

На правах рукописи



СИМАКОВ Андрей Александрович

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
ПОГРАНИЧНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ
БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ПРИВЛЕЧЕНИЮ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

12.00.14 – административное право;
административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Белгород – 2016

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Юго-Западный государственный университет»

Научный

руководитель: доктор юридических наук, доцент –
Лагутин Игорь Борисович

**Официальные
оппоненты:**

Мелехин Александр Владимирович –
доктор юридических наук, профессор, ФГКОУ ВО
«Академия Генеральной прокуратуры Российской
Федерации» / кафедра основ прокурорской
деятельности, профессор

Карагодин Александр Владимирович –
кандидат юридических наук, доцент, ФГКОУ ВО
«Белгородский юридический институт МВД России
имени И.Д. Путилина» / кафедра административно-
правовых дисциплин, начальник

Ведущая организация: ФГКОУ ВО «Воронежский
институт МВД России»

Защита состоится 21 февраля 2017 г. в 12 часов на заседании диссертационного совета Д 999.104.03 на базе ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева» по адресу: 308015, г. Белгород, ул. Победы, д. 85.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте Белгородского государственного национального исследовательского университета (www.bsu.edu.ru).

Автореферат разослан «__» января 2017 г.

**Ученый секретарь
диссертационного совета**



**Нифанов Алексей
Николаевич**

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Российская Федерация граничит с 18 государствами, включая Абхазию и Южную Осетию, и является единственной страной в мире с таким количеством соседствующих государств на своих рубежах. В настоящее время деятельность по защите Государственной границы Российской Федерации осуществляют пограничные органы, вошедшие в 2003 году в состав Федеральной службы безопасности Российской Федерации. Такие структурные изменения повлекли издание новых ведомственных приказов, регламентирующих правоприменительную деятельность, а также существенную реорганизацию подразделений процессуальной деятельности Пограничной службы Российской Федерации. Несовершенство мероприятий по реорганизации создало дополнительные трудности для должностных лиц пограничных органов в понимании и применении административно-процессуальных норм в области защиты Государственной границы Российской Федерации.

Важно понимать, что пограничные органы осуществляют свою деятельность в непосредственной близости с сопредельными государствами, в том числе и в отношении граждан других государств. Недостаточная регламентация правового обеспечения защиты Государственной границы Российской Федерации со стороны законодательных и исполнительных органов привела к различиям в производстве по делам об административных правонарушениях в отдельных пограничных подразделениях, отсутствию подзаконных актов, в том числе ведомственных, регламентирующих деятельность пограничных органов при выявлении признаков административного правонарушения, а также при назначении и исполнении административных наказаний.

В этой связи следует отметить, что результаты исследования правоприменительной деятельности пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации по вопросам производства по делам об административных правонарушениях привели к появлению предложений о внесении изменений в отбельные нормативные правовые акты. Национальный уровень правового регулирования отягощается незавершённостью международно-правового оформления прохождения линии Государственной границы Российской Федерации и формирования системы охраны на участках границы путём определения способов и методов её охраны, что имеет большое значение для нормализации отношений между сопредельными государствами, особенно в тех случаях, когда между ними суще-

ствовали или существуют разногласия по вопросам прохождения границы.

Значительная часть отношений по охране Государственной границы Российской Федерации регулируется с помощью двусторонних договоров, которые не могут быть отменены (аннулированы) в одностороннем порядке. Более того, любое действие по изменению положения границы возможно только по взаимному согласию сторон. Также к договорам о границе не применяется оговорка о коренном изменении обстоятельств – «*Rebus sic stantibus*»: «границы, установленные договором, и их режим, не затрагиваются правопреемством, и каждое государство-правопреемник обязано соблюдать эти договоры». Однако, указанные договора заключены не со всеми соседствующими с Российской Федерацией странами, что также негативно сказывается на механизме защиты Государственной границы Российской Федерации.

Также стоит отметить, что в настоящий момент неоформленными остаются сухопутный и морской участки границы с Украиной, существуют проблемы на Арктическом шельфе, территориальные споры с Японией, Финляндией, Литвой, Германией, Эстонией и другими странами. Кроме того, пограничные органы защищают пограничные рубежи в таких республиках, как Южная Осетия, Армения, Абхазия и помогают в осуществлении организации охраны государственной границы в Киргизии, Таджикистане, Белоруссии. В этих республиках должностным лицам пограничных органов также очень важно понимание того, какими полномочиями они обладают, и каким законодательством должны руководствоваться в зависимости от ситуации.

Государственная граница Российской Федерации проходит по различным типам местности и в различных климатических условиях. Большинство территорий, по которым проходит государственная граница, являются малонаселёнными и не создают каких-либо трудностей в охране границы и поддержании необходимых видов режимов как на ней, так и на приграничных территориях. С другой стороны, во многих субъектах Российской Федерации, граничащих с иностранными государствами, проживает значительное количество людей, порой различных национальностей, вероисповеданий, культур, с разными политическими взглядами, и именно такие регионы, как правило, являются эпицентром противоправных действий различных международных и национальных преступных группировок, террористической и контрабандной деятельности через Государственную границу Российской Федерации.

В свою очередь, нестабильность политических, экономических, социальных и иных отношений в приграничных регионах, равно как и в сопредельных государствах, влечёт рост правонарушений в области защиты Государственной границы Российской Федерации, а, следовательно, и увеличение нагрузки на должностных лиц подразделений процессуальной деятельности.

Актуальность темы исследования также обусловлена необходимостью проведения специальных исследований в области правоприменительной деятельности пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации и их специальных подразделений – отделов (отделений, групп) дознания и административной практики, что в большей степени и повлияло на выбор темы данного исследования.

Степень научной разработанности темы исследования обусловлена тем, что проблемы административной ответственности в сфере пограничных отношений привлекли к себе внимание относительно недавно, и данное обстоятельство сказалось на недостаточной степени её исследования.

Вместе с тем, вопросы, посвящённые отдельным моментам привлечения к административной ответственности в области защиты Государственной границы Российской Федерации, анализировались в работах А.Г. Винниченко, В.Н. Решетникова, А.В. Высоцкого, Р.Л. Гальчука, В.Н. Чебаева, В.Э. Хандожко.

Более того, В.И. Захаренко в своей работе исследует как законодательство об охране государственной границы, так и полномочия пограничных войск. Однако данная работа выполнена на основе законодательства, действующего в середине 90-х г. XX в.

Отдельные аспекты оперативно-служебной и административно-процессуальной деятельности пограничных органов нашли своё отражение в исследованиях А.В. Высоцкого и Д.Р. Кеворкова. Организационно-правовые основы взаимодействия пограничных органов и пограничных войск Федеральной службы безопасности Российской Федерации с органами внутренних дел исследовал в своей работе В.И. Петров.

Что касается такого вида административного наказания, как административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, то данный вопрос в своём диссертационном исследовании подробно изучала Н.В. Полякова.

Однако стоит отметить, что, несмотря на имеющиеся работы, посвященные отдельным направлениям административной деятельности пограничных органов,

комплексного исследования организационно-правовых функций пограничных подразделений Федеральной службы безопасности Российской Федерации по привлечению к административной ответственности по-прежнему нет, чем и обоснована тема данного исследования.

Объектом диссертационного исследования выступили общественные отношения, складывающиеся в процессе деятельности должностных лиц пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации при применении мер административной ответственности в области защиты Государственной границы Российской Федерации.

Предмет диссертационного исследования составили нормативные правовые акты Российской Федерации, определяющие особенности применения мер административной ответственности должностными лицами пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации, ведомственные нормативные акты, административно-юрисдикционная практика в области защиты Государственной границы Российской Федерации.

Цель диссертационного исследования – анализ организационно-правовой деятельности пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации по привлечению к административной ответственности, а также теоретическое обоснование и выработка практических рекомендаций по использованию подразделений процессуальной деятельности пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации для защиты Государственной границы Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели автором определены и реализованы следующие **задачи**:

– уточнена компетенция должностных лиц пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях;

– исследована организационно-правовая структура процессуальных подразделений пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации, а также их правоприменительная деятельность по привлечению к административной ответственности, на данной основе выработаны рекомендации по её совершенствованию;

– выработаны рекомендации должностным лицам подразделений процессуальной деятельности пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации по назначению и исполнению административных наказа-

ний, а также при выявлении неуплаты административного штрафа в предусмотренный законом срок, исходя из сложившейся практики;

– выявлены проблемные вопросы привлечения к административной ответственности за административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и предложены способы их решения;

– усовершенствована процедура по назначению и исполнению административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства должностными лицами пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

Методологическую основу диссертационного исследования составила совокупность методов и приёмов научного познания. В частности, соискатель использовал диалектико-материалистический метод в качестве общенаучного с присущими ему логическими средствами: анализа и синтеза, путём применения таких категорий как форма и содержание, явление и сущность.

Также применялся комплекс частно-научных методов познания, в который входят: метод правового моделирования, формально-юридический и системно-структурный, сравнительный. В работе использовались такие основные подходы к получению научных знаний, как эмпирический и рациональный (наблюдение за объектом, совершенствование и развитие понятийного аппарата).

По нашему мнению, использование именно вышеперечисленных методов, а также названной нормативной базы и специальной литературы, позволило более обстоятельно рассмотреть исследуемые вопросы.

Теоретическую основу исследования составили труды таких отечественных учёных, как: А.П. Алёхин, Д.Н. Бахрах, И.И. Веремеенко, А.А. Демин, А.С. Дугенец, В.В. Игнатенко, Л.А. Калинина, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, А.В. Мелёхин, А.Ф. Наздрачёв, Л.Л. Попов, Н.И. Побежимова, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, В.В. Серегина, Ю.Н. Старилов, Ю.А. Тихомиров, Н.Ю. Хаманева, А.П. Шергин, В.А. Юсупов и др.

Правовую основу исследования составили нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере административных правонарушений в области защиты Государственной границы Российской Федерации, а именно: нормы международного права и международные договоры, Конституция Российской Федерации, законы Российской Федерации, подзаконные нормативные акты, регламентирующие порядок производства по делам об административных правонарушениях, приказы и указания Федеральной службы безопасности Российской Федерации, акты государственных органов.

Эмпирическую базу исследования составили правоприменительная практика судов и органов административной юрисдикции по вопросам исследуемой проблематики, в том числе дела об административных правонарушениях судов общей юрисдикции, рассмотренных по материалам должностных лиц пограничных органов, дела об административных правонарушениях, рассмотренных должностными лицами пограничных органов, заключения (обзоры) производства по делам об административных правонарушениях в пограничных органах, проведенных сотрудниками военной прокуратуры Курского военного гарнизона, заключения (обзоры) по итогам проверок производства по делам об административных правонарушениях в пограничных органах Следственным управлением Федеральной службы безопасности Российской Федерации, а также статистические данные о количестве зарегистрированных и рассмотренных дел об административных правонарушениях в пограничных органах; практика Верховного Суда Российской Федерации.

Кроме того, использованы выводы и предложения, полученные в результате личной практической деятельности автора в период его службы в должности специалиста по административному производству пограничных органов.

Научная новизна диссертации заключается в том, что на основании выполненных соискателем исследований:

– разработаны научно-практические основы концепции, направленной на расширение научных представлений об административной деятельности пограничных органов Российской Федерации в области защиты Государственной границы Российской Федерации и отдельных иностранных государств;

– предложены направления совершенствования процессуальных полномочий пограничных органов Российской Федерации;

– доказана необходимость и определены направления совершенствования законодательства, направленного на улучшение административной деятельности пограничных органов Российской Федерации;

– введены в научный оборот авторские подходы к изменению категориального аппарата административного права, связанные с административной деятельностью пограничных подразделений Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие **положения**, обладающие элементами научной новизны:

1. Административная деятельность пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации в области защиты государственных границ разделена на два основных направления. Первое представляет собой непо-

средственно защиту Государственной границы Российской Федерации. Второе связано с защитой границ отдельных иностранных государств на основе двусторонних международных договоров. Данное разделение направлений деятельности существенно отличает пограничные органы Федеральной службы безопасности Российской Федерации от иных органов исполнительной власти в части применения мер административной ответственности.

2. Установлено, что правовой основой для применения мер административного принуждения пограничными органами в области защиты Государственной границы выступает как законодательство Российской Федерации, так и законодательство иностранных государств. В отдельных государствах, таких как Абхазия и Южная Осетия, в связи с отсутствием национального законодательства в области защиты Государственной границы, частично применяется законодательство Российской Федерации, а отдельные отношения вообще не имеют правового регулирования. В работе предлагается унификация законодательства Российской Федерации и иностранных государств, необходимая для обеспечения безопасности границ, в том числе регулирующая порядок привлечения к административной ответственности.

3. В целях совершенствования процессуального статуса должностных лиц и административной юрисдикции пограничных подразделений Федеральной службы безопасности Российской Федерации в работе предложено включить в ч. 2 ст. 23.10 КоАП РФ наименования должностей пограничных органов, которые имели бы право рассматривать дела об административных правонарушениях по отдельным видам в упрощённом порядке. К таким должностным лицам предлагается относить – старших оперуполномоченных, оперуполномоченных, уполномоченных, старших инструкторов и инструкторов.

4. Сформулирован единый подход для определения виновности юридического лица при совершении административного правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации. Определены различные факторы (субъективные и объективные), которые должны быть учтены при назначении административного наказания. С учётом субъективного подхода вина юридического лица должна определяться в зависимости от вины сотрудников организации или её представителей, действия или бездействия которых образовали состав административного правонарушения. Вина организации в объективном смысле связана с возможностью или невозможностью соблюдения организацией норм и правил, за нарушение которых КоАП РФ предусмотрена административная ответственность, при этом данным юридическим лицом не были приняты в полном объёме все возможные меры по их соблюдению.

5. Предложено с целью правильной квалификации административных правонарушений по ч. 3 ст. 18.1 и ч. 2 ст. 18.2 КоАП РФ внести изменения в абз. 6 ч. 1 ст. 7, в ч. 1 ст. 13 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 (ред. от 03.07.2016) «О Государственной границе Российской Федерации» и в ч. 3 ст. 18.1 КоАП РФ в форме запрета на осуществление хозяйственной, промысловой и иной деятельности на Государственной границе Российской Федерации, как непосредственно на линии границы, так и на проходящей по этой линии вертикальной поверхности моря и суши, что позволит повысить эффективность административной деятельности путём исключения возможности случайного пересечения государственной границы.

Кроме того, с целью однозначного понимания и исполнения требований ст. 13 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» автор предлагает изменить в ч. 3 ст. 18.1 КоАП РФ, а именно: заменить возможность уведомления пограничных органов на обязательность получения разрешения.

С учётом предлагаемых автором изменений, диспозиция ч. 3 ст. 18.1 КоАП РФ будет представлена следующим образом: «Ведение вблизи Государственной границы Российской Федерации хозяйственной, промысловой или иной деятельности без разрешения пограничных органов либо с разрешения таких органов, но с нарушением установленного порядка ведения вблизи Государственной границы Российской Федерации хозяйственной, промысловой и иной деятельности».

6. С целью ликвидации правового пробела и для вынесения правомерных решений как мировым судом, так и должностными лицами пограничных органов, автор считает необходимым внести дополнения в Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» в виде описания понятий «хозяйственная деятельность», «промысловая деятельность», «исследовательская деятельность», «изыскательская деятельность», «иная деятельность» или в виде ссылок в ст.ст. 13, 18, 21 на Перечни, указанных в них видов деятельности, которые устанавливаются Правительством РФ, по аналогии со ст. 25.1.

7. Необходимо наделить должностных лиц пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации правом осуществления административного задержания при неуплате административного штрафа непосредственно в пунктах пропуска и за их пределами.

Предложено ввести единую систему нумерации протоколов и постановлений о назначении административного наказания для всей Федеральной службы безопасности Российской Федерации, с обязательным учётом назначенных административных штрафов в общероссийской базе данных (единой информационной

системе), например, в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах, которая предусмотрена КоАП РФ, или www.gosuslugi.ru. Такой учёт позволит физическим и юридическим лицам отслеживать наличие административных штрафов, сроки их уплаты, а также оплачивать данные штрафы.

8. В целях совершенствования механизмов защиты государственной границы от незаконного проникновения на территорию Российской Федерации и для обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, а также с целью недопущения нарушений общепризнанных норм морали и нравственности, предложено административное выдворение за пределы Российской Федерации, как меру административного принуждения, применяемую в одностороннем порядке к специальным субъектам административно-правовых отношений – иностранным гражданам и лицам без гражданства, применять в определённом процессуальном порядке, обеспечивающем реализацию всех требований Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. В этой связи автор предлагает дополнить ч. 3 ст. 3.10 КоАП РФ перечнем ситуаций, при которых применение административного выдворения за пределы Российской Федерации не назначается.

9. Соискатель считает, что в п. 5 ч. 2 ст. 30 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» необходимо предусмотреть содержание иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, не только в специально отведённых помещениях пограничных органов, но и в специальных учреждениях, предусмотренных Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», до исполнения решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации, а в случае их отсутствия или удаленности, и в аналогичных помещениях взаимодействующих правоохранительных органов (например, полиции). Кроме того, и в п. 5 ч. 2 ст. 30 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», и в ч. 5 ст. 34 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» необходимо добавить возможность содержания иностранных граждан и лиц без гражданства в вышеуказанных специальных помещениях и учреждениях, не только по решению суда, но и по решению соответствующего должностного лица пограничного органа.

Ч. 5 ст. 3.10 КоАП РФ необходимо дополнить правом должностного лица пограничного органа направлять лиц, которым назначено административное наказание

в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, для содержания в специальном учреждении, наравне с судьёй. В абз. 1 ч. 1 ст. 35.1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» необходимо внести изменения с целью предоставления соответствующего права должностным лицам пограничных органов.

10. Автор обосновал внесение следующих изменений в КоАП РФ: санкцию ч. 2 ст. 18.1, ч. 1.1 ст. 18.2 и ч. 2 ст. 18.4 изложить в следующей редакции: «влекут (предупреждение – для ч. 1.1 ст. 18.2) наложение административного выдворения за пределы Российской Федерации или административного штрафа в размере ... рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового».

11. Автором предложено внесение дополнений в ст. 3.10 КоАП РФ, а именно дополнить частью 7 следующего содержания: «В случае назначения иностранному гражданину или лицу без гражданства дополнительного административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, исполнение производить после истечения срока, предусмотренного для исполнения основного административного наказания. Иностранному гражданину или лицу без гражданства должна быть предоставлена фактическая возможность уплатить назначенный административный штраф».

Таким образом, если должностное лицо или суд назначит административное выдворение не как основное наказание, а как дополнительное, то должностные лица должны начать исполнять административное выдворение только после уплаты административного штрафа в предусмотренный законом срок.

12. Автором предложено в качестве одного из случаев, когда въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства может быть не разрешён, в ст. 26 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» внести п. 10 следующего содержания: «в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации уклонились от уплаты административного штрафа либо не возместили расходы, связанные с административным выдворением за пределы Российской Федерации или с депортацией, – до осуществления соответствующих выплат в полном объёме».

Следовательно, необходимо в перечень действий, совершаемых судебным приставом-исполнителем в соответствии с ч. 1 ст. 64 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» добавить п. 15.2 об установлении временных ограничений на въезд в Российскую Федерацию ино-

странного гражданина или лица без гражданства, которое в период своего последнего пребывания в Российской Федерации уклонилось от уплаты административного штрафа либо не возместило расходы, связанные с административным выдворением за пределы Российской Федерации или с депортацией, – до осуществления соответствующих выплат в полном объеме.

Теоретическая значимость диссертационного исследования обусловлена тем, что:

– доказаны положения, вносящие вклад в расширение представлений об административной деятельности пограничных подразделений Федеральной службы безопасности Российской Федерации;

– изложена система аргументов, свидетельствующих о целесообразности внедрения новых подходов в осуществлении деятельности пограничных подразделений Федеральной службы безопасности Российской Федерации;

– раскрыты понятия административного права и процесса, и на основе этого сделаны предложения, которые могут быть использованы при разработке нового или совершенствовании действующего законодательства;

– проведены теоретические исследования в части обоснованности и целесообразности реформирования действующего законодательства и правовой основы административной деятельности в области охраны Государственной границы Российской Федерации и границ отдельных иностранных государств.

Практическая значимость диссертационного исследования обусловлена его научно-прикладным характером и заключается в том, что внесенные авторские предложения и рекомендации могут использоваться и применяться: – в ходе осуществления административной деятельности пограничными подразделениями Федеральной службы безопасности Российской Федерации; – в процессе правотворческой деятельности; – в учебном процессе при разработке программ учебных дисциплин и преподавании учебных курсов; – при составлении методических рекомендаций по различным направлениям деятельности пограничных подразделений Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

Степень достоверности проведенного исследования опосредована использованием научных трудов, применением апробированных методов и методик, соблюдением научно-методологических требований, анализом нормативных актов, официальных источников юридической практики, обобщением эмпирических данных.

Апробация результатов диссертационного исследования. Отдельные по-

ложения исследования использовались автором при преподавании дисциплин «Административное право» и «Выявление и основы расследования административных правонарушений, отнесённых к компетенции таможенных органов» в Юго-Западном государственном университете.

Основные положения диссертации содержатся в 17 публикациях автора. Из них: 7 статей, опубликованных в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях и 10 статей, опубликованных в иных периодических и неперидических изданиях.

Работа обсуждалась на заседании кафедры административного и трудового права Юго-Западного государственного университета. Материалы диссертационного исследования отражены в научных публикациях автора. Основные теоретические выводы и положения, выносимые на защиту, обсуждались на международных и общероссийских научно-практических конференциях, а также использовались автором в практической деятельности в качестве должностного лица пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

Кроме того, результаты исследования апробированы в структурных подразделениях пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации. В частности, в ПУ ФСБ России по Курской области были утверждены соответствующие приказы и указания, а с личным составом, непосредственно несущим службу на Государственной границе Российской Федерации проведены учебные занятия и семинары, что в дальнейшем выразилось в увеличении количества выявленных правонарушений, качества их оформления, уменьшения числа поступающих жалоб и протестов на вынесенные постановления по делам об административных правонарушениях, а также представлений военной прокуратуры.

Структура диссертации обусловлена предметом, целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы исследования, характеризуется степень научной разработанности проблемы, определяются объект, предмет, цель, задачи, методологические, теоретические, нормативная и эмпирическая основы исследования, отмечаются научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, излагаются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов и структуре диссертационной работы.

В первой главе – **«Административно-правовая характеристика подразделений пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации, как субъектов осуществляющих процессуальную деятельность»** выявлено назначение и компетенция пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации в области защиты Государственной границы Российской Федерации (§ 1); исследована деятельность пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации по защите границ иностранных государств (§ 2); рассмотрены права и обязанности подразделений дознания и административной практики пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации по осуществлению процессуальной деятельности (§ 3).

Автором представлено понятие пограничных органов, выделены пограничные органы в общей системе органов федеральной службы безопасности, установлена их компетенция. Выявлена, что в системе органов федеральной службы безопасности существуют свои процессуальные подразделения, при этом в пограничных органах эти подразделения занимаются дознанием и административной практикой. Отличие пограничных органов от других органов федеральной службы безопасности заключается в том, что только в них существуют специалисты по административному производству, с указанием наименования данной должности в КоАП РФ. Осуществляя деятельность в области защиты Государственной границы Российской Федерации должностные лица пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации наделены обширным кругом прав и обязанностей, составляющих их компетенцию. Подробное закрепление их полномочий связано с выполнением данными органами важнейшей государственной задачи – обеспечение государственной безопасности. В работе подробно анализируются положения Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности Российской Федерации» и другие нормативные правовые акты, определяющие совокупность прав и обязанностей, а также круг вопросов, решаемых данными органами и характер их деятельности. В работе определено, что полномочия пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации должны быть подробно регламентированы, как законодательством Российской Федерации, так и законодательством иностранных государств, где пограничные органы Федеральной службы безопасности Российской Федерации осуществляют свои функции.

Далее исследованы особенности правового регулирования организации и осуществления деятельности пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации в области защиты границ иностранных государств.

В настоящее время пограничные органы Федеральной службы безопасности Российской Федерации выполняют свои полномочия не только на территории Российской Федерации, но и за её пределами, что связано с двусторонними договорами, заключёнными с этими государствами. К государствам, в которых действуют пограничные подразделения Федеральной службы безопасности Российской Федерации, относятся: Армения, Абхазия и Южная Осетия. Более того, в Таджикистане, Белоруссии и Киргизии работают российские пограничные советники.

Диссертантом рассмотрена эволюция деятельности пограничных органов Российской Федерации по охране государственных границ в других странах бывшего СССР, выявлены особенности такой деятельности в каждом отдельном государстве. Так, определено, что на постсоветском пространстве сложилась разнородная ситуация в сфере охраны государственных границ бывшего СССР. Во-вторых, приоритет в защите государственных границ отводился именно внешним границам стран СНГ, за исключением прибалтийских стран, которые начали в первую очередь оборудовать границу с Российской Федерацией. Именно необходимостью защиты внешних границ стран СНГ, а также невозможностью выполнения этой функции самостоятельно в 90-е гг. XX века, объяснялось присутствие в иностранных государствах российских пограничных войск. Однако, подобная ситуация встречалась не во всех государствах. Так, в Республике Беларусь, Казахстане, Узбекистане защита государственных границ с первых дней независимости осуществлялась самостоятельно.

В таких государствах, как Грузия, Армения, Абхазия и Южная Осетия присутствие российских пограничных войск на различных этапах, а также в настоящее время, связано в определенной степени с военными конфликтами, происходившими в указанных государствах.

В работе установлено, что выполнение сотрудниками пограничных подразделений Федеральной службы безопасности Российской Федерации полномочий в сфере защиты государственных границ иностранных государств регулируется, как правило, национальным законодательством этих государств, что вызывает ряд правовых проблем. Часть полномочий не урегулировано. Например, в связи с отсутствием собственного законодательства в области защиты государственных границ, в Абхазии и Южной Осетии законодательно определена возможность применения нормативных правовых актов Российской Федерации.

В работе поддержана необходимость образования процессуальных подразделений в системе пограничных органов, уточнены их задачи и функции. Кроме того, автором рассмотрены права процессуальных подразделений пограничных органов на

основе КоАП РФ и ведомственных приказов, и предложено внести изменения в КоАП РФ и иные нормативные правовые акты, а также осуществить организационные изменения.

Диссертантом указано на следующие особенности процессуальных подразделений пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации. Во-первых, несмотря на наличие существующих проблемных вопросов, в целом создание подразделений процессуальной деятельности является положительным моментом в развитии пограничных органов. Они создавались в целях повышения эффективности реализации в пограничных органах процессуальных функций, одной из которых является производство по делам об административных правонарушениях. Уникальность статуса подразделений процессуальной деятельности в системе Федеральной службы безопасности Российской Федерации состоит в том, что их деятельность не отделена, как в других правоохранительных органах, от ведомственного управленческого процесса, выстраиваемого в соответствии с существующими в системе пограничной деятельности приоритетами. Именно этим обстоятельством, в первую очередь, обусловлена необходимость проведения данными структурами также управленческой работы. Таким образом, решение возложенных на подразделения процессуальной деятельности сложных и многогранных задач во многом зависит от качества и эффективности управления оперативно-служебной деятельностью. На сегодняшний день формирование процессуальных подразделений продолжается и требует времени для решения вопросов организационного характера, а именно формирования штатной численности подразделений и их профессиональной подготовки.

Во-вторых, регистрация дел об административных правонарушениях только сотрудниками подразделений процессуальной деятельности не способствует их своевременному рассмотрению или направлению в суд. Так как большинство пограничных отделений (застав) находится на большом удалении от мест дислокации сотрудников подразделений процессуальной деятельности, и возбуждение дел об административных правонарушениях происходит практически в круглосуточном режиме (в том числе ночью), иногда отсутствует связь, а отдельные назначения наказаний происходят в упрощённом (усечённом порядке). В этой связи в работе предлагается считать целесообразным предоставление права регистрации дел об административных правонарушениях начальнику каждого отдела (отделения, службы), что требует внесения соответствующих изменений и дополнений в нормативные правовые акты.

В свою очередь, сотрудники процессуальных органов должны отвечать, как за своевременное направление информации о вынесенных постановлениях в общероссийскую базу данных, с учётом создания таковой, и указания там нумерации соответствующих постановлений, так и контролировать их исполнение.

В главе второй – **«Порядок применения пограничными подразделениями Федеральной службы безопасности Российской Федерации мер административной ответственности»** – исследовано назначение и исполнение основных видов административных наказаний в области защиты Государственной границы Российской Федерации (§ 1); рассмотрены назначение и исполнение пограничными органами административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства (§ 2); охарактеризованы основные направления совершенствования процессуальной деятельности пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации (§ 3).

Автором проанализированы составы КоАП РФ, по которым должностные лица пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях и назначать административные наказания. Указаны проблемы практического применения и предлагаются варианты их решения. Определяются противоречия между КоАП РФ и Законом РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» в части привлечения к административной ответственности.

В работе выявлены основные проблемы, возникающие при квалификации административных правонарушений и назначении административных наказаний. Кроме того, предлагается более точно определить и правила пересечения государственной границы, за нарушение которых должна следовать административная ответственность. Эти и иные предложения более подробно изложены в тексте диссертации.

Диссертантом рассмотрены основные подходы к назначению и исполнению административного выдворения, как вида наказания, применяемого пограничными органами Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

В диссертации исследована практика применения административного выдворения за пределы Российской Федерации как должностными лицами погра-

ничных органов, так и судами. Предложен порядок действий должностных лиц пограничных органов по назначению данного вида наказания, в котором определяются ситуации, когда они имеют право назначить его самостоятельно, а когда обязаны направить материалы дела в районный суд. Предложены пути решения различных проблемных ситуаций, связанных с оплатой расходов, отсутствием документов, удостоверяющих личность и т.д. Выявлены отличия административного выдворения от депортации, экстрадиции и реадмиссии.

Далее автором сформулированы основные предложения по совершенствованию организации и осуществления административной деятельности пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации. Предложения разделены на две группы: теоретические и практические. Все они подробно раскрыты в рамках данного параграфа.

В заключении сформулированы основные выводы, полученные автором в процессе диссертационного исследования.

**Основные положения диссертации изложены
в 17 публикациях автора
общим объёмом 5,6 п.л., в т.ч.:**

*Статьи, опубликованные в научных журналах и изданиях,
которые включены в перечень российских рецензируемых научных журналов
и изданий для опубликования основных научных результатов диссертаций:*

1. *Симаков, А. А.* Привлечение к административной ответственности за неуплату административного штрафа [Текст] / А.А. Симаков, в соавт. // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия история и право. – 2012. – № 1 (2). – С. 94-98. – 0,4 п.л.

2. *Симаков, А. А.* Юридическая ответственность за незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации: вопросы квалификации [Текст] / А.А. Симаков, в соавт. // Известия Юго-Западного государственного университета. – Серия история и право. – 2012. – № 1 (2). – С. 149-154. – 0,4 п.л.

3. *Симаков, А.А.* Порядок действий должностного лица при выявлении неуплаченного административного штрафа по делу об административном правонарушении, находящемся у него в производстве [Текст] / А.А. Симаков // Вестник Владимирского юридического института. – 2013. – № 2 (27). – С. 124-127. – 0,4 п.л.

4. *Симаков, А. А.* Возбуждение дела об административном правонарушении при неустановлении лица его совершившего [Текст] / А.А. Симаков // Современные фундаментальные и прикладные исследования. – 2016. – № 1 (20). – С. 265-269. – 0,5 п.л.

5. *Симаков, А. А.* Деятельность пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации по выявлению лиц, пребывание (проживание) которых на территории Российской Федерации является нежелательным [Текст] / А.А. Симаков // Известия Юго-Западного государственного университета. – Серия история и право. – 2016. – № 2 (19). – С. 69-73. – 0,4 п.л.

6. *Симаков, А. А.* Деятельность пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации в области защиты границ иностранных государств [Текст] / А.А. Симаков // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 5 (101). – С. 394-401. – 0,9 п.л.

7. *Симаков, А. А.* Особенности административного процесса при упрощённом административном производстве, применяемом должностными лицами пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации [Текст] / А.А. Симаков // Балтийский гуманитарный журнал. – 2016. – № 2 (15). – С. 234-237. – 0,6 п.л.

Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

8. *Симаков, А. А.* Теоретико-правовые аспекты статуса Государственной границы Российской Федерации [Текст] / А.А. Симаков // Опыт и проблемы социально-экономических преобразований в условиях трансформации общества: регион, город, предприятие : сборник статей 9-ой международной научно-практической конференции (1-2 января 2011 г., Пенза.). – Пенза: – 2011. – С. 170-173. – 0,2 п.л.

9. *Симаков, А. А.* История пограничной зоны. Особенности её установления и правила посещения [Текст] / А.А. Симаков // Закон и порядок : материалы 2-ой международной научно-практической конференции (30 мая 2011 г., Москва). – М., 2011. – С. 83-87. – 0,3 п.л.

10. *Симаков, А. А.* Роль пограничных органов ФСБ России в современном обществе [Текст] / А.А. Симаков // Право, как основа современного общества : материалы 1-ой международной научно-практической конференции (30 апреля 2011 г., Москва). – М., 2011. – С. 133-135. – 0,1 п.л.

11. *Симаков, А. А.* Определение вопросов, имеющих федеральное значение для установления административной ответственности [Текст] / А.А. Симаков // 3-я международная научно-практическая конференция молодых учёных : сборник научных трудов / науч. ред. д-р пед. наук, профессор И. А. Рудакова (30 ноября 2011 г., Москва). – М., 2011. – С. 517-521. – 0,2 п.л.

12. *Симаков, А. А.* О некоторых вопросах, возникающих у пограничных органов при применении ч. 1 ст. 18.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Текст] / А.А. Симаков // Право, как основа современного общества : материалы 2-ой международной научно-практической конференции (25 июня 2011 г., Москва). – М., 2011. – С. 71-74. – 0,2 п.л.

13. *Симаков, А. А.* Пропуск через государственную границу в упрощённом порядке [Текст] / А.А. Симаков // Наука в современном мире : материалы 6-ой международной научно-практической конференции / науч. ред. д-р пед. наук, профессор Г. Ф. Гребенщиков (31 мая 2011 г. Москва). – М., 2011. – С. 317-320. – 0,2 п.л.

14. *Симаков, А. А.* Административная ответственность за правонарушения, отнесённые к компетенции пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации [Текст] / А.А. Симаков // В мире научных открытий : материалы 1-ой международной научно-практической конференции / науч. ред. д-р пед. наук, профессор С. П. Акутина (30 сентября 2011 г. Москва). – М., 2011. – С. 224-228. – 0,2 п.л.

15. *Симаков, А. А.* Компетенция пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации как элемент их правового положения [Текст] / А.А. Симаков // Наука в современном мире : материалы 7-ой международной научно-практической конференции / науч. ред. д-р пед. наук, профессор Г. Ф. Гребенщиков (31 августа 2011 г., Москва). – М., 2011. – С. 247-251. – 0,2 п.л.

16. *Симаков, А. А.* Актуальные проблемы правового обеспечения охраны Государственной границы Российской Федерации [Текст] / А.А. Симаков // Наука в современном мире : материалы 8-ой международной научно-практической конференции / науч. ред. д-р пед. наук, профессор И. А. Рудакова (25 ноября 2011 г., Москва). – М., 2011. – С. 430-432. – 0,2 п.л.

17. *Симаков, А. А.* Контрабанда в новом свете [Текст] / А.А. Симаков // В мире научных открытий. – 2012. – № 5. – С. 183-185. – 0,2 п.л.

Подписано в печать 21.12.2016. Гарнитура Times New Roman.
Формат 60×84/16. Усл. п. л. 1,0. Тираж 100 экз. Заказ 318.
Оригинал-макет подготовлен и тиражирован в ООО «Эпицентр»
308010, г. Белгород, ул. Б. Хмельницкого, д. 135, офис 1.