указанный период произошли эпохальные пере­мены, прямо и косвенно повлиявшие на судьбы десятков миллионов людей.

В социальной структуре нынешнего российского общества выделяются, по меньшей мере, три группы базо­вых противоречий, инициирующих мощные дестабилизационные процессы и течения: внутри традиционной стратифи­кации, внутри новой (псевдорыночной) стратификации и меж­ду адекватными им типами социальности. Одновременно с этим наблюдаются процессы и явления, свидетельствующие и об усложнении, а равно и упрощении структуры социальных слоев, групп, дифференцированных по различным критери­ям.

В частности, существенное влияние на усиление полити­ческой нестабильности в России оказывает формирование антагонистических полюсов — очень бедных и очень бога­тых. Возникают во многом непреодолимые противоречия между привилегированной, сильно коррумпированной час­тью госчиновничества, входящего в элиту нынешней Рос­сии, и другими субъектами политических процессов, между работниками бюджетной и рыночных сфер. Крайне опасны­ми являются маргинализация социума, его криминализация, связанные с обнищанием населения, неприспособленностью его основной массы к условиям переходного периода, вы­соким уровнем безработицы, мощными миграционными по­токами из стран ближнего зарубежья и т. п.

Среди дестабилизирующих внутреннюю обстановку в РФ факторов в последнее время особое беспокойство вызывает вооруженный экстремизм. По ряду причин он стал явлениям не только национальным, но и международным[[14]](#footnote-14). Понятие экстремизма в широком смысле трактуется политологами, криминологами, специалистами в других сферах научного знания как стремление тех или иных социальных (политичес­ких и т. п.) субъектов решать проблемы и достигать постав­ленные цели с применением крайне радикальных методов, включая все виды насилия, в том числе и вооруженное. Этим понятием охватываются терроризм и другие политические пре­ступления[[15]](#footnote-15).

В данном контексте, как справедливо отмечает В.В. Чебан, приходится с сожалением констатировать, что «расту­щая преступность, распространение оружия среди населе­ния не встречают достаточно эффективного отпора со сторо­ны властей. Происходит стремительная криминализация и ми­литаризация общественной практики. Ярко обнажается бес­помощность властей и беззащитность граждан государства Российского»[[16]](#footnote-16).

В РФ вооруженный экстремизм в конце 90-х гг. превра­тился в один из главных факторов дестабилизации внутрен­ней обстановки, создавая серьезную угрозу ее территори­альной целостности, конституционному правопорядку, ущем­ляя права и свободы граждан. Сегодня основными формами вооруженного экстремизма в России принято считать: «че­ченский», организованно-преступный, «импортированный в страну» из-за рубежа (вакхабизм и т. п.), оппозиционный пра­вящему режиму право-, леворадикальный экстремизм, про­являющийся в деятельности преимущественно незаконных партий и движений типа РНЕ, стихийно-митинговый.

И, наконец, есть еще одна категория внутренних угроз, с которой нельзя не считаться. Она связана с непрекращаю­щейся социально-политической напряженностью в стране, ухудшением экономической ситуации, с опасностью пере­рождения структур демократического правового государства в тоталитарный или автократический политический режим.

Итак, проблема обеспечения внутренней стабильности и безопасности является одной из важнейших в социально-государственном строительстве. Внутренняя стабильность, как показывает опыт, может быть обеспечена двумя спосо­бами: либо «балансом сил», либо «балансом интересов», а также их различными сочетаниями. Наиболее оптимальный путь — «баланс интересов» (ненасильственный способ). В идеальном варианте государство должно обеспечивать внутреннюю безопасность и стабильность ис­ключительно мирными, ненасильственными путями, в инте­ресах всех членов государственно-организованного обще­ства.

# 2. Общая характеристика правового регулирования государственного управления в области охраны Государственной границей РФ

## 2.1. Административно-правовой режим охраны государственной границы

Основным правовым актом, определяющим основные направления положения в области охраны Государственной границы РФ является Закон РФ «О Государственной границе Российской Федерации»[[17]](#footnote-17). Важное значение имеет также Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»[[18]](#footnote-18).

Государственная граница Российской Федерации есть линия и проходя­щая по этой линии вертикальная поверхность, определяющая пределы го­сударственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Российской федерации, т.е. пространственных пределов действия государ­ственного суверенитета Российской Федерации.

Государственной границей Российской Федерации является граница, закрепленная действующими международными договорами и законода­тельными актами государства.

Российская Федерация при установлении и изменении прохождения своей государственной границы, установлении и поддержании отношений с иностранными государствами на государственной границе, а также при регулировании правоотношений в приграничных районах (акваториях) Российской Федерации и на путях международных сообщений, пролегаю­щих по российской территории, руководствуется принципами:

* обеспечения безопасности Российской Федерации и международной безопасности;
* взаимовыгодного всестороннего сотрудничества с иностранными госу­дарствами;
* взаимного уважения суверенитета, территориальной целостности госу­дарств и нерушимости государственных границ;
* мирного разрешения пограничных вопросов,

Охрана государственной границы является неотъемлемой составной частью государственной системы обеспечения безопасности Российской Федерации и заключается в осуществлении политических, правовых, эко­номических, военных, оперативных, организационных, технических, эко­логических, санитарных и иных мер по:

* недопущению противоправного изменения прохождения государствен­ной границы;
* обеспечению соблюдения юридическими и физическими лицами режи­ма государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу;
* защите на государственной границе иных жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз,

Российская Федерация сотрудничает с иностранными государствами в сфе­ре охраны государственной границы на основе международных договоров.

Режим государственной границы включает правила:

* содержания государственной границы;
* пересечения государственной границы лицами и транспортными сред­ствами;
* перемещения через государственную границу грузов, товаров и животных;
* пропуска через государственную границу лиц, транспортных средств;
* грузов, товаров и животных; .
* ведения на государственной границе либо вблизи нее на территории Российской Федерации хозяйственной, промысловой и иной деятельности;
* разрешения с иностранными государствами инцидентов, связанных с нарушением указанных правил и др.

Режим государственной границы устанавливается Законом о Государственной границе РФ, другими федеральными законами, международными договорами Российской Федерации.

Правилами содержания государственной границы регулируется порядок сохранения и поддержания в исправном состоянии пограничных зна­ков, их контрольных осмотров, оборудования и содержания пограничных. просек, проведения совместных с сопредельным государством проверок прохождения государственной границы и др.

Пограничный режим - режим пограничной зоны, территориальных вод Российской Федерации, а также ее внутренних вод, имеющих выход к государственной границе. Он служит исключительно интересам создания необходимых условий для охраны государственной границы.

Пограничный режим включает правила въезда (прохода), временного пребывания, передвижения лиц и транс­портных средств в пограничной зоне; хозяйственной, промысловой и иной деятельности, проведения массо­вых общественно-политических, культурных и других мероприятий в по­граничной зоне; учета и содержания российских маломерных самоходных и несамоход­ных (надводных и подводных) судов (средств) и судов (средств) передви­жения по льду, их плавания и передвижения по льду в территориальных и внутренних водах Российской Федерации, российской части вод погра­ничных рек, озер и иных водоемов; ведения промысловой, исследовательской, изыскательской и иной дея­тельности в территориальных и внутренних водах Российской Федерации, российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов.

## 2.2. Общая характеристика системы органов в сфере охраны Государственной границы РФ

Органы государственной власти Российской Федерации осуществляют в сфере охраны государственной границы полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и Законом о Государственной границе:

* обеспечивают по представлениям органов и войск Федеральной погра­ничной службы временное ограничение или воспрещение доступа граж­дан на отдельные участки, местности или объекты вблизи государственной границы во время проведения пограничных поисков и операций, при отра­жении вооруженных вторжений на территорию Российской Федерации или воспрепятствовании незаконным массовым пересечениям государст­венной границы;
* обеспечивают общественный порядок при проведении на государст­венной границе и в приграничных районах Российской Федерации массо­вых мероприятий федерального или международного характера;
* обеспечивают правопорядок в приграничных районах при возникнове­нии чрезвычайных ситуаций, введении режима чрезвычайного положения;
* участвуют в правовом воспитании населения пограничных районов Российской Федерации, профилактике совместно с органами и войсками Федеральной пограничной службы правонарушений на государственной границе и в пунктах пропуска через нее.

В СССР пограничные войска входили в состав КГБ СССР[[19]](#footnote-19). 30 декабря 1994 года была образована Федеральная пограничная служба РФ[[20]](#footnote-20). Однако, данная служба не просуществовала и десяти лет. Начатая в 2003 года кардинальная реформу структуры органов государственной власти привела к тому, что эта Указом Президента РФ от 11 марта 2003 г. №308 с 1 июля 2003 г. Федеральная пограничная служба РФ упраздняется, а ее функции, как и в СССР, были переданы Федеральной службе безопасности РФ[[21]](#footnote-21), а одной из основных функций ФСБ было определена охрана Государственной границы РФ[[22]](#footnote-22). Думается, что данное изменение будет иметь положительный эффект, поскольку функции ФСБ и ФПС во многом были аналогичными. Более того, и до этого ФСБ фактически участвовала в охране границы, однако при этом ей приходилось координировать действия с ФПС, что значительно усложняло такую деятельность и снижало ее эффективность.

Очень важным шагом в реформировании структуры власти является также создание Указом Президента РФ от 27 октября 2003 г. Государственной пограничной комиссии[[23]](#footnote-23), основными задачами которой являются оценка угроз безопасности Российской Федерации в пограничной сфере и разработка комплекса мер по их нейтрализации; определение национальных интересов Российской Федерации в пограничной сфере; координация деятельности субъектов пограничной политики Российской Федерации; решение комплекса проблем, возникающих при реализации основных направлений пограничной политики Российской Федерации и др.

Для решения своих основных задач Комиссия имеет право принимать решения, необходимые для организации, координации и совершенствования взаимодействия субъектов пограничной политики Российской Федерации; заслушивать на своих заседаниях руководителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и привлекаемых к реализации основных направлений пограничной политики Российской Федерации организаций; получать от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений информацию, необходимую для деятельности Комиссии; инициировать создание пограничных комиссий в федеральных округах и осуществлять контроль их деятельности; создавать рабочие органы для подготовки заседаний Комиссии, изучения имеющихся проблем и подготовки проектов решений; направлять в федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендации по вопросам пограничной политики Российской Федерации; вносить в установленном порядке предложения по вопросам, требующим решения Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации; осуществлять контроль за выполнением решений Комиссии.

В состав комиссии входят Председатель Правительства, Директор ФСБ, заместитель Секретаря Совета Безопасности, Первый заместитель директора ФСБ России - руководитель Пограничной службы, полномочные представитель Президента в федеральных округах, председатели комитетов Совета Федерации и Государственной Думы, руководители министерств и ведомств, имеющих полномочия, связанные с охраной границы (ГТК, МВД, Министерство иностранных дел и другие), руководители некоторых приграничных субъектов федерации (Северная Осетия – Алания, Алтайского, Хабаровского края, Астраханской, Белгородской, Калининградской, Мурманской, Оренбургской, Челябинской области) и др.

Важные полномочия имеют и другие государственные органы, среди которых особое место занимает Государственный таможенный комитет РФ[[24]](#footnote-24), одной из важнейших задач которого является обеспечения соблюдения законодательства при перемещение товаров через границу.

Полномочия по охране Государственной границе возложены также на Министерства иностранных дел, обороны, внутренних дел, Службу внешней разведки, на отдельные роды и виды войск Вооруженных сил РФ (войска противовоздушной обороны, военно-морской флот, внутренние войска), отдельными полномочиями наделены также органы власти субъектов федерации и органы местного самоуправления. Закон предусматривает привлечение в охране Государственной границе также населения и казачьих формирований.

# 3. Основные проблемы обеспечения охраны Государственной границы РФ

Проведенный выше анализ внутренних и внешних угроз, а также общий анализ состояния правового регулирования охраны Государственной границы РФ, позволяет выявить ряд проблем, препятствующих надлежащей ее охране. Особую важность здесь представляют выявленные выше внутренние угрозы

Одной из важнейших проблем в пограничных войсках составляет проблема преступности. Анализ показывает, что на протяжении последних лет уровень преступности в ор­ганах и войсках ФПС России снижался (в 1998 г. на 5,2%). Меньше совершено воин­ских преступлений (на 14%). в том числе уклонений от военной службы (на 32,3%), более чем в 3 раза снизилось количество скрытых от учета преступлений, а также по­гибших военнослужащих. Тем не менее преступность в пограничных войсках явление чрезвычайно опасное. Кроме того, на 2,7% возросло число общеуголовных преступлений. Это вызва­но прежде всего тем, что почти каждое чет­вертое из них составляют злоупотребле­ния должностными полномочиями, превы­шение их и халатность. В общей структуре преступности не снизи­лась доля тяжких и особо тяжких преступ­лений. Более одной трети от числа зареги­стрированных преступлений относится к этой категории. На фоне снижения преступности количе­ство участников преступлений увеличи­лось на 9,9%, причем каждый седьмой из них офицеры или прапорщики. По-преж­нему высок уровень латентности. В целом уровень преступности остается достаточно высоким[[25]](#footnote-25).

В числе основных причин совершения преступлений их сла­бая социальная защищенность, особенно в вопросах сохранности их жизни и здоро­вья, материально-бытового снабжения, со­блюдения жилищных и других прав. Интересно в этом плане отметить, что в 218 по­граничных частях и соединениях с участи­ем специалистов в 1999 году были проведены проку­рорские проверки исполнения законов о борьбе с гибелью и травматизмом, по ре­зультатам которых внесено 65 представле­ний, в том числе и в адрес Директора ФПС России[[26]](#footnote-26). Анализ обстоятельств травматизма пока­зал, что причинами его являются не только личная недисциплинированность военно­служащих, но и создание некоторыми должностными лицами частей и соедине­ний ненадлежащих условий службы, а так­же повышенная нагрузка, неукомплекто­ванность многих подразделений, особенно в «горячих точках».

Анализ результатов прове­рок свидетельствует о распространеннос­ти отступлений от требований законов при привлечении граждан к административной ответственности за нарушение режима го­сударственной границы. Во­енными прокурорами опротестовано лишь 5 правовых актов командования, связанных с привлечением к административной от­ветственности. Требуется принятие и иных мер по ус­транению причин бытующих нарушений. Так, законодательно не урегулирован поря­док оплаты штрафов в ночное время, вы­ходные и праздничные дни, когда отсутст­вуют должностные лица ФПС России, упол­номоченные принимать решение о наложе­нии штрафов, а банковские учреждения не функционируют. Ввиду этого бытует по­рочная практика выдачи начальникам пунк­тов пограничного контроля незаполненных бланков постановлений о наложении ад­министративных взысканий с подписью и печатью вышестоящих должностных лиц.

Представляется необходимым внести со­ответствующие дополнения в Кодекс об административных правонарушениях и за­конодательно урегулировать эти вопросы, вплоть до предоставления должностным лицам пунктов пропуска права самим при­нимать по квитанциям деньги в счет упла­ты штрафа.

Неблагополучная ситуация сложилась в обеспечении военнослужащих, лиц, уволен­ных в запас, и членов их семей полагающи­мися нормами жилья. На 1999 г. в очереди на получение квартир и улучшение жилищ­ных условий в ФПС стояло свыше 12 тыс. человек, дебиторская задолженность со стороны коммерческих структур составля­ла более 12 млн. руб.[[27]](#footnote-27)

Из-за хронического недофинансирования плотность кораб­лей, участвующих в охране государствен­ной границы и исключительной экономиче­ской зоны России, из года в год неуклонно снижается, на судоремонтных заводах практически остановлены ремонтные ра­боты на 33 кораблях, снабжение морских частей в последние годы осуществляется нерегулярно и в минимальных объемах (12 - 14% от заявляемых средств). По этой причине только в Арктическом регионе по сравнению с предшествующим периодом несение службы кораблями на границе снизилось в 3 раза.

Положение усугубляется тем, что в силу отсутствия топлива к охране государствен­ной границы практически не привлекается авиация. Из-за нехватки запасных частей большая часть самолетов и вертолетов простаивает на земле в ожидании ремон­та.

# Заключение

Итак, проведенный анализ показал, что в настоящее время военной безопасности России угрожает большое количество как внешних, так и внутренних угроз. Потенциально нельзя найти практически ни одного участка Государственной границы РФ, на котором не исходила бы потенциальная угроза от географического соседа. Конфликт в Керченском проливе между Украиной и Россией очень показателен в этом плане.

Внутренние угрозы не менее малочисленны и не менее опасны для состояния субъектов охраны Государственной границы и представляют чрезвычайно большую опасность для России. В частности, здесь следует учитывать, что пограничники постоянно имеют при себе боевое оружие, а это в свою очередь требует более тщательного отбора тех лиц, которые будут участвовать в охране границы. Настораживают также полное отсутствие патриотического воспитания, что значительно снижает устойчивость пограничных войск в случае потенциальной угрозы.

В России в настоящее время существует довольно большое количество государственных органов, имеющих полномочия по охране Государственной границы РФ. Органа, который бы отвечал только за эту деятельность, в настоящее время не существует. Существовавшая с 1994 года Федеральная пограничная служба была упразднена в 2003 году и ее полномочия были переданы Федеральной службе безопасности, которая в настоящее время стала главным органом, осуществляющим охрану Государственной границы. Думается, что такое перераспределение полномочий вполне обосновано.

Одной из важнейших проблем является хроническое недофинансирования, что приводит к неукомплектованности частей, участвующих в охране государствен­ной границы и исключительной экономиче­ской зоны России. При этом оно постоянно снижается из года в год. Особенно это опасно в деле охраны Государственной границу, т.к. в силу особенностей рельефа государственной (большинство морская и горная) особое значение имеет ее охрана с помощью кораблей ВМФ и авиации. Это приводит к тому, что в силу отсутствия топлива к охране государствен­ной границы практически не привлекается авиация. Из-за нехватки запасных частей большая часть самолетов и вертолетов простаивает на земле в ожидании ремон­та.

Тем не менее, в деле охраны Государственной границы остается немало проблем, которые требуют скорейшего своего разрешение. При этом необходимо совершенствование государственного управления по многим направлениям, без которых эти проблемы не решить. Представляется, что основные усилия государства должны быть приложены по следующим направлениям;

* соразмерность удовлетворения потребностей Воо­руженных сил с экономическими возможностями страны, открытость и прозрачность военного бюджета, чтобы ис­ключить возможности коррупции и воровства средств, предназначенных на военные нужды;
* отказ от военных амбиций и концентрация усилий на том, чтобы на основе минимальной, разумной доста­точности обеспечить обороноспособность РФ, что в свою очередь предполагает отказ от неоправданного военного присутствия в дру­гих странах и регионах планеты, от фактически безвозмез­дной военной помощи «дружественным государствам»; упор в миротворческой деятельности России не столько на военные, сколько на политические методы урегулирования существующих и потенциальных конфлик­тов; финансирование закупок только новейшего оружия будущего и модернизации уже существующих вооружений. повышение эффективности экспорта вооружений при стро­жайшем государственном контроле с получением реаль­ной прибыли не посредниками, а предприятиями ОПК, работающими на экспорт; повышение престижа военной службы, достойное содержание военнослужащих, восстановление уважения к Армии и реабилитация лозунга защиты Отечества как священного долга всех граждан страны.

Особые усилия должны быть приложены в деле возрождения разрушенной системы патриотического воспитания, без которого у России вообще будущего нет. Необходимы ре­альный вклад в это со стороны всех слоев российского общества, в том числе и бизнеса, введение военного на­лога, как это было в прошлом, на состоятельных граждан, особенно когда речь идет об уклонении от военной служ­бы.

# Список использованных источников

I. Нормативные акты Российской Федерации

1. Конституция РФ (с изменениями от 9 сентября 1996 г., 10 февраля 1996 г., 9 июня 2001 г., 25 июля 2003 г.) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря; СЗ РФ. – 1996. – №3. – Ст.125; №7. – Ст.676; 2003. – №30. – Ст.3051.
2. Федеральный закон от 30 июня 2003 г. №86-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации, предоставлении отдельных гарантий сотрудникам органов внутренних дел, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и упраздняемых федеральных органов налоговой полиции в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления» // СЗ РФ. – 2003. – №27 (Часть I). – Ст.2700
3. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. №114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (с изменениями от 18 июля 1998 г., 24 июня 1999 г., 10 января, 30 июня 2003 г.) // СЗ РФ. – 1996. – №34. – Ст.4029; 1998. – №30. – Ст.3606; 1999. – №26. – Ст.3175; 2003. – №2. – Ст.159; №27 (Часть I). – Ст.2700.
4. Закон РФ от 1 апреля 1993 г. №4730-I «О Государственной границе Российской Федерации» (с изменениями от 10 августа 1994 г., 29 ноября 1996 г., 19 июля 1997 г., 24, 31 июля 1998 г., 31 мая 1999 г., 5 августа, 7 ноября 2000 г., 24 марта, 30 декабря 2001 г., 24 декабря 2002 г., 30 июня 2003 г.) // СЗ РФ. – 1993. – №17. – Ст.594; 1994. – №16. – Ст.1861; 1996. – №50. – Ст.5610; 1997. – №29. – Ст.3507; 1998. – №31. – Ст.3805,3831; 1999. – №23. – Ст.2808; 2000. – №32. – Ст.3341; №46. – Ст.4537; 2002. (Часть I) – №1. – Ст.2; №52 (Часть I). – Ст.5134; 2003. – №27 (Часть I). – Ст.2700.
5. Указ Президента РФ от 27 октября 2003 г. №1264 «Об утверждении Положения о Государственной пограничной комиссии и ее состава по должностям» // СЗ РФ. – 2003. – №44. – Ст.4293
6. Указ Президента РФ от 11 марта 2003 г. №308 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – №12. – Ст.1101
7. Военная доктрина Российская Федерации // Российская газета. – 25 апреля 2000 г.
8. Указ Президента РФ от 17 декабря 1997 г. №1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» (с изм. и доп. от 10 января 2000 г.) // СЗ РФ. – 1997. – №52. – Ст.5909; 2000. – №2. – Ст.170.
9. Указ Президента РФ от 30 декабря 1994 г. №2245 «О Федеральной пограничной службе Российской Федерации» (с изменениями от 8 августа 1997 г., 19 ноября 2003 г.) // СЗ РФ. – 1995. – №1. – Ст.44; 1997. – №32. – Ст.3756; 2003. – №47. – Ст.4520.
10. Указ Президента РФ от 25 октября 1994 г. №2014 «Об утверждении Положения о Государственном таможенном комитете Российской Федерации» (с изм. и доп. от 16 сентября 1999 г.) // СЗ РФ. – 1994. – №27. – Ст.2854; 1999. – №38. – Ст.4533.

II. Специальная литература

1. Вахрамеев А.В. К вопросу национальной безопасности Российской Федерации (декларации и реальность) // Социально-гуманитарные знания. – 2001. – №1. – С.3-11.
2. Величин Я.С. Расследование незаконных пересечений Государственной границы Российской Федерации // Правоведение. – 2003. – №1. – С.146-153.
3. Информационно-аналитический бюллетень клуба «Реалист». – М., 1997. – №29.
4. История военной стратегии России / Под ред. В.А. Золотарева. – М., 2001.
5. Комаров С.М. Риск политической нестабильности: роль и место силовых структур в нормализации социально-политической обстановки // Армия и общество. – 1999. – №1. – С.70-75.
6. Михайленок О.М. Вооруженные силы как фактор стабильности государственной жизни // Социально-гуманитарные знания. – 2002. – №5. – С.28-58.
7. Носков А. Безопасность границы – по закону // Законность. – 2000. – №2. – С.8-12.
8. Рост политического экстремизма // Армия и общество. – 1999. – №3. – С.35-40.
9. Система гуманитарного и социально-экономического знания / Под ред. С.А. Хмелевской. – М., 2001.
10. Чебан В.В. Геополитическое положение и военная политика России. – М., 2001.
11. Чугунов В.М. Военная безопасность России как качественное состояние государства // Армия и общество. – 2000. – №1. – С.64-68.
12. Шнайдер Г.Й. Криминология. – М., 1995.
1. Чугунов В.М. Военная безопасность России как качественное состояние государства // Армия и общество. – 2000. – №1. – С.64-68. [↑](#footnote-ref-1)
2. Чугунов В.М. Военная безопасность России как качественное состояние государства // Армия и общество. – 2000. – №1. – С.64-68. [↑](#footnote-ref-2)
3. Величин Я.С. Расследование незаконных пересечений Государственной границы Российской Федерации // Правоведение. – 2003. – №1. – С.146-153. [↑](#footnote-ref-3)
4. Вахрамеев А.В. К вопросу национальной безопасности Российской Федерации (декларации и реальность) // Социально-гуманитарные знания. – 2001. – №1. – С.3-11. [↑](#footnote-ref-4)
5. Чугунов В.М. Военная безопасность России как качественное состояние государства // Армия и общество. – 2000. – №1. – С.64-68. [↑](#footnote-ref-5)
6. Михайленок О.М. Вооруженные силы как фактор стабильности государственной жизни // Социально-гуманитарные знания. – 2002. – №5. – С.28-58. [↑](#footnote-ref-6)
7. Величин Я.С. Расследование незаконных пересечений Государственной границы Российской Федерации // Правоведение. – 2003. – №1. – С.146-153; Носков А. Безопасность границы – по закону // Законность. – 2000. – №2. – С.8-12. [↑](#footnote-ref-7)
8. История военной стратегии России / Под ред. В.А. Золотарева. – М., 2001. – С.502-506; Система гуманитарного и социально-экономического знания / Под ред. С.А. Хмелевской. – М., 2001. – С.564-568. [↑](#footnote-ref-8)
9. Военная доктрина Российская Федерации // Российская газета. – 25 апреля 2000 г.; Указ Президента РФ от 17 декабря 1997 г. №1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» (с изм. и доп. от 10 января 2000 г.) // СЗ РФ. – 1997. – №52. – Ст.5909; 2000. – №2. – Ст.170. [↑](#footnote-ref-9)
10. Комаров С.М. Риск политической нестабильности: роль и место силовых структур в нормализации социально-политической обстановки // Армия и общество. – 1999. – №1. – С.70-75. [↑](#footnote-ref-10)
11. Чугунов В.М. Военная безопасность России как качественное состояние государства // Армия и общество. – 2000. – №1. – С.64-68. [↑](#footnote-ref-11)
12. Чебан В.В. Геополитическое положение и военная политика России. – М., 2001. – С.372. [↑](#footnote-ref-12)
13. Информационно-аналитический бюллетень клуба «Реалист». – М., 1997. – №29. [↑](#footnote-ref-13)
14. Рост политического экстремизма // Армия и общество. – 1999. – №3. – С.35-40. [↑](#footnote-ref-14)
15. Шнайдер Г.Й. Криминология. – М., 1995. – С.381. [↑](#footnote-ref-15)
16. Чебан В.В. Геополитическое положение и военная политика России. – М., 2001. – С.381. [↑](#footnote-ref-16)
17. Закон РФ от 1 апреля 1993 г. №4730-I «О Государственной границе Российской Федерации» (с изменениями от 10 августа 1994 г., 29 ноября 1996 г., 19 июля 1997 г., 24, 31 июля 1998 г., 31 мая 1999 г., 5 августа, 7 ноября 2000 г., 24 марта, 30 декабря 2001 г., 24 декабря 2002 г., 30 июня 2003 г.) // СЗ РФ. – 1993. – №17. – Ст.594; 1994. – №16. – Ст.1861; 1996. – №50. – Ст.5610; 1997. – №29. – Ст.3507; 1998. – №31. – Ст.3805,3831; 1999. – №23. – Ст.2808; 2000. – №32. – Ст.3341; №46. – Ст.4537; 2002. (Часть I) – №1. – Ст.2; №52 (Часть I). – Ст.5134; 2003. – №27 (Часть I). – Ст.2700. [↑](#footnote-ref-17)
18. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. №114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (с изменениями от 18 июля 1998 г., 24 июня 1999 г., 10 января, 30 июня 2003 г.) // СЗ РФ. – 1996. – №34. – Ст.4029; 1998. – №30. – Ст.3606; 1999. – №26. – Ст.3175; 2003. – №2. – Ст.159; №27 (Часть I). – Ст.2700. [↑](#footnote-ref-18)
19. Носков А. Безопасность границы – по закону // Законность. – 2000. – №2. – С.8. [↑](#footnote-ref-19)
20. Указ Президента РФ от 30 декабря 1994 г. №2245 «О Федеральной пограничной службе Российской Федерации» (с изменениями от 8 августа 1997 г., 19 ноября 2003 г.) // СЗ РФ. – 1995. – №1. – Ст.44; 1997. – №32. – Ст.3756; 2003. – №47. – Ст.4520. [↑](#footnote-ref-20)
21. Указ Президента РФ от 11 марта 2003 г. №308 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – №12. – Ст.1101 [↑](#footnote-ref-21)
22. Федеральный закон от 30 июня 2003 г. №86-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации, предоставлении отдельных гарантий сотрудникам органов внутренних дел, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и упраздняемых федеральных органов налоговой полиции в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления» // СЗ РФ. – 2003. – №27 (Часть I). – Ст.2700 [↑](#footnote-ref-22)
23. Указ Президента РФ от 27 октября 2003 г. №1264 «Об утверждении Положения о Государственной пограничной комиссии и ее состава по должностям» // СЗ РФ. – 2003. – №44. – Ст.4293 [↑](#footnote-ref-23)
24. Указ Президента РФ от 25 октября 1994 г. №2014 «Об утверждении Положения о Государственном таможенном комитете Российской Федерации» (с изм. и доп. от 16 сентября 1999 г.) // СЗ РФ. – 1994. – №27. – Ст.2854; 1999. – №38. – Ст.4533. [↑](#footnote-ref-24)
25. Носков А. Безопасность границы – по закону // Законность. – 2000. – №2. – С.8. [↑](#footnote-ref-25)
26. Носков А. Безопасность границы – по закону // Законность. – 2000. – №2. – С.9. [↑](#footnote-ref-26)
27. Носков А. Безопасность границы – по закону // Законность. – 2000. – №2. – С.11. [↑](#footnote-ref-27)