

В. В. Кудинов

## К ВОПРОСУ О ФОРМАХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПОГРАНИЧНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

V. V. Kudinov

## TO THE QUESTION OF FORMS OF INTERACTION OF BODIES OF STATE POWER AND BODIES OF LOCAL GOVERNMENT IN ENSURING BORDER SECURITY IN RUSSIA

*В статье определены основные субъекты взаимодействия и их полномочия в сфере обеспечения пограничной безопасности России, рассмотрены основные формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, проанализировано понятие «взаимодействие», предложены автором основные формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в данной сфере. Раскрыты способы формирования, компетенция и полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Рассмотрены понятия «безопасность», «пограничная безопасность», «вооруженный конфликт», «взаимодействие», «органы государственной власти», «органы местного самоуправления».*

**Ключевые слова:** взаимодействие, органы государственной власти, органы местного самоуправления, безопасность, национальные интересы, пограничная безопасность, вооруженный конфликт, государство.

*The article defines main subjects of interaction and their full powers in the sphere of ensuring border security in Russia. The author considers fundamental forms of interaction of bodies of state power and bodies of local government, analyzes the notion of 'interaction', and offers main forms of interaction of bodies of state power and bodies of local government in this sphere. The author reveals ways of formation, competency, and full powers of bodies of state power and bodies of local government. Notions of 'security', 'border security', 'armed conflict', 'interaction', 'bodies of state power', and 'bodies of local government' are considered.*

**Keywords:** interaction, bodies of state power, bodies of local power, security, national interests, border security, armed conflict, state.

Многие особенности современной военно-политической обстановки обусловлены развивающимся процессом глобализации, которая привела к созданию новой системы международных отношений и значительной трансформации базовых принципов безопасности. Осмысление произошедших перемен,

места и роли России в современном мире в контексте обеспечения национальной и международной безопасности — важная задача, стоящая сегодня [3].

В течение уже многих лет для тех, кто целенаправленно стремится сформировать предвзято-негативное отношение к проблемам безопасности государства



и этим создать в деле ее обеспечения трудности, излюбленной темой является соблюдение прав человека. По их утверждению (несмотря на то, что они знают, что в действительности это не так), безопасность и права человека — это почти несовместимые понятия, почти не соприкасающиеся между собой в реальной действительности. Выдвигая на первый план приоритет соблюдения продекларированных прав человека и сознательно не утруждая себя рассмотрением механизмов их обеспечения, апологеты свободы и демократии, «непримиримые борцы» с тоталитаризмом и его проявлениями стремятся сознательно отвлечь внимание от тех реальных взаимосвязей и взаимозависимостей, которые всегда были и будут между правами и безопасностью личности, общества и государства.

Между тем любое демократическое государство, особенно в последнее время, одной из своих главнейших задач ставит обеспечение прав и безопасности своих граждан. Решению этой задачи должна быть подчинена деятельность всех государственных институтов. Если это не обеспечивается, значит государство либо вовсе не демократическое, либо не в полной мере выполняет функции, возложенные на него его обществом. Российской государству, новая демократическая история которого только вступила в свое второе десятилетие, еще предстоит проделать огромную работу, прежде чем его граждане почувствуют, что они живут в стране, которая твердо стоит на защите их конституционных прав и интересов и надежно обеспечивает их безопасность.

Однако оторвать обеспечение прав и безопасности граждан от решения всего комплекса задач государства в сфере защиты национальных интересов и обеспечения безопасности — означало бы пойти совершенно ошибочным путем, в конце которого было бы растеряно все или почти все, что на деле работает на права и безопасность личности, общества и государства. Но именно на этот путь уже в течение многих лет пытаются столкнуть российское общество дежурные российские либералы, демократы, записные «правозащитники» и подобная им публика. Сложно сказать, каких мотивов больше в их усилиях — непонимания сути проблемы, глупости или подлого политического расчета, граничащего с национальным предательством.

Государства и общества, не осознающие своих национальных интересов, не отстаивающие их и не заботящиеся о поддержании на должном уровне нацио-

нальной безопасности, не смогут также обеспечить права и безопасность своих граждан. По мнению некоторых господ, в интересах России это смогут сделать другие государства, но для этого ей придется отказаться и от своего суверенитета, и от права самой определять свою судьбу, и даже от своих граждан.

Говоря о функциях государства в сфере обеспечения безопасности, следует иметь в виду не только ее военную сферу, но и социальную, экономическую, экологическую, информационную и др. Например, в последние годы особую остроту приобрела задача защиты личности, общества и государства от преступности, терроризма, деятельности различного рода внутренних экстремистских и тоталитарных организаций и групп.

Обеспечение прав и безопасности граждан — это долг и обязанность всей системы государственной власти. В настоящее время у многих граждан современной России, особенно у молодежи, представления о национальных интересах и безопасности государства слишком размыты и зачастую противоречивы, не говоря уже о том, что у людей разной политической ориентации свои, порой резко отличающиеся друг от друга, взгляды на эти вещи. Государство же и все его институты, равно как и общество в целом, должны иметь совершенно четкое представление о национальных интересах страны и о стратегии национальной безопасности. Невозможно выстраивать и проводить целенаправленную внутреннюю и внешнюю политику, не сверяя их постоянно с тем, отвечают ли они национальным интересам и задачам укрепления безопасности государства или нет.

Анализ тенденций изменения содержания собственно военных угроз безопасности Российской Федерации на различных стратегических направлениях и внутри страны показывает, что наиболее реальными для России являются существующие и потенциальные очаги локальных войн и вооруженных конфликтов<sup>1</sup> в ее приграничных районах. При этом возникновение новых центров сил вблизи границ России и на постсоветском пространстве, активизируемое деятельностью США и их союзников, ведет к недопущению возрождения России в качестве мировой экономической и военной державы, способной

<sup>1</sup> Вооруженный конфликт — вооруженное столкновение ограниченного масштаба между государствами (международный вооруженный конфликт) или противостоящими сторонами в пределах территории одного государства (внутренний вооруженный конфликт) [4].





самостоятельно отстаивать свои национальные интересы. Наглядным примером является ситуация на Украине и реакция США и их союзников на независимую политику России.

Период после окончания «холодной войны» выявил целый ряд проблем, скрывавшихся и подавлявшихся ранее действием мощнейшего фактора в виде глобального противостояния двух мировых систем. С устранением такого прикрытия претензии и разногласия разного рода, порой с многовековой историей, вышли на поверхность и во многом определяют картину современной политической обстановки. Конфликты, возникающие на их основе, существенно сдерживают процесс формирования нового мироустройства и имеют своего рода знаковый характер [3].

Характерной чертой современных конфликтов стало их смещение из межгосударственной плоскости в плоскость внутригосударственную. Поводом для них все чаще становятся сепаратизм, терроризм, этнический и конфессиональный антагонизм, усугубляемые кризисными явлениями во всех областях общественной жизни. Наибольшие потери в этих конфликтах несет мирное население. Эти конфликты, как правило, сопровождаются массовой гибелью гражданского населения, распадом общественных связей и отношений, разрушением государственной инфраструктуры, грубейшими нарушениями прав человека, преступлениями против человечности.

По мнению автора, второй важной составляющей безопасности государства является пограничная безопасность. Стабильность любого государства тесно связана с безопасностью его границ и в значительной мере обуславливается состоянием пограничной безопасности. Поэтому проблемы обеспечения пограничной безопасности занимают особое место в системе безопасности Российской Федерации. Именно в приграничном пространстве сопредельных государств формируется значительная часть угроз и вызовов безопасности России и нашим согражданам.

Единство системы государственной власти выражается в том, что федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации составляют единую систему. Решения федеральных органов, принятые в пределах их полномочий, обязательны на всей территории страны. Совокупная компетенция всей системы органов государственной власти включа-

ет в себя все основные полномочия, необходимые для осуществления функций государства. Органы государственной власти и местного самоуправления должны организовывать свою работу по реализации конкретных мер, направленных на предотвращение и преодоление угроз национальным интересам государства и обеспечение пограничной безопасности России.

Философская категория взаимодействия включает в себя действующие связи и реальное воздействие взаимодействующих элементов и представляет собой абстракцию высшего порядка по отношению ко всем другим ее значениям. В широком смысле слова, «взаимодействие — процесс взаимного влияния тел друг на друга, наиболее общая, универсальная форма изменения их состояния» [14, с. 50]. Взаимодействие вообще — это «философская категория, отражающая процессы воздействия различных объектов друг на друга, их взаимную обусловленность, изменение состояния, взаимопереход, а также порождение одним объектом другого. Взаимодействие представляет собой вид непосредственного или опосредованного, внешнего или внутреннего отношения связи» [15, с. 81].

Взаимодействие определяет существование, структурную организацию и свойства всякой материальной системы, возможность ее объединения в большую систему. Категория взаимодействия в философской литературе рассматривается как универсальная форма движения, развития материи: взаимодействие двух и более явлений или тел. Взаимодействие, или организация взаимодействия, как отмечает И. Н. Жильский, — это не механическая, а целостная совокупность, обладающая новым, не присущим отдельным элементам качеством, необходимым для достижения общей цели [6, с. 16]. Родовым признаком социального взаимодействия являются их человеческая природа и сущность. Социальное взаимодействие образуется людьми, является сферой их деятельности, объектом их воздействия с целью перевода в иное состояние. Отсюда сущность взаимодействия, на наш взгляд, следует охарактеризовать как деятельное проявление целостности системы. Организация взаимодействия внутри каждой из взаимодействующих систем требует использования оптимальных форм и методов взаимодействия. Для этого необходимо иметь хорошо отлаженную правовую систему и достоверную информацию, которые являлись бы важ-

ным инструментом эффективного взаимодействия. Исходя из вышеизложенного, следует, что взаимодействие — это деятельное проявление (в соответствии с нормами действующего законодательства) субъектов (участников) взаимодействия — системного образования, согласованное по цели, основанное на кооперации, деловом сотрудничестве и взаимопомощи в интересах решения их общих задач.

А. А. Васильев отмечает, что государственное управление подразумевает не только управляющее воздействие, но и организационное сотрудничество государства и его субъектов с местным самоуправлением, обеспечивающее целенаправленное и эффективное функционирование муниципальных образований. В прямых связях основными являются управляющие воздействия. В обратных связях на первое место выдвигаются моменты сотрудничества и взаимодействия, инициативы снизу, восприятия и результативность прямых связей. В системе государственного управления важное значение имеет оптимальное сочетание прямых и обратных связей [2]. В своем Послании Федеральному Собранию РФ Президент России отмечал: «мы создали “острова” и отдельные “островки” власти, но не возвели между ними надежных мостов. У нас до сих пор не выстроено эффективное взаимодействие между разными уровнями власти. Центр и территории, региональные и местные власти все еще соревнуются между собой, соревнуются за полномочия» [12].

Взаимодействие между органами государственной власти и органами местного самоуправления, как отмечает И. И. Овчинников, обеспечивает результативность государственной политики, способствуя через решение вопросов местного значения реализации таких государственных задач, как укрепление основ народовластия и создание условий для обеспечения жизненных интересов населения [16, с. 56]. По мнению К. А. Ишекова, понятие «взаимодействие» относится к: федеральным органам исполнительной власти; территориальным подразделениям федеральных органов исполнительной власти; органам местного самоуправления; общественным объединениям [8].

Ученые-правоведы выделяют различные формы взаимодействия. О. Ю. Бакаева и Е. В. Шилина называют следующие: поддержка, сотрудничество, координация усилий, совместная деятельность, взаимопроникновение [1, с. 25]. А. Г. Голубев

и И. И. Гусенбеков выделяют контроль и координацию<sup>1</sup> деятельности взаимодействующих субъектов [5, с. 15]. Другие авторы считают, что взаимодействие представляет собой взаимное согласование действий двух или более участников, решающих какую-либо задачу. Некоторые придерживаются более широкого понятия, полагая, что для взаимодействия вовсе не обязательны совместность действий и их предварительная согласованность, а оно (взаимодействие) может возникать не только в силу веления закона или подзаконного акта, но и по причине осознания необходимости сотрудничества на основе взаимопомощи для более успешного решения задач системы.

В. Е. Караханов, в свою очередь, высказал мнение, что содержание взаимодействия составляет не только «...кооперация сил и средств...», но и «...методов функционирования...». Поэтому взаимодействие необходимо рассматривать как совместную деятельность различных субъектов. Взаимодействовать — значит быть во взаимодействии или действовать согласованно.

И. И. Гусенбеков, рассматривая взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти Российской Федерации, выделяет такие формы взаимодействия, как координация и государственный контроль местного самоуправления. По его мнению, характерной особенностью выделяемых им форм взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления является их универсальный характер, и они предназначены для решения тактических и стратегических задач местного самоуправления в русле государственной муниципальной политики [5].

На мой взгляд, формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению пограничной безопасности России должны определяться с учетом их полномочий, определенных в нормативных правовых актах Российской Федерации, и наиболее общими являются: проведение совместных совещаний; создание совместных комиссий, рабочих групп; проведение взаимных консультаций; заключение соглашений о взаимодействии и координации деятельности; взаимное представительство сторон.

Рассматривая вопрос взаимодействия органов государственной власти и мест-

<sup>1</sup> Координация (от лат. — расположение в порядке) означает «согласование, сочетание, приведение в соответствие (понятий, действий, составных частей чего-либо)» [10, с. 261; 13, с. 259].





ного самоуправления, можно сделать вывод, что они, как партнеры, равны в отношении главного объекта управления — пограничной безопасности Российской Федерации, и данное управление осуществляется ради достижения общей цели — эффективной и надежной защиты интересов Российской Федерации, повышения уровня и качества жизни населения каждого муниципального образования и региона в целом. Проблема взаимодействия местного самоуправления с органами государственной власти имела и имеет место практически на всех этапах развития местного самоуправления как в России, так в других странах [2].

Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон об общих принципах местного самоуправления в России) устанавливает, что органы местного самоуправления — это органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, которые избираются непосредственно населением (или) формируются представительным органом муниципального образования [9].

Закон об общих принципах местного самоуправления в России называет обязательными составляющими органов местного самоуправления: представительный орган, местную администрацию, главу муниципального образования. Независимо от вида самоуправляющейся единицы, ее размеров, плотности и численности проживающего в ней населения, прочих показателей наличие администрации, главы муниципального образования является обязательным требованием. Прочие органы местного самоуправления следует воспринимать как факультативные. В разряд таких органов попадают глава местной администрации, контрольный орган и избирательная комиссия муниципального образования. 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 государством. До сих пор на федеральном уровне вопрос о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями практически не регулировался, и глава 4 Федерального закона является новеллой в российском законодательстве. Таким образом, один из субъектов взаимодействия в сфере защиты государственной границы определен. Возникает

необходимость в определении другого субъекта взаимодействия — органы государственной власти.

Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны [11]. Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. В субъектах Российской Федерации государственную власть осуществляют образуемые ими органы государственной власти [7]. Исполнительная власть в Российской Федерации является самостоятельной ветвью государственной власти, в которую составленным элементом входят органы исполнительной власти субъектов России. Несмотря на единство исполнительной власти, Конституция России закрепляет также самостоятельность органов исполнительной власти субъектов России. Это может означать, что, являясь элементами одной системы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют собственную систему, но уровнем ниже.

Произведенный анализ характеристики субъектов взаимодействия — органов государственной власти и органов местного самоуправления — позволяет прийти к выводам, что, во-первых, способы формирования данных структур, их компетенция и полномочия в сфере обеспечения пограничной безопасности России различны; во-вторых, органы государственной власти созданы, функционируют и взаимодействуют, а органы местного самоуправления в соответствии с новым законом только созданы или будут создаваться в ближайшей перспективе.

С учетом вышеизложенного можно сформулировать следующее определение понятия взаимодействия органов государственной власти и муниципального самоуправления в сфере пограничной безопасности России.

Под взаимодействием следует понимать согласованную по задачам, целям, принципам, методам и средствам их достижения совместную деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению пограничной безопасности России, учитывающую комплекс экономических, культурных, этнополитических, религиозных, военных и других особенностей, а также

современные политические реальности.

В целях эффективного взаимодействия и координации деятельности органов федеральных государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления при полномочном представителе Президента России в федеральном округе Российской Федерации созданы координационные советы по приграничному сотрудничеству, пограничные комиссии, межведомственные комиссии по пограничной политике; в субъектах Российской Федерации — пограничные комиссии. В соответствии со ст. 37 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации» и в соответствии с уставами муниципальных образований, расположенных полностью или частично на приграничной территории, может быть

учреждено должностное лицо местного самоуправления по пограничным вопросам.

С учетом изложенного в нормативных правовых актах Российской Федерации, в прямой постановке формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению пограничной безопасности России не определены; взаимодействие между органами государственной власти и местного самоуправления осуществляется на различных уровнях, что приводит к появлению проблем исполнения и ответственности за исполнение со стороны взаимодействующих сторон; при взаимодействии основными и главными являются координационные связи между органами государственной власти и местного самоуправления.

## References

1. Bakaeva, O. Yu. Printsipy i formy vzaimodeistviya bankovskoi sistemy i tamozhennykh organov [Principles and Forms of Interaction of Banking System and Customs Bodies] / O. Yu. Bakaeva, E. V. Shilina // *Bankovskoe pravo*. — 2006. — No. 2.
2. Vasil'ev, A. A. Vzaimodeistvie organov gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniya: printsipy, napravleniya i formy [Interaction of Bodies of State Power and Local Government] / A. A. Vasil'ev. — Moscow: Progress Publ., 2000.
3. Voennaya bezopasnost' Rossiiskoi Federatsii v XXI veke : sb. nauch. st. [Military Safety of the Russian Federation in the 21<sup>st</sup> Century: Collection of Scientific Articles] / A. V. Kvashnin — Moscow: GSh VS RF Publ., 2004. — 456 p.
4. Military Doctrine of the Russian Federation (adopted by the President of the Russian Federation) // *Rossiiskaya gazeta*. — 2014. — No. 298. — December 30. (In Russ.)
5. Gusenbekov, I. I. Nekotorye aspekty vzaimodeistviya organov mestnogo samoupravleniya s organami gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [Certain Aspects of Interaction of Bodies of Local Government with Bodies of State Power of Constituent Units of the Russian Federation] / I. I. Gusenbekov // *Zhurnal rossiiskogo prava*. — 2006. — No. 6.
6. Zhil'skii, K. N. Pravovye i organizatsionnye osnovy vzaimodeistviya organov vnutrennikh del s vnutrennimi voiskami v okhrane obshchestvennogo poriyadka : dis. ... kand. yurid. nauk [Legal and Organizational Fundamentals of Interaction of Bodies of Internal Affairs with Internal Military Forces in Enforcement of Public Order] / K. N. Zhil'skii. — St. Petersburg, 1995.
7. Eremina, O. Yu. Sistema organov ispolnitel'noi vlasti Rossiiskoi Federatsii [System of Bodies of Executive Power in the Russian Federation] / O. Yu. Eremina. — Moscow, 2004.
8. Ishekov, K. A. Commentaries to the Federal law as of October 6, 1999 No. 184-FZ 'On general principles of organization of law-making (representative) and executive bodies of state power in constituent units of the Russian Federation' / K. A. Ishekov, P. Yu. Tyurin, K. V. Cherkasov // *SPS GARANT*. — 2006.
9. On general principles of organization of local government in the Russian Federation: Federal law as of October 06, 2003 No. 131-FZ // *SZ RF*. — 2003. — No. 40. — Art. 3822. (In Russ.)
10. Ozhegov, S. I. Slovar' russkogo yazyka [Dictionary of the Russian Language] / S. I. Ozhegov. — Moscow, 1983.
11. Postateinyi nauchno-prakticheskii kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii [Itemized Scientific and Practical Commentaries to the Constitution of the Russian Federation] // under the editorship of the academic of the Russian Academy of Science O. E. Kutafin; Preview of PhD Law professor V. D. Zorkin. Moscow: Bibliotekha 'Rossiiskoi gazety' Publ., 2003.
12. Putin, V. V. Poslanie Federal'nomu Sobraniyu Rossiiskoi Federatsii [Message to the Federal Assembly of the Russian Federation] / V. V. Putin // *Rossiiskaya gazeta*. — 2000. — July 11.
13. Slovar' inostrannykh slov [Dictionary of Foreign Words]. — Moscow, 1980.
14. Filosofskii slovar' [Philosophical Dictionary]. — 4<sup>th</sup> edition. — Moscow, 1980.
15. Filosofskii entsiklopedicheskii slovar' [Philosophical Encyclopedic Dictionary]. — Moscow, 1983.



16. Khanov, N. V. Konstitutsionno-pravovye formy vzaimodeistviya organov gosudarstvennoi vlasti i organov mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii : dis. ... kand. yurid. nauk [Constitutional and Legal Forms of Interaction of Bodies of State Power and Bodies of Local Government in the Russian Federation] / N. V. Khanov. — Moscow, 2008.

**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**, Cand. Sc. 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**. To the Question of Forms of Interaction of Bodies of State Power and Bodies of Local Government in Ensuring Border Security in Russia *Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 2(50).2015. pp. 44–50.*

