Оглавление

Введение

Глава 1. Теоретико-правовые основы государственного управления в пограничной сфере

1.1 Понятие и содержание государственного управления в пограничной сфере

1.2 Правовые основы государственного управления в пограничной сфере

Глава 2. Правовые основы принципов государственного управления охраной государственной границы Российской Федерации

2.1 Принципы государственного управления в пограничной сфере

2.2 Правовое регулирование государственного управления в пограничной сфере

Заключение

Список нормативных правовых актов и литературы

## Введение

В настоящее время приходится признавать сложность существующих реалий, в которых осуществляются политические, экономические, социальные, а соответственно и правовые преобразования. Проводимая реформа государственного аппарата, необходимость решения задач по развитию страны, обеспечению ее безопасности во всех сферах, противодействию негативному влиянию сил, незаинтересованных в существовании сильной России, стремление к построению правового государства - те факторы, существование которых обусловливает важность понимания сущности и закономерностей управленческого процесса, его правовой составляющей.

Охрана государственной границы и защита интересов Российской Федерации в ее пограничных пространствах есть неотъемлемая часть системы обеспечения безопасности России, в которой должны быть заинтересованы и обязаны принимать участие все государственные органы власти. В данном случае речь идет о государственной границе как важном элементе национальной безопасности России, защиты ее суверенитета и территории. Как и другие элементы национальной безопасности, жизнедеятельность государственной границы, ее нормативно-правовая основа скоординирована на развитие мирных, добрососедских взаимоотношений между странами и народами, при которых все проблемы и противоречия между сторонами решаются на основе соблюдения международных договоров и соглашений.

**Актуальность** курсовой работыобусловлена рядом объективных факторов, среди которых:

существенные изменения основных тенденций развития военно-политических процессов и возникновение новых геополитических реалий, влияющих на состояние национальной безопасности Российской Федерации, в том числе в пограничной сфере;

формирование широкого спектра угроз безопасности России в пограничной сфере, а также неадекватность мер по их нейтрализации;

необходимость совершенствования нормативного правового регулирования государственного управления в пограничной сфере.

**Цель** настоящей курсовой работы состоит в том, чтобы на основе анализа теоретико-правовых вопросов принципов государственного управления выявить их реализацию в пограничной сфере.

Цель предполагает решение следующих **задач:**

раскрыть понятие и содержание государственного управления в пограничной сфере;

обозначитьправовые основыгосударственного управления в области защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации (далее государственной границы);

определить принципы государственного управления в пограничной сфере;

выявить правовое регулирование реализации принципов государственного управления в пограничной сфере.

**Объектом исследования** выступают общественные отношения, возникающие в процессе реализации принципов государственного управления в пограничной сфере.

**Предметом исследования** является теория правового регулирования и нормативные правовые акты реализации принципов государственного управления в пограничной сфере.

**Юридической основой работы** явились Конституция Российской Федерации, международные правовые акты, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, и другие нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

**Данная курсовая работа состоит из** введения, двух глав, по два параграфа, заключения и списка литературы.

## Глава 1. Теоретико-правовые основы государственного управления в пограничной сфере

## 1.1 Понятие и содержание государственного управления в пограничной сфере

Все особенности административно-правового регулирования, так или иначе связаны со спецификой такого социального явления, как государственное управление. Сущность этого явления лежит вне плоскости правовой, поскольку управление - это свойство всех сложно организованных систем, каковые существуют не только в государственной и социальной сферах, но также и в технике, биологии и т.п. областях.

Государственное управление - это специфический вид государственной деятельности, отличный от ее иных проявлений, а также от управленческих негосударственных формирований. Государственное управление - разновидность социального управления, с функционированием которого традиционно связано формирование особой правовой отрасли, а именно административного права[[1]](#footnote-1).

Ю.М. Козлов указывает, что в самом широком смысле управление означает руководство чем-либо (или кем-либо) [[2]](#footnote-2)

Государственное управление - центральный, но не единственный вид социального управления. Помимо государственного, социальное управление может осуществляться в виде управления семейного - на уровне каждой отдельной семьи, группового (коллективного) - на уровне трудового коллектива, коммерческой организации, общественного объединения и т.д., наконец, местного самоуправления - на уровне каждого муниципального образования.

Среди всех видов управления государственное управление занимает, как уже можно было понять, особое место, что объясняется некоторыми, только ему присущими тремя свойствами.

Прежде всего, определяющее влияние на характер целенаправленных, организующих и регулирующих воздействий, осуществляемых данным видом управления, оказывает его субъект государство. Почти все и единодушно выделяют заложенную в нем мощную властную силу. К примеру, М. Вебер писал: “Государство... есть отношение господства людей над людьми, опирающееся на легитимное (то есть считающееся легитимным) насилие как средство"[[3]](#footnote-3). Суждение о государстве - структуре, способной властно определять линию поведения людей и добиваться ее с помощью принуждения, стало практически классическим. В современной "Краткой философской энциклопедии", аккумулировавшей лучшее в мировой мысли, государство понимается как "структура господства, которая постоянно возобновляется в результате совместных действий людей, действий, совершающихся благодаря представительству, и которая в конечном счете упорядочивает общественные действия в той или иной области"[[4]](#footnote-4).

Действительно, государство потому и является государством и тем самым отличается от иных общественных структур, что в нем сосредоточена и им реализуется в обществе - по отношению к людям - государственная власть.

Государственное управление неразрывно связано с функциями и признаками государства. Так, государственное управление характеризуется территориальностью, т.е. признаком правомерности управленческого воздействия на определенную территорию или в связи с ней. Кроме того, государственное управление связано с единственно допустимой в любом обществе возможностью применения принуждения (в том числе насилия) по отношению к управляемым объектам. Посредством государственного управления реализуются внутренние и внешние функции государства: экономическая, социальная, экологическая, охраны прав и свобод граждан, охрана правопорядка, культурная, оборонительная, интеграционная и т.д.

В различных источниках можно обнаружить множество определений понятия "государственное управление". Так, Г.В. Атаманчук определяет государственное управление как практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу[[5]](#footnote-5). Ю.А. Тихомиров считает, что управление государством, государственными делами - целенаправленное воздействие государства и его институтов на сферы государственной жизни для изменения их в соответствии с целями государственной политики[[6]](#footnote-6). Б.Н. Габричидзе и А.Г. Чернявский определяют государственное управление как осуществление от имени, по поручению и уполномочию государства управления, т.е. исполнительной и распорядительной деятельности в сферах и областях (отраслях) экономического и социального развития гражданского общества, охраны прав и свобод человека и гражданина, укрепления демократического и правового государства[[7]](#footnote-7)

Государственное управление - властное воздействие на поведение людей, находящихся в юрисдикции государства, в целях воплощения основных направлений и целей государственной политики, осуществляемое в форме исполнительной и распорядительной деятельности специально образованных управляющих органов государства.

Таким образом, можно констатировать, что в современной нормативной и научной литературе термин "государственное управление" на равных используется в двух основных значениях: широком и узком.

В широком смысле государственное управление - это организующее воздействие всего государственного аппарата на предельно широкий спектр общественных отношений всеми доступными для государства способами. В узком смысле государственное управление - это непосредственное исполнительно-распорядительное воздействие той части государственного аппарата, которая предназначена для непосредственного воплощения в жизнь государственного курса, т.е. деятельность органов исполнительной власти и иных субъектов, наделенных соответствующими исполнительно-распорядительными полномочиями (например, Президента России, Правительства Российской Федерации, Прокуратуры Российской Федерации, других властных субъектов).

С этой точки зрения государственное управление соотносимо с понятием "исполнительная власть", являющимся ключевым в действующем административном законодательстве.

Следует иметь в виду, что понятие государственного управления в настоящее время практически отсутствует в законодательстве в контексте его организационной составляющей и соотношения с другими конституционно закрепленными понятиями: государственная власть, органы исполнительной власти и т.д.

Учитывая это, можно определить государственное управление в пограничной сфере как целенаправленное воздействие государственных органов и их должностных лиц, в пределах возложенных полномочий, на систему органов исполнительной власти в целях организации эффективной исполнительно-распорядительной деятельности в области защиты государственной границы.

В нормативных актах по пограничным вопросам подчеркивается важная роль границы в осуществлении государством своей функции обеспечения безопасности общества от внешних и внутренних угроз.

Под Государственной границей Российской Федерации понимается линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Российской Федерации, то есть пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации.

Защита Государственной границы как часть системы обеспечения безопасности Российской Федерации и реализации государственной пограничной политики Российской Федерации заключается в согласованной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляемой ими в пределах своих полномочий путем принятия политических, организационно-правовых, дипломатических, экономических, оборонных, пограничных, разведывательных, контрразведывательных, оперативно-розыскных, таможенных, природоохранных, санитарно-эпидемиологических, экологических и иных мер. В этой деятельности в установленном порядке участвуют организации и граждане.

Меры по защите Государственной границы принимаются в соответствии со статусом Государственной границы, определяемым международными договорами Российской Федерации и законодательством Российской Федерации.

Российская Федерация сотрудничает с иностранными государствами в сфере защиты Государственной границы на основе общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации.

Охрана Государственной границы является составной частью защиты Государственной границы и осуществляется пограничными органами, входящими в состав федеральной службы безопасности, в пределах приграничной территории, Вооруженными Силами Российской Федерации в воздушном пространстве и подводной среде и другими силами (органами) обеспечения безопасности Российской Федерации в случаях и в порядке, определяемых законодательством Российской Федерации. Охрана Государственной границы осуществляется в целях недопущения противоправного изменения прохождения Государственной границы, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима Государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу. Меры по охране Государственной границы рассматриваются как пограничные меры.

Пограничные меры входят в систему мер безопасности, осуществляемых в рамках единой государственной политики обеспечения безопасности и соответствующих угрозе жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Конкретными объектами защиты от преступной деятельности вероятного, а также неперсонифицированного противника выступают:

сухопутная (включая недра) граница с ясно видимыми пограничными знаками (пограничные столбы, пирамиды, курганы);

граница на море, включая недра морского дна (с территориальными водами шириной в 12 морских миль, отсчитываемых от линии наибольшего отлива, кроме Каспийского моря, режим границы которого регулируется особо);

граница воздушного пространства (воображаемая вертикальная поверхность, проходящая по линии, определяющей пределы сухопутной и водной территории Российской Федерации);

исключительная экономическая зона в прилегающих к Российской Федерации районах шириной в 200 морских миль, установленная законодательством России;

континентальные шельфы, примыкающие к внешней границе территориального моря Российской Федерации;

пункты пропуска через государственную границу Российской Федерации (территории железнодорожного, автомобильного вокзалов, станции морского, речного порта, аэропорта, аэродрома, открытого для международного сообщения, а также иное, специально оборудованное место, где осуществляется пограничный, таможенный и иные виды контроля и пропуска через государственную границу лиц, транспортных средств, товаров, иных предметов и животных);

режим государственной границы, включающий правила ее содержания, пересечения лицами и транспортными средствами, перемещение через нее товаров, животных и иных предметов, ведение хозяйственной и иной деятельности, связанной с пересечением границы или затрагивающей интересы России и других государств, а также порядок разрешения с иностранными государствами инцидентов, возникающих в связи с нарушением указанных правил;

пограничный режим, устанавливаемый в пограничной зоне (полоса местности вдоль государственной границы на суше, морском побережье, российских берегах пограничных рек, озер и иных водоемов и острова на указанных водоемах, кроме территорий населенных пунктов, санаториев, домов отдыха, других оздоровительных учреждений, а также объектов культуры, памятников, мест массового отдыха, активного водопользования, отправления религиозных обрядов и иных мест традиционного массового пребывания граждан).

## 1.2 Правовые основы государственного управления в пограничной сфере

В соответствии со ст.71 Конституции Российской Федерации определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации относится к ведению Российской Федерации.

Правовой основой защиты Государственной границы Российской Федерации и осуществление государственного управления в данной области являются Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации", Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 "О Государственной границе Российской Федерации", Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ "О Федеральной службе безопасности", другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации в данной области.

Конституция наделяет полномочиями в сфере охраны государственной границы:

= Президент Российской Федерации назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации, в том числе и директора Федеральной службы безопасности;

= Федеральное Собрание определяет статус и защиту государственной границы Российской Федерации;

= Правительство Российской Федерации осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации.

Реализуя свои полномочия, Государственная Дума принимает, Совет Федерации утверждает, а Президент подписывает Закон Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации", в котором, исполнительные органы, принимающие участие в охране государственной границы наделяются соответствующими полномочиями.

Президент Российской Федерации Указом "Об утверждении Положения о Федеральной службе безопасности Российской Федерации"[[8]](#footnote-8) предоставляет право директору Федеральной службы безопасности издавать на основе и во исполнение законодательства Российской Федерации в пределах компетенции Федеральной службы безопасности приказы, директивы, указания и распоряжения.

Правительство Российской Федерации реализует свои полномочия по руководству деятельностью пограничными представителями и др.

Конкретное законодательное воплощение полномочия органов государственной власти в сфере охраны государственной границы нашли в Законе Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации"[[9]](#footnote-9). Статья 27 Закона "О Государственной границе Российской Федерации" гласит: органы государственной власти Российской Федерации осуществляют в сфере охраны государственной границы полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и настоящим Законом.

Головным (координационным) федеральным органом исполнительной власти в сфере охраны государственной границы является Федеральная служба безопасности Российской Федерации.

Статья 28 часть 1.1 определяет, что Федеральная служба безопасности Российской Федерации в пограничной сфере наделена следующими полномочиями:

совместно с федеральными органами исполнительной власти организует и обеспечивает в пределах своих полномочий защиту и охрану Государственной границы на суше, море, реках, озерах и иных водоемах, в пунктах пропуска через Государственную границу, разведывательную, контрразведывательную, оперативно-розыскную деятельность, а также пропуск через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных;

координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих на Государственной границе все виды контроля за соблюдением режима Государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу;

обеспечивает совместно с Министерством обороны Российской Федерации координацию пограничными органами деятельности Войск противовоздушной обороны и Военно-Морского Флота по защите и охране Государственной границы, совместно с другими компетентными федеральными органами исполнительной власти координацию мероприятий органов правоохранительной системы и органов специальных служб Российской Федерации на местах в интересах защиты и охраны Государственной границы;

участвует в подготовке органами государственной власти нормативных правовых актов, касающихся деятельности физических и юридических лиц, затрагивающей интересы защиты и охраны Государственной границы;

участвует в делимитации, демаркации, редемаркации Государственной границы, разработке нормативных правовых актов, устанавливающих режим Государственной границы;

осуществляет по поручению Правительства Российской Федерации непосредственное руководство деятельностью пограничных представителей Российской Федерации;

осуществляет добывание и обработку информации об угрозах безопасности Российской Федерации в интересах защиты и охраны Государственной границы, представление ее Президенту Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, информирование заинтересованных федеральных органов исполнительной власти в порядке, установленном федеральными законами;

взаимодействует с федеральными органами исполнительной власти и общественными объединениями, а также с соответствующими органами иностранных государств, международными организациями в интересах защиты и охраны Государственной границы и др.

В Положении "О Федеральной службе безопасности Российской Федерации"[[10]](#footnote-10), очерчено правовое поле деятельности Федеральной службы безопасности Российской Федерации и дан перечень основных ее функций.

Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России) является федеральным органом исполнительной власти, в пределах своих полномочий осуществляющим государственное управление в области обеспечения безопасности Российской Федерации, борьбы с терроризмом, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов, обеспечивающим информационную безопасность Российской Федерации и непосредственно реализующим основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности, определенные законодательством Российской Федерации, а также координирующим контрразведывательную деятельность федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на ее осуществление. [[11]](#footnote-11)

Одной из основных функций ФСБ России является разработка концепции охраны государственной границы, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, определение приоритетных направлений деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности, подготовка целевых комплексных программ совершенствования их деятельности и разработка правового, организационного, экономического и других механизмов реализации этих программ.

В пограничной сфере ФСБ России организует деятельность органов безопасности по защите и охране государственной границы, внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов, по охране за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации запасов анадромных видов рыб, образующихся в реках Российской Федерации, по осуществлению совместно со специально уполномоченными на то федеральными органами исполнительной власти пропуска через государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров, животных и растений.

Кроме того, организует деятельность органов безопасности по осуществлению контроля за соблюдением физическими и юридическими лицами режима государственной границы, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через государственную границу и федерального законодательства о внутренних морских водах, территориальном море, об исключительной экономической зоне и о континентальном шельфе Российской Федерации, а также об использовании и охране объектов животного мира и среды их обитания.

В настоящее время функции по управлению пограничными органами федеральной службы безопасности осуществляет директор Федеральной службы безопасности на основании Положения о ФСБ России утв. Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 года № 960.

Статья 30 Закона "О Государственной границе Российской Федерации" устанавливает следующие полномочия пограничных органов:

Пограничные органы охраняют Государственную границу на суше, море, реках, озерах и иных водоемах, в пунктах пропуска через Государственную границу, а также осуществляют пропуск через Государственную границу. В этих целях они:

обеспечивают всеми имеющимися мерами недопущение противоправного изменения прохождения Государственной границы на местности;

осуществляют контроль за соблюдением имеющих разрешительный или уведомительный характер правил режима Государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу;

проводят войсковую, разведывательную, контрразведывательную, оперативно-розыскную, режимно-пропускную и военно-техническую деятельность;

осуществляют производство по делам об административных правонарушениях, отнесенным к их ведению законодательством Российской Федерации, в пределах своей компетенции рассматривают эти дела и исполняют постановления по ним;

ведут дознание по делам, отнесенным законодательством Российской Федерации к их ведению;

осуществляют профилактику правонарушений, борьба с которыми входит в компетенцию пограничных органов;

участвуют в деятельности пограничных представителей Российской Федерации;

проводят при необходимости пограничные поиски и операции;

осуществляют контроль в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, въезжающих на территорию Российской Федерации (в том числе лиц, ищущих убежище), а также иностранных граждан и лиц без гражданства, следующих транзитом через территорию Российской Федерации, их идентификацию (сличение документов, удостоверяющих личность, с личностью предъявителя) и учет в пунктах пропуска через Государственную границу. Порядок такого учета и порядок взаимодействия органов пограничного контроля и органов иммиграционного контроля по вопросам учета иностранных граждан и лиц без гражданства, въезжающих на территорию Российской Федерации (в том числе лиц, ищущих убежище), а также иностранных граждан и лиц без гражданства, следующих транзитом через территорию Российской Федерации, определяются Правительством Российской Федерации.

Для разрешения вопросов соблюдения режима государственной границы, урегулирования пограничных инцидентов на определенные участки Государственной границы Правительством Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации назначаются пограничные представители Российской Федерации (пограничные комиссары, пограничные уполномоченные и их заместители).

Пограничные представители в своей деятельности руководствуются Законом "О Государственной границе Российской Федерации", другими федеральными законами, международными договорами Российской Федерации,

Вопросы и инциденты, не урегулированные пограничными представителями Российской Федерации, разрешаются по дипломатическим каналам.

Подводя итог по вопросу правовых основ государственного управления в пограничной сфере можно сделать следующий вывод:

В соответствии с действующим законодательством федеральная служба безопасности составляет основу системы обеспечения безопасности личности, общества и государства в сфере защиты и охраны государственной границы, охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов.

Федеральная служба безопасности Российской Федерации как основной государственный орган исполнительной власти в сфере охраны государственной границы наделена широкими полномочиями. Эти полномочия охватывают весь спектр интересов государства на государственной границе и в пограничных регионах. Однако для реального их воплощения на практике необходима детализация положений, содержащихся в отсылочных статьях, в подзаконных актах, уточнение субъектов их реализации, конкретизация и сближение с уже действующим законодательством.

Деятельность пограничных органов организуется на основе законодательных актов Российской Федерации, Временного Устава, других нормативных актов ФСБ России, издаваемых в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Свою деятельность пограничные органы осуществляют, исходя из характера конкретно складывающейся обстановки на государственной границе и в приграничных районах, экономических, этнических, межнациональных, физико-географических и других условий, в строгом соответствии с Конституцией и внешней политикой России, а также межгосударственными отношениями с сопредельными государствами.

Деятельность пограничных органов федеральной службы безопасности по охране государственной границы направлена на пресечение разведывательно-подрывных действий спецслужб иностранных государств, противоправной деятельности преступных сообществ, организаций, групп и отдельных лиц, действий войсковых подразделений и подразделений сил специальных операций на границе; одиночных, групповых и массовых нарушений режима государственной границы, любых попыток незаконного изменения ее прохождения на местности.

## Глава 2. Правовые основы принципов государственного управления охраной государственной границы Российской Федерации

## 2.1 Принципы государственного управления в пограничной сфере

Для государственного управления, как и для любой иной деятельности характерны определенные принципы.

Принципы государственного управления - это основные руководящие начала, на которых строится и функционирует вся управленческая деятельность и которые могут быть сформулированы в виде определенных правил, закрепляемых правом.

Среди ученых-административистов нет однозначного подхода к решению вопросов о принципах государственного управления. Однако, обобщив все имеющиеся исследования по данному вопросу, можно сделать вывод о том, что, наиболее четко система принципов государственного управления представляется двумя группами - политико-правовой и организационной.

Названия данных групп определяют характер объединенных ими принципов. Политико-правовые принципы основаны на требованиях, возникающих в связи с политическим режимом, устройством и т.п., основаны на действующих правовых нормах, но, по сути, изменчивы. Организационные принципы являются сущностно необходимыми для реализации задач государственного управления и указывают на его структуру.

В группу политико-правовых принципов государственного управления входят:

широкое участие граждан в государственном управлении (народовластие);

федерализм;

законность;

плановость (планирование и учет).

Ряд принципов, на основе которых осуществляется государственное управление, имеет прямое отношение к организации аппарата управления, его связей с подведомственными объектами и управляемыми. Они также как и политико-правовые принципы находят воплощение практически во всех областях государственного управления. К их числу относят, как правило: отраслевой, территориальный, функциональный принципы.

Пограничные органы федеральной службы безопасности осуществляют свою деятельность на основе законности, обеспечивают охрану правопорядка, интересов общества, прав и свобод граждан в пограничной сфере.

Соблюдение законности означает, что:

1) органы управления не должны выходить за пределы требований закона при издании ими нормативных актов и совершении иных действий управленческого характера;

2) гарантируются и охраняются права и законные интересы граждан, общественных организаций, предприятий и учреждений, нижестоящих звеньев аппарата управления;

3) установлена строгая ответственность всех участников управленческих отношений за нарушения требований закона;

4) обеспечивается развитие правового режима в сфере государственного управления, правовой основы его практического осуществления.

Должностные лица, органы государственного управления в пограничной сфере обязаны соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации.

Принцип федерализма проявляется в системе органов управления, в их взаимодействии и компетенции. Органы государственного управления в пограничной сфере осуществляют также свою служебную деятельность на принципе федерализма.

С учетом федеративной структуры России действуют федеральные органы управления и органы управления в субъектах, каждый из которых имеет свою систему органов исполнительной власти. Следует учитывать, что принцип федерализма реализуется на основании разделения полномочий субъектов и Федерации. Это означает, что конституционным или законодательным путем проводится разграничение предметов ведения и полномочий (т.е. компетенции) между федеральными исполнительными органами и аналогичными органами субъектов федерации. Важная роль при этом принадлежит Федеративному договору и иным договорам о разграничении предметов ведения и полномочий (ст.11 Конституции Российской Федерации). Так, отнесение функции обеспечения безопасности государства к ведению Федерации исключает возможность создания собственных органов безопасности в республиках и иных субъектах Российской Федерации.

Плановость как принцип государственного управления проявляется в плановой организации общественной жизни: обеспечение комплексного экономического и социального развития на территории всех субъектов Федерации осуществляется на основе государственных программ экономического и социального развития Российской Федерации, бюджетного планирования. Органы государственного управления в сфере защиты государственной границы непосредственно участвуют в осуществлении этого планирования, составлении и реализации планов и программ.

Отраслевой принцип выступает в качестве ведущего в организации управления. Например, система государственного управления разбита на определенные управленческие отрасли (отрасль - совокупность управленческих отношений или производств, обладающих общностью производимой продукции, технологии и удовлетворяемых потребностей, основных фондов и профессиональных навыков сотрудников), наибольшее число органов государственного управления в центре и на местах имеет отраслевую компетенцию (например, большинство федеральных министерств и министерств субъектов федерации, отраслевые управления и отделы местной администрации и т.д.).

В конкретном управленческом варианте отрасль государственного управления может характеризоваться через систему министерства, как основного звена отраслевого государственного управления. Указанную систему составляют: данное федеральное министерство, соответствующие ему министерство республик в составе Российской Федерации, одноименные местные отраслевые органы, а также предприятия, учреждения и организации, отнесенные к этому отраслевому профилю. Исходя из этого, отраслевой принцип предполагает наличие единого организационного центра, которому по вертикальной линии подчинена вся совокупность звеньев внутриотраслевого характера, т.е. нижестоящие органы управления, предприятия, учреждения и организации. Он призван осуществлять централизованное руководство отраслевыми комплексами, единообразное решение общих для этих комплексов вопросов, наиболее полный учет особенностей и потребностей каждого из них.

Отраслевой принцип - выражение отраслевой специализации государственного управления, в рамках которой соответствующие органы исполнительной власти должны профессионально обеспечивать организацию совершенно конкретного вида или направления деятельности. Так, пограничные органы федеральной службы безопасности осуществляют свою деятельность в сфере защиты и охраны государственной границы Российской Федерации.

Территориальный принцип в отличие от отраслевого, выражающего структуру государственного управления по вертикали (совокупность вертикально построенных комплексов), по существу есть его горизонтальный срез. Он учитывает расположение предприятий, учреждений и организаций различного отраслевого профиля на определенной территории - город, район, область, край, республика и т.п. Это различные административно-территориальные и национально-государственные образования, в рамках которых действуют органы исполнительной власти и подчиненные им территориальные органы управления.

Так, именно в соответствии с территориальным принципом федеральная служба безопасности осуществляет свою деятельность на различных уровнях: федеральным органом исполнительной власти является Федеральная служба безопасности Российской Федерации, а "на местах" обеспечением безопасности осуществляют должностные лица территориальных и пограничных органов федеральной службы безопасности.

Функциональный принцип обеспечивает в системе государственного управления межотраслевые начала. Его назначение - преодоление несогласованности действий различных органов исполнительной власти.

Понятно, например, что органы безопасности не должны заниматься вопросами сельского хозяйства или поддержания общественного порядка. Именно необходимость обеспечения невмешательства в дела иных органов власти и одновременно стремление к устранению дублирования полномочий явились основой проводимых преобразований в системе органов исполнительной власти, составляющих основу административной реформы, начавшейся в 2002 году.

## 2.2 Правовое регулирование государственного управления в пограничной сфере

Раскрытие сущности правового регулирования государственного управления в пограничной сфере предполагает, прежде всего, уяснение понятия "правовое регулирование" вообще. Исходя из того положения, что правовое регулирование представляет собой единство социологического, нормативного и практического аспектов можно согласиться с мнением Г.В. Атаманчука, который, определяет правовое регулирование как деятельность государства (уполномоченных им органов) по изданию юридических норм (правил) поведения людей, обязательных в исполнении, которое обеспечивается возможностями общественного мнения и государственного аппарата. Это требования государства - властной силы общества, и необходимы они для упорядочения общественной жизнедеятельности. Соответственно, они должны быть объективно обусловлены, субъективно обоснованы и социально эффективны, системно организованы и непременно практически реализовываться. Правовое регулирование в разных сферах общественной жизни имеет свою специфику, что следует учитывать при его анализе и оценке. Свою особенность несет в себе и правовое регулирование государственного управления[[12]](#footnote-12).

Как было отмечено, пограничные органы федеральной службы безопасности осуществляют свою деятельность на основе принципов законности, федерализма, защиты интересов общества, прав и свобод граждан в пограничной сфере. Правовое регулирование данных принципов нашли свое отражение в первую очередь в Конституции Российской Федерации, которая устанавливает что Российская Федерация - суверенное федеративное государство. Кроме того, провозгласившей наше Отечество суверенным, демократическим, правовым государством, в котором многонациональный народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления.

Статья 5 Закона Российской Федерации "О безопасности"[[13]](#footnote-13) устанавливает, что основными принципами обеспечения безопасности являются:

законность;

соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства;

взаимная ответственность личности, общества и государства по обеспечению безопасности;

интеграция с международными системами безопасности.

Деятельность федеральной службы безопасности осуществляется на основе следующих принципов[[14]](#footnote-14):

законность;

уважение и соблюдение прав и свобод человека и гражданина;

гуманизм;

единство системы органов федеральной службы безопасности, а также централизация управления ими;

конспирация, сочетание гласных и негласных методов и средств деятельности.

В центре правового регулирования принципов, на основе которых осуществляется государственное управление в пограничной сфере, находится законодательство, имеющее прямое отношение к организации аппарата управления в данной области и регламентирующее его правовой статус. Такие принципы государственного управления в пограничной сфере как отраслевой, территориальный, функциональный принципы нашли свое отражение в Законах Российской Федерации: "О безопасности", "О Федеральной службе безопасности", "О Государственной границе Российской Федерации".

Закон Российской Федерации "О безопасности" установил что, для создания и поддержания необходимого уровня защищенности объектов безопасности в Российской Федерации разрабатывается система правовых норм, регулирующих отношения в сфере безопасности, определяются основные направления деятельности органов государственной власти и управления в данной области, формируются или преобразуются органы обеспечения безопасности и механизм контроля и надзора за их деятельностью. [[15]](#footnote-15)

Раздел 4 Закона Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации", в свою очередь, устанавливает полномочия органов государственной власти в сфере защиты государственной границы.

Функциональный принцип государственного управления в пограничной сфере отражен в Законе Российской Федерации "О федеральной службе безопасности". Так, глава 2 закона определяет основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности, среди которых контрразведывательная деятельность, борьба с терроризмом, борьба с преступностью, разведывательная деятельность, пограничная деятельность.

Рассматривая правовое регулирование реализации принципов государственного управления в пограничной сфере, следует отвести особое значение указам Президента Российской Федерации. Согласно Конституции Российской Федерации 1993 г. обширные полномочия по правовому регулированию многих государственно-управленческих элементов и их взаимосвязей принадлежат Президенту Российской Федерации как главе государства (см. ст.83, 85, 87, 88). Его указы по предметам ведения имеют нормативный характер. Хотя они и подзаконны по своей юридической природе, но часто в условиях отсутствия необходимых законов играют роль первичных, "установительных" правовых нормативных актов. Весьма значимы для государственного управления указы и распоряжения Президента Российской Федерации по формированию системы органов исполнительной власти, назначению их руководителей, а также по кадровым перемещениям в рамках перечня государственных должностей, отнесенных к его ведению. Так, Указом Президента Российской Федерации обозначены принципы пограничной политики Российской Федерации[[16]](#footnote-16):

взаимное уважение суверенитета, территориальной целостности государств и нерушимости границ;

приоритет национальных интересов Российской Федерации в пограничном пространстве, комплексный подход к их реализации и защите;

мирное разрешение пограничных вопросов;

уважение прав и свобод человека и гражданина.

В Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" отражен функциональный принцип государственного управления, где обозначены функции исполнительной власти, подразделенной на федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Кроме того, структура федеральных органов исполнительной власти утверждена Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. N 724.

Структура Федеральной службы безопасности Российской Федерации, определена Положением о ФСБ России. Она имеет в своем составе службы, департаменты, управления и другие подразделения, непосредственно реализующие направления деятельности органов федеральной службы безопасности, а также подразделения, исполняющие управленческие функции. Кроме того, в нее входят:

Управления (отделы) ФСБ России по отдельным регионам и субъектам Российской Федерации (территориальные органы безопасности).

Управления (отделы) ФСБ России в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях, а также в их органах управления (органы безопасности в войсках)

Управления (отряды, отделы) ФСБ России по пограничной службе (пограничные органы)

Другие управления (отделы) ФСБ России, осуществляющие отдельные полномочия ФСБ России или обеспечивающие деятельность органов федеральной службы безопасности (другие органы безопасности)

Авиационные подразделения, центры специальной подготовки, подразделения специального назначения, предприятия, образовательные учреждения, научно-исследовательские, экспертные, судебно-экспертные, военно-медицинские и военно-строительные подразделения и иные учреждения и подразделения, предназначенные для обеспечения деятельности федеральной службы безопасности. [[17]](#footnote-17)

Важное значение, среди правового регулирования государственного управления в пограничной сфере отводится подзаконным правовым нормативным актам**,** это главным образом постановления Правительства Российской Федерации, в которых устанавливаются правовые статусы, а также нормы (правила) ведения различных управленческих дел.

Например, функциональный и отраслевые принципы государственного управления отражены в Положении о применении средств и методов контроля при осуществлении пропуска лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу Российской Федерации. [[18]](#footnote-18) Данное Положение определяет средства и методы контроля, используемые подразделениями федеральных органов исполнительной власти при осуществлении пограничного, иммиграционного, санитарно-карантинного, ветеринарного, фитосанитарного и транспортного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации (далее - пункты пропуска через государственную границу), а также порядок их применения.

Немаловажная роль в данном вопросе принадлежит нормативным правовым актам министерств и ведомств[[19]](#footnote-19). Так, в Положении о ФСБ России среди основных функций Федеральной службы безопасности Российской Федерации отражено нормативно-правовое регулирование, а также разработка и реализация государственных программ. [[20]](#footnote-20)

Правовое регулирование принципов управления в пограничной сфере регламентировано Конституцией Российской Федерации, законодательством, имеющим прямое отношение к организации аппарата управления в данной области и регламентирующее его правовой статус. Кроме того, оно может осуществляться также актами глав и правительств (администраций) субъектов Федерации, которые в соответствии с конституциями и уставами регулируют правовые статусы и другие вопросы государственного управления в пограничной сфере на своей территории, а также ведомственные нормативные акты.

## Заключение

Проведя исследование темы в рамках настоящей работы, считаем, что поставленная цель достигнута, а задачи решены, это в свою очередь позволило автору прийти к ряду выводов.

В самом общем виде управление представляет собой целенаправленное воздействие на систему, в результате которого достигается упорядоченность системы, ее развитие в соответствии с поставленными перед ней общими задачами или целями.

Это воздействие по своей сути целенаправленно, т.е. оно должно обеспечить нормальное функционирование определенной системы (либо биологической, либо технологической, либо социальной);

Государственное управление **-** властное воздействие на поведение людей, находящихся в юрисдикции государства, в целях воплощения основных направлений и целей государственной политики, осуществляемое в форме исполнительной и распорядительной деятельности специально образованных управляющих органов государства.

Специфическими признаками государственного управления являются:

вертикальность системы исполнительно-распорядительных органов;

реализация принадлежащих этим субъектам юридически властных полномочий в административном, т.е. во внесудебном порядке;

предусмотренная действующим законодательством возможность административного правотворчества (сочетание правоприменения с правоустановлением);

включение в механизм государственного управления не только исполнительно-распорядительных органов, но и всех иных звеньев управленческого аппарата (например, администрации государственных предприятий).

В целом, можно отметить, что государственное управление и осуществляющие его функции государственные органы - составная часть единого механизма государственной власти.

Управление в области защиты и охраны Государственной границы представляет собой целенаправленное воздействие государственных органов и их должностных лиц, в пределах возложенных полномочий, на систему органов исполнительной власти в целях организации эффективной исполнительно-распорядительной деятельности по защите и охране Государственной границы.

Содержание государственного управления в пограничной сфере состоит в непосредственном воплощении в жизнь государственной пограничной политики органами государственной власти, в результате реализации законодательно закрепленных полномочий в области защиты и охраны государственной границы.

Головным (координационным) федеральным органом исполнительной власти в сфере охраны государственной границы является Федеральная служба безопасности Российской Федерации.

Пограничные органы Федеральной службы безопасности как составная часть сил обеспечения национальной безопасности Российской Федерации также участвует в охране исключительной экономической зоны Российской Федерации, а в случае необходимости привлекаются к обороне государства с применением всех средств вооруженной борьбы, состоящих на их вооружении.

Пограничные органы федеральной службы безопасности осуществляют свою деятельность на основе следующих принципов:

1. Принципы, касающиеся отношений государства и человека, и закрепляет такие основополагающие идеи как:

законность;

гуманизм;

уважение и соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

2. Принципы связанные с международной деятельностью:

уважение суверенитета, территориальной целостности государств и нерушимости их границ;

мирное разрешение пограничных споров;

взаимовыгодное всестороннее сотрудничество с аналогичными службами иностранных государств;

3. Принципы, отражающие специфику деятельности и организации пограничных органов:

сочетание гласных и негласных форм и методов деятельности;

единоначалия и централизации управления.

Правовое регулирование принципов госудрственного управления в пограничной сфере осуществляется Конституцией Российской Федерации, законодательством, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, актами министерств и ведомств, а также актами глав и правительств (администраций) субъектов Федерации, которые в соответствии с конституциями и уставами регулируют правовые статусы и другие вопросы государственного управления в пограничной сфере на своей территории, а также ведомственные нормативные акты.

## Список нормативных правовых актов и литературы

Законодательство Российской Федерации:

1. Конституция Российской Федерации // "Российская газета"№ 237 от 25.12.1993.
2. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации". // "Российская газета" №54 от 3 января 1998г.
3. Закон Российской Федерации "О безопасности" N 2446-1 от 5 марта 1992 года // "Российская газета" от 6 мая 1992 г. N 103
4. Федеральный закон от 31 июля 1998 № 155-ФЗ "О территориальном море, внутренних морских водах и прилежащей зоне Российской Федерации" // "Российская газета" - 1998. - 06 авг.
5. Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993г. № 4730-1 "О Государственной границе Российской Федерации" // "Российская газета" -1993. - 4 мая.
6. Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ "О федеральной службе безопасности" // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 15. - Ст.1269.
7. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" // "Российская газета" N 50 от 12 марта 2004 г.
8. Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. N 724 "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти" // "Российская газета" от 13 мая 2008 г. N 100
9. Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации утв. Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. N 960 // "Российская газета" от 15 августа 2003 г. N 161
10. Положение о применении средств и методов контроля при осуществлении пропуска лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу Российской Федерации утв. Постановлением Правительства РФ от 2 февраля 2005 г. N 50 // "Российская газета" от 9 февраля 2005 г. N 25
11. Приказ ФСБ России от 10 сентября 2007 г. №458 "Об утверждении Правил пограничного режима" // "Российская газета". - 2007. - 24 нояб.

Монографии и статьи:

1. Административное право. Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. - М., 2008

2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс Лекций. 4-е издание. - М., 2006

2. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-Функциональные вопросы): Учебн. пособие. - М., 2000

3. Бахрах ДЛ. Административное право России: Учебник для вузов. - М., 2007.

4. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Курс административного права Российской Федерации: Учебник для вузов в 3 ч. - М., 2003. - С.23.

5. Тихомиров ЮА. Курс административного права и процесса. - М., 2004.

1. См.: Административное право. Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. — М., 2008 [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. — М., 2008. - С. 17 [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. С. 646. [↑](#footnote-ref-3)
4. См.: Краткая философская энциклопедия. М., 1994. С. 112. [↑](#footnote-ref-4)
5. См.: Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-Функциональные вопросы): Учебн. пособие. — М., 2000. — С. 253 [↑](#footnote-ref-5)
6. См.: Тихомиров ЮЛ. Курс административного права и процесса.— С. 44—45. [↑](#footnote-ref-6)
7. См.: Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Курс административного права Российской Федерации: Учебник для вузов в 3 ч. — М., 2003. — С. 23. [↑](#footnote-ref-7)
8. См.: Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. N 960 [↑](#footnote-ref-8)
9. См.: Закон Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации" N 4730-1 от 1 апреля 1993 года [↑](#footnote-ref-9)
10. См.: Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. N 960 [↑](#footnote-ref-10)
11. См.: там же. [↑](#footnote-ref-11)
12. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс Лекций. 4-е издание. М.-2006. С.149 [↑](#footnote-ref-12)
13. См.: Закон Российской Федерации «О безопасности» N 2446-1 от 5 марта 1992 года [↑](#footnote-ref-13)
14. См.: статья 5 Закона Российской Федерации «О федеральной службе безопасности» N 40-ФЗ. От 3 апреля 1995 г. [↑](#footnote-ref-14)
15. См.: Статья 4. Закона Российской Федерации «О безопасности» N 2446-1 от 5 марта 1992 года [↑](#footnote-ref-15)
16. См.: Основы пограничной политики Российской Федерации (утв. Президентом РФ 5 октября 1996 г.) [↑](#footnote-ref-16)
17. См.: Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации утв. Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. N 960 [↑](#footnote-ref-17)
18. См.: Постановление Правительства РФ от 2 февраля 2005 г. N 50 [↑](#footnote-ref-18)
19. См.: Приказ ФСБ России от 10 сентября 2007 г. №458 «Об утверждении Правил пограничного режима» [↑](#footnote-ref-19)
20. См. раздел 3. Положения о Федеральной службе безопасности Российской Федерации утв. Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. N 960 [↑](#footnote-ref-20)