

В. В. Кудинов

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ И ОХРАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ (КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

V. V. Kudinov

FEATURES OF LEGAL REGULATION OF POWERS AND THE IMPROVEMENT OF INTERACTION OF BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE SPHERE OF PROTECTION OF STATE BORDER (CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECT)

В статье рассматривается правовое регулирование полномочий органов местного самоуправления в сфере защиты и охраны государственной границы и особенности их взаимодействия с пограничными органами. Выделены основные субъекты взаимодействия и формы взаимоотношений государственной власти и органов местного самоуправления. Проанализированы полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны государственной границы, содержащиеся в нормативных правовых актах Российской Федерации. Сформулированы предложения по совершенствованию правового регулирования взаимодействия на территории приграничного муниципального района.

Ключевые слова: правовое регулирование; управление; органы местного самоуправления; безопасность; национальная безопасность; пограничная безопасность; защита государственной границы; охрана государственной границы; пограничные органы; органы безопасности; взаимодействие.

The article deals with the legal regulation of the powers of local governments in the area of defense and protection of the state border and especially their interaction with the border authorities. The basic subjects of interaction and relationships form the state authorities and local self-government. Analyzed the powers of local authorities in the field of state border protection contained in the regulations of the Russian Federation. Proposals for improving the legal regulation of cooperation in the border area of the municipal district.

Keywords: legal regulation; management; local government; safety; national security; border security; protection of state borders; the protection of the state border; border control agencies; security agencies; interaction.

Рассматривая вопрос взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти в сфере защиты Государственной границы Российской Федерации, необходимо отметить, что деятельность указанных субъектов должна быть направлена на достижение общей цели — эффективной и надежной защиты интересов Российской Федерации, повышения уровня и качества жизни

населения каждого муниципального образования и региона в целом. Проблема взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти имела и имеет место практически на всех этапах развития местного самоуправления как в России, так и в других странах [1, с. 11—12].

В соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции России в компетенцию органов





местного самоуправления, помимо вопросов местного значения, могут входить отдельные государственные полномочия, которые им передаются законом. В Конституции России местное самоуправление закреплено как относительно самостоятельный институт власти народа, организационно обособленный от системы государственной власти. Однако, являясь самостоятельными в пределах своих полномочий и действуя на основе законов и подзаконных нормативных правовых актов органов государственной власти, органы и должностные лица местного самоуправления заинтересованы во всестороннем взаимодействии и сотрудничестве с ними. Решение основных проблем обеспечения жизнедеятельности населения, осуществление прав и свобод человека определяют смысл и содержание деятельности, как государственных органов, так и органов местного самоуправления [2].

Проблема построения теоретически обоснованной, эффективно действующей модели взаимоотношений государственной власти и органов местного самоуправления в настоящее время приобрела первостепенное значение. С. Г. Наймушина отмечает, что наличие самостоятельной, не находящейся в административной зависимости от государственных органов, системы местного самоуправления и обязанности государства обеспечить условия ее нормального развития должны обусловить единственный способ влияния государства на деятельность органов местного самоуправления — правовое воздействие. Используя его, государство определяет новые принципы взаимоотношений с местным самоуправлением, создавая модель, с помощью которой делается попытка сохранения определенной степени самостоятельности местного самоуправления и вместе с тем существенно повышается степень влияния органов и должностных лиц государственной власти на организацию и функционирование системы местной власти [5, с. 49].

При выстраивании взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления следует исходить из того, что и государственная власть, и местное самоуправление являются, частями единой публичной власти. С учетом этого должны соблюдаться как принцип единства и принцип самостоятельности во взаимоотношениях государственной власти и органов местного самоуправления. Необходимо, чтобы российская модель взаимоотношений государственной вла-

сти и местного самоуправления являлась функционально единой, но институционально разделенной [6, с. 54].

Во взаимоотношениях государственной власти и местного самоуправления необходимо добиться эффективности. Одно из главных условий этого — проведение на основе четкого разграничения полномочий между уровнями публичной власти справедливого распределения источников их финансирования. Этот процесс происходит в настоящее время в Российской Федерации.

Издано большое число нормативных правовых актов, регулирующих вопросы защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации. В то же время развитие современных международных отношений показывает, что интересы ведущих государств мира, а также сопредельных с Россией стран все больше смещаются к территории Российской Федерации. Об этом свидетельствуют масштабы вооруженных конфликтов и терроризма вблизи государственной границы и в приграничных регионах нашей страны, растущая криминализация хозяйственной, промысловой и иных видов деятельности, дестабилизация жизнедеятельности населения приграничных регионов под воздействием неконтролируемых миграционных процессов, контрабанды, религиозного фанатизма, регионального сепаратизма и других факторов, наносящих ущерб жизненно важным интересам Российской Федерации.

Поэтому для достижения пограничной стабильности чрезвычайно важны ее экономическая и социально-политическая составляющие. Так как хорошо развитая экономика приграничных районов, взаимовыгодные экономические связи с сопредельным государством, нормальное функционирование социальных и политических институтов создают благоприятные условия для проживающих в нем граждан и поддержания стабильных добрососедских отношений.

Однако если приграничные территории часто имеют слабое экономическое развитие, низкий уровень материальных условий жизни населения, то это может подталкивать его к поиску новых средств жизни, в том числе прибегая к противоправным действиям на государственной границе и в пограничном пространстве.

С течением времени меняются политические, экономические, культурные и другие отношения между сопредельными государствами (образовано ЕАЭС, СНГ, Союзное государство России и Белоруссии). Меняются и естественные условия

жизнедеятельности населения приграничных районов, например, в силу истощения природных источников, изменяются направленность его хозяйственной деятельности, торговые потоки, характер провозимых товаров, курс валют и т. д.

Поэтому правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере защиты и охраны государственной границы России должно быть направлено на построение слаженной системы разноразовных и разноразовных органов государственной власти и органов местного самоуправления, обеспечение их внутрисистемной взаимосвязи, четкое распределение юридически-властных полномочий между ними, разумное сочетание необходимой централизации управленческих функций в общегосударственном масштабе с реальной децентрализацией в процессе их реализации на региональном и местном уровнях. При этом эффективность механизма взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере защиты государственной границы зависит не только от степени организованности процесса этого взаимодействия, но и от качественности, рациональности совместно осуществляемых ими мероприятий.

Основным инструментом урегулирования такого взаимодействия является закон, который должен обеспечивать стабильность отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Законодательство в сфере защиты и охраны государственной границы постоянно совершенствуется, это обусловлено необходимостью решения возникающих проблем, но тем не менее существует еще ряд вопросов, не урегулированных законодательно. Не закреплены в нормативном правовом порядке принципы и формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере.

В связи с этим актуальным является построение такой системы отношений, при которой на каждом уровне управления органы государственной власти и органы местного самоуправления должны осуществлять свою деятельность, не вторгаясь в компетенцию друг друга. К факторам, которые усложняют их решение, можно отнести недостаточную нормативную правовую урегулированность, столкновение интересов федеральных органов государственной власти, органов

государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере защиты и охраны государственной границы. Нередки случаи, когда отдельные органы местного самоуправления требуют компенсаций за размещение на их территории пограничных органов, поскольку их местные бюджеты несут значительные потери, вызванные отчуждением земель, нагрузкой на муниципальные дороги и другими факторами, связанными с защитой и охраной государственной границы.

Поэтому основными направлениями совершенствования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере защиты государственной границы является повышение качества отдельных нормативных правовых актов; устранение пробелов в системе нормативного правового регулирования исследуемого взаимодействия. При этом необходимо отметить, что совершенствование системы нормативного правового регулирования в части, касающейся исследуемой нами проблемы, процесс непрерывный.

Анализ нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих взаимодействие органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере защиты и охраны государственной границы, позволяет сделать вывод: наиболее урегулировано взаимодействие между федеральными органами государственной власти и их структурными подразделениями.

Формы взаимодействия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в сфере защиты государственной границы не нашли всестороннего законодательного закрепления. Вместе с тем основными формами взаимодействия, в которых могут выражаться эти взаимоотношения, могут являться заседания, совещания, совместное проведение мероприятий, работа коллегий, советов, комиссий [3]. Например, пограничная комиссия (далее — Комиссия) является консультативным органом, обеспечивающим взаимодействие органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами местного самоуправления приграничных муниципальных образований, иными заинтересованными организациями при





формировании и реализации пограничной политики Российской Федерации. Основными функциями Комиссии являются: сбор и анализ информации о состоянии и тенденциях развития ситуации на приграничной территории в вопросах защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, информирование пограничных органов по вопросам, касающимся обстановки в приграничных районах; подготовка предложений по повышению эффективности деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления приграничных муниципальных образований по реализации основных направлений пограничной политики Российской Федерации в области; создание условий для защиты государственной границы уполномоченным на то законом войскам и органам; оказание содействия органам местного самоуправления приграничных муниципальных образований в разрешении сложных социально-экономических и политических ситуаций, создающих угрозу национальной безопасности в пограничной сфере. С целью реализации своих функций пограничные комиссии имеют право: заслушивать на своих заседаниях руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти области, органов местного самоуправления приграничных муниципальных образований и иных организаций, привлекаемых к реализации основных направлений пограничной политики Российской Федерации; привлекать должностных лиц и специалистов органов исполнительной власти области, органов местного самоуправления, представителей общественных объединений и организаций для участия в работе комиссии.

В состав Комиссии включаются руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих деятельность в пограничной сфере, органов исполнительной власти субъекта Федерации, органов местного самоуправления, а также иных заинтересованных органов и организаций.

Как следует из положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», должностное лицо местного самоуправления — это выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное

исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления. Проведенный анализ взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере защиты государственной границы показал, что непосредственное участие, например, в деятельности пограничных комиссий принимают главы муниципальных образований.

В соответствии со ст. 36 данного Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Решение вопросов взаимодействия органов местного самоуправления при реализации установленных нормативными правовыми актами полномочий с органами государственной власти в сфере защиты государственной границы по предоставлению земельных участков для нужд защиты государственной границы, осуществлению контроля за использованием земли и соблюдением на этих участках законодательства Российской Федерации об охране окружающей природной среды, оказанию необходимой помощи пограничным органам, государственным органам, осуществляющим различные виды контроля на государственной границе, исполнению их законных предписаний, предоставлению необходимой для их деятельности информации, созданию условий для участия граждан на добровольных началах в защите государственной границы в пределах приграничной территории требует значительного внимания и ответственности от органов местного самоуправления.

Согласно ст. 37 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» уставами муниципальных образований, расположенных полностью или частично на приграничной территории, может быть предусмотрено должностное лицо (или должностные лица) по пограничным вопросам. На это должностное лицо (или должностные лица) главой местного самоуправления могут быть возложены следующие обязанности: принимать меры по созданию необходимых условий охраны государственной границы Российской Федерации на территории района, в пограничной зоне; координировать хозяйственную и иную

деятельность предприятий и учреждений, осуществляющих свою деятельность на территории района, в пограничной зоне; обеспечивать исполнение должностными лицами администрации района, законных предписаний руководителей пограничных органов, осуществляющих свою деятельность на территории района, предоставлять необходимую для их деятельности информацию; создавать условия для участия граждан, проживающих на территории района, на добровольных началах в защите Государственной границы России в пределах пограничной территории; участвовать в представлении в соответствии с законодательством Российской Федерации земельных участков для нужд защиты Государственной границы Российской Федерации; по поручению главы муниципального района участвовать в работе пограничной комиссии; принимать участие в контроле за использованием земель района и соблюдением на этих участках законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды.

Как следует из ст. 18 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации», особенности хозяйственной, промысловой и иной деятельности, связанной с использованием земель, лесов, недр, водных ресур-

сов, проведение массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пограничной зоне регулируются федеральными законами, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Поэтому в целях совершенствования правового регулирования и управления на приграничной территории муниципального района необходимо утвердить Положения об особенностях хозяйственной, промысловой и иной деятельности, связанной с использованием земель, лесов, недр, вод, проведением массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пограничной зоне муниципального района, в который включены обязанности должностного лица по пограничным вопросам [4].

Таким образом, вопросы совершенствования деятельности органов местного самоуправления с основными участниками правовых отношений, их взаимодействия требуют четкого законодательного урегулирования, так как органы местного самоуправления в пределах своих полномочий являются самостоятельными органами власти, не входящими в систему органов государственной власти, но выступающими субъектом взаимодействия в сфере защиты и охраны государственной границы.

Литература

1. Васильев, А. А. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления: принципы, направления и формы / А. А. Васильев. — М., 2000.
2. Конституция Российской Федерации // Рос. газ. — 1993. — 25 дек. [По состоянию на 07.07.15.].
3. Кудинов, В. В. К вопросу о формах взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в обеспечении пограничной безопасности России / В. В. Кудинов // Проблемы права. — 2015. — № 2 (50). — С. 44—51.
4. Кудинов, В. В. Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления в сфере охраны и защиты государственной границы Российской Федерации / В. В. Кудинов // Проблемы права. — 2014. — № 3 (46). — С. 107—109.
5. Наймушина, С. Г. Конституционно-правовые основы организации и взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / С. Г. Наймушина. — М., 1999.
6. Пешин, Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России / Н. Л. Пешин. — М., 2007.

КУДИНОВ Владимир Владимирович, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин юридического факультета, Курганский государственный университет. 640669, г. Курган, ул. Бурова-Петрова, д. 95/1, корпус 7. E-mail: kudinov45@mail.ru

KUDINOV Vladimir Vladimirovich, Candidate of Law, associate professor of the Department of Civil and Legal Disciplines of the Faculty of Law of Kurgan State University. Campus building No.7, 95/1, Burova-Petrova Str., Kurgan, 640669. E-mail: kudinov45@mail.ru

For citation: **V. V. Kudinov** Features of legal regulation of powers and the improvement of interaction of bodies of local self-government in the sphere of protection of state border (constitutional and legal aspect)

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1(55).2016. pp. 27—31.

