

УДК 341.222 : 342.742 (470)

В. В. Кудинов

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ СОВМЕСТНОЙ ОХРАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ В СВЕТЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПОГРАНИЧНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

V. V. Kudinov

ESTABLISHMENT OF THE SYSTEM OF COMBINED SECURITY OF THE STATE BORDER IN THE LIGHT OF THE IMPLEMENTATION OF THE BORDER POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION

В статье рассматриваются особенности реализации пограничной политики Российской Федерации, ее место в обеспечении безопасности нашего государства. Проанализирован зарубежный опыт и способы охраны государственной границы, рассмотрены основные «модели» охраны государственной границы, рассмотрены понятия «государственная граница» и «охрана государственной границы».

Ключевые слова: пограничная политика, государственная граница, государство, защита государственной границы, охрана государственной границы, пограничная безопасность.

The article dwells on peculiarities of the implementation of border policy of the Russian Federation and its place in ensuring security of our state. The author analyzes foreign experience and ways of border defense and security, as well as considers new models of border defense and security and the notions of state border and border defense and security.

Keywords: border policy, state border, state, border defense, border security, border safety.

Геополитическое влияние Российской Федерации на происходящие мировые процессы, уникальное положение нашей страны в международном сообществе во многом определяются наличием самой большой по протяженности государственной границы в мире, составляющей свыше 61 тысячи километров. Россия граничит с 18 государствами, различающимися по своим внешнеполитическим приоритетам, уровню экономического развития.

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 вооруженного насилия 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. В этих условиях первоочередной задачей деятельности государственных органов и органов местного самоуправления является поиск наиболее эффективных путей надежной защиты национальных интересов и мер по нейтрализации основных угроз безопасности России.

Одним из условий обеспечения национальной безопасности является надежная



защита¹ и охрана² государственной границы Российской Федерации.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года определяет национальные интересы России — это совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства.

Обеспечение пограничной безопасности Российской Федерации предполагает: создание и совершенствование нормативно-правовой базы, определяющей полномочия и регламентирующей деятельность государства, общества и личности в пограничном пространстве, а также устанавливающей ответственность за нанесение ущерба национальным интересам России; приоритетное развитие системы обеспечения пограничной безопасности России на основе разработки и реализации государственных целевых комплексных программ; прогнозирование развития обстановки, выработку и реализацию мер по оптимизации механизма координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в пограничном пространстве [3].

Выбор варианта пограничной политики во многом определяется специфическими особенностями конкретных рубежей:

¹ Защита государственной границы понимается как часть системы обеспечения безопасности Российской Федерации и реализации государственной пограничной политики Российской Федерации, заключается в согласованной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляемой ими в пределах своих полномочий. В этой деятельности в установленном порядке участвуют организации и граждане.

² Охрана Государственной границы Российской Федерации — составная часть защиты Государственной границы Российской Федерации. Представляет собой комплекс пограничных мер, осуществляемых пограничными органами Федеральной службы безопасности в пределах пограничной территории, Вооруженными Силами Российской Федерации в воздушном пространстве и подводной среде и другими силами (органами) обеспечения безопасности Российской Федерации, предназначенными для недопущения противоправного изменения прохождения Государственной границы Российской Федерации, обеспечения соблюдения режима государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу, борьбы с разведывательно-подрывной деятельностью спецслужб иностранных государств против России, задержания нарушителей границы, пресечения попыток незаконного перемещения через государственную границу средств, которые могут быть использованы для террористической деятельности, наркотических средств, товаров и грузов, а также проникновения нелегальных мигрантов.

их протяженностью, ландшафтом приграничья, интенсивностью трансграничных потоков, социально-экономическими и культурными характеристиками сопредельных территорий, остротой вызовов безопасности. Автоматическое перенесение той или иной модели на российскую почву было бы вряд ли оправданным. Но знание такого опыта весьма полезно для планирования пограничной политики России [2].

Проблемы обеспечения пограничной безопасности и одновременно эффективного регулирования все более интенсивных трансграничных потоков стоят перед многими государствами. Неудивительно, что в последние десятилетия отмечается высокий интерес политиков и экспертов к различным аспектам пограничной безопасности. По мнению С. В. Голунова, основными моделями взаимодействия страны-инициатора предпринимаемых мер с сопредельным государством являются: «отгораживание» — одностороннее укрепление границы, формирование совместной системы охраны границы и создание общего пограничного пространства с «вынесением» внутренних рубежей вовне [2].

К одностороннему укреплению границы, возведению пограничных стен или других барьеров государство могут подтолкнуть враждебность или слабость соседней страны, ее низкая значимость как экономического и политического партнера, неготовность к широкомасштабному сотрудничеству в решении проблем пограничной безопасности. Такую меру нельзя считать безусловно эффективной: она предполагает огромные расходы на строительство и содержание пограничной инфраструктуры и чревато ухудшением отношений с сопредельным государством. Поэтому одностороннее укрепление границы должно быть оправдано серьезными проблемами, нерешенностью которых может причинить большой ущерб, нежели прямые и косвенные потери от реализации подобных мер. Последние, как правило, предпринимаются для защиты от угрозы военного вторжения, проникновения террористов и нелегальной миграции [2].

При этом в некоторых случаях это была вынужденная мера, позволившая избежать анархии, уменьшить приток террористов и нелегальных мигрантов, при этом нарушители часто приспосабливаются к новым условиям, что снижает эффективность подобных мер, а последствиями этой политики явилось осложнение отношений с сопредельной





стороной, повышение уровня коррупции в рядах пограничников и таможенников, ухудшение имиджа страны в результате массовых нарушений прав человека и т. п.

Сотрудничество с сопредельной страной в сфере охраны государственной границы позволяет сохранить и даже упрочить хорошие отношения с соседним государством, избежать ненужного дублирования в пограничном и таможенном контроле и, как следствие, сэкономить значительные средства, а также сократить число барьеров на пути трансграничных потоков. Однако такой вариант может быть эффективным только при условии взаимного доверия между партнерами, серьезной заинтересованности в развитии двусторонних связей, готовности идти на компромисс в процессе формирования пограничной политики, совместимости стандартов и принципов этой политики [2]. Наиболее яркий пример обеспечения пограничной безопасности на основе тесного взаимодействия сопредельных государств — охрана американо-канадской границы. Этот самый протяженный в мире рубеж (его сухопутная часть достигает почти 8900 км) разделяет дружественные государства с развитой экономикой, являющиеся внешнеторговыми партнерами. На протяжении XX в. американо-канадская граница была, по выражению премьер-министра Канады 1930-х годов Р. Беннета, «самой длинной не обороняемой границей в мире» с наибольшим объемом взаимной торговли [1]. Ситуация начала меняться в 1990-е годы, когда маршруты через границу стали осваивать транснациональные преступные группировки, занимавшиеся наркоторговлей, контрабандой, трафиком мигрантов. Чтобы переломить негативные тенденции, Оттава предложила Вашингтону концепцию «общего периметра безопасности»: Канада соглашалась на ужесточение своей миграционной политики в обмен на ослабление режима трансграничного сообщения с США [13]. 12 декабря 2001 г. в Оттаве была подписана Декларация об «умной границе», в которой провозглашались приоритеты новой стратегии: создание режима наибольшего благоприятствования для пользующихся доверием путешественников и коммерческих организаций, перенесение контроля над товарами таких организаций из пограничной зоны в пункты погрузки, модернизация пунктов пропуска для борьбы с заторами на границе [12]. Под давлением США Канада была вынуждена предпринять и ряд других мер:

ужесточить миграционную политику, образовать в 2003 г. Агентство пограничных служб (по американскому подобию в него вошли и пограничники, и таможенники), выделить на укрепление границы сумму, эквивалентную 5 млрд долл. США [6]. Важным механизмом концепции «умной границы» стала программа ФАСТ — это электронная программа для ускорения безопасных коммерческих поездок через границы Соединенных Штатов, Мексики и Канады, предусматривающая сертификацию импортеров и перевозчиков, а также регистрацию водителей (после прохождения регистрации они могут пересекать границу в упрощенном режиме по выделенным полосам движения). Аналогом этой программы для индивидуальных путешественников, совершающих поездки между США и Канадой, является программа НЕКСУС. Эта программа, как и ФАСТ, распространялась на 11 наиболее важных пропускных пунктов границы.

Результаты осуществления концепции «умной границы» противоречивы, поток путешественников сократился примерно на треть, а динамичный рост объема коммерческих автоперевозок, наблюдавшийся в 1990-х годах после образования НАФТА, сошел на нет. Укрепление рубежа не сделало его непрозрачным для организованных преступных группировок и нарушителей границы, на которой американские пограничники производят около 10 тыс. задержаний в год [11].

Любые пограничные барьеры создают прямые или косвенные препятствия для трансграничных контактов, тогда как отмена пограничного и таможенного контроля в наибольшей степени благоприятствует их развитию. При этом отпадает необходимость бороться с относительно «безобидными» категориями нарушителей границы и контрабандистов, которых делает таковыми не всегда обязательная жесткость пограничного режима.

Однако открытие границы зачастую требует выполнения ряда непростых условий: гармонизации экономических и таможенных политик, деятельности правоохранительных органов сопредельных стран и, не в последнюю очередь, создания общего пограничного пространства, контроль над внешними рубежами которого должен быть приведен в соответствие с определенными стандартами (нередко он становится даже более жестким, чем раньше). На выполнение этих предварительных условий может уйти довольно много времени, в течение которого должны сохраняться благоприятная политическая конъюнктура и атмосфера

доверия в отношениях между сопредельными государствами.

Европейский союз (далее ЕС) не имеет устоявшихся границ и развитой централизованной системы их охраны. Тем не менее, пограничная политика почти всех стран — членов Евросоюза и стран-кандидатов базируется на общих принципах и правилах, соблюдение которых во многих случаях обязательно. Пограничная политика Евросоюза основывается, в первую очередь, на Шенгенских правилах, ключевая идея которых заключается в отмене контроля над внутренними границами ЕС, особенно между участниками Шенгенской зоны. Это должно компенсироваться ужесточением контроля над внешними рубежами в сочетании с расширением сотрудничества стран ЕС в сферах борьбы с нелегальной миграцией и транснациональной преступностью. При этом главную задачу организаторы системы контроля над общими рубежами ЕС видят не в создании общей правовой системы (что в краткосрочной перспективе вряд ли реально), а в обмене информацией и опытом, в выработке стандартов, которые могли бы стать ориентиром для оптимизации пограничной политики [9]. За соблюдением членами ЕС, и особенно кандидатами на вступление, стандартов по охране внешних границ (или тех рубежей, которые окажутся внешними после дальнейших расширений) следят специальные технические инспекции [2].

Важную роль в системе охраны внешних рубежей и в борьбе с нелегальной трансграничной активностью также играют общие для ЕС структуры и механизмы. Один из них — Шенгенская информационная система, которая дает пограничникам всю необходимую информацию о соискателях виз, нежелательных и совершивших правонарушения лицах, о похищенных предметах и т. д. В сфере борьбы с трансграничной преступностью координирующую функцию выполняет Европол, который занимается, в первую очередь, налаживанием обмена правоохранительной информацией, анализом разведанных и выработкой соответствующих рекомендаций. В целях координации пограничной политики стран — членов ЕС, организации обмена информацией и опытом было учреждено Европейское агентство управления оперативным сотрудничеством на внешних границах государств — членов Европейского союза «ФРОНТЕКС».

На этом пути создания общих механизмов контроля над внешними рубежами между членами ЕС порой возникают трения: общественное мнение некоторых

стран настороженно относится к перспективе доверить охрану своей границы государству, «менее опытному» в таких вопросах [5]. Кроме того, недовольство нередко возникает из-за неравномерного распределения расходов между странами, вынужденными охранять «проблемные» рубежи Европейского союза, и государствами, не имеющими таких границ. Но самым серьезным препятствием остаются различия в правовых системах стран Евросоюза, мешающие выработать единый подход к определению основных параметров пограничной политики [9].

После расширения ЕС на восток наиболее проблемными рубежами для него стали сухопутные и морские границы Средиземноморского региона. Именно через них (а не через рубежи со странами СНГ) пролегали главные маршруты нелегальной миграции и наркотрафика. По экспертным оценкам, от $\frac{2}{3}$ до 80% нелегалов и явно преобладающая доля наркотиков благополучно достигали мест назначения [10].

В ответ на обострение проблем безопасности Евросоюз не только усилил пограничный и визовый контроль на внешних границах, но и потребовал от стран — кандидатов на вступление и других государств, претендовавших на особые отношения с ЕС (получение финансовой помощи или либерализация визового режима), ужесточить пограничный режим. В результате страны-кандидаты были вынуждены выйти из двусторонних соглашений о безвизовых поездках с восточными соседями и рядом других государств и, наряду с некоторыми другими странами (включая Россию), подписать с Брюсселем соглашения о реадмиссии нелегально проникших с их территорий в Евросоюз транзитных мигрантов. Из-за скромного экономического потенциала стран-партнеров и чрезмерно централизованной системы принятия решений международное сотрудничество не всегда оказывалось эффективным, но оно способствовало формированию «пояса добрососедства» по периметру «шенгенского занавеса», росту проевропейских настроений в граничащих с Европейским союзом регионах и углублению трансграничной кооперации правоохранительных органов.

К пограничным и таможенным службам новых стран-членов, стран-кандидатов и потенциальных кандидатов на вступление в Евросоюз предъявляются стандартные требования: демилитаризация этих служб, компьютеризация пунктов пропуска, использование современного



оборудования на границах, соблюдение прав человека и т. п. Хотя подобные стандарты носят рекомендательный характер, они, несомненно, учитываются членами и, тем более, странами-кандидатами, для которых несоответствие тем или иным критериям может обернуться формальным поводом для отказа удовлетворить заявку на вступление в ЕС [8].

Таким образом, в процессе расширения Евросоюзу удалось «стереть» наиболее проблемные для него границы благодаря развитию тесного, хотя и неравноправного сотрудничества со странами бывшего социалистического лагеря, воспринявшими «продиктованные» им общеевропейские стандарты реформирования экономической, правоохранительной и других сфер. Пройдя длительный переходный период, эти страны интегрировались в пограничное пространство Европейского союза и приступили к охране его внешних границ.

Однако предпринятые меры не принесли Европейскому союзу ощутимых успехов в борьбе с наркотрафиком и проникновением нелегалов через границы, которые для нарушителей закона остаются во многом проницаемыми.

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 вооруженного насилия и терроризма вблизи государственной границы Российской Федерации и в приграничных регионах нашей страны (особенно на российско-украинском участке государственной границы и в Ростовской области), растущая криминализация хозяйственной, промысловой и иных видов деятельности, дестабилизация жизни

деятельности населения приграничных регионов под воздействием неконтролируемых миграционных процессов, контрабанды, религиозного фанатизма, регионального сепаратизма и других факторов, наносящих ущерб жизненно важным интересам Российской Федерации.

В этих условиях первоочередной задачей является поиск наиболее эффективных путей надежной защиты национальных интересов и мер по нейтрализации основных угроз безопасности России.

Устранение пограничных и таможенных барьеров в сочетании с созданием общей системы охраны внешних рубежей — более сложный для реализации вариант, требующий немалой политической воли, длительного переходного периода, многочисленных и долговременных согласований в экономической, правоохранительной и других сферах.

По нашему мнению, в целях обеспечения пограничной безопасности государства в условиях функционирования Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации необходимо переориентировать усилия органов исполнительной власти государств — участников Таможенного союза на обеспечение национальных интересов на внешней границе Таможенного союза и разработать единые требования к ее оборудованию и охране; активизировать работу по унификации нормативных правовых актов в сфере реализации пограничной политики; создавать объединенные системы пограничного и таможенного контроля. Но это отнюдь не означает, что Россия не нуждается в жесткой охране отдельных участков границы, в частности, с закавказскими государствами и Китаем, а с учетом событий на Украине — на российско-украинской границе.



References

1. Bezopasnost' i mezhdunarodnoe sotrudnichestvo v poyase novykh granits Rossii [Security and International Cooperation in the Sphere of New Russian Borders]. Moscow. Volgograd, 2002. 572 p.
2. Golunov S.V. Pogranichnaya bezopasnost': zarubezhnyi opyt modeli vzaimootnoshenii sopredel'nykh gosudarstv [Border Security: Foreign Experience in Relations of Neighboring States]. *Kosmopolis*, 2008, No. 2(21), p. 115 – 127.
3. Osnovy pogranichnoi politiki Rossiiskoi Federatsii [Fundamentals of Border Policy of the Russian Federation]. *Rossiiskaya gazeta*, 1996, November 6.
4. Agency Cooperation at the Border, held in Geneva 13–15 March 2003. URL: http://www.dcaf.ch/border/bs_genevaconf_030313Hobbing.pdf.
5. Anderson M. Border Regimes and Security in an Enlarged European Community: Implications of the Entry into Force of the Amsterdam Treaty. *EUI Working Paper*, 2000, No. 8. San Domenico : European University Institute.
6. D'Amico E. Canada to Spend \$4.9 Billion on Border Security. *Chemical Week*, 2001, 19 dekabrya.
7. Democratic Control of Armed Forces. Conference paper, presented at the Workshop «Managing International and Inter-Agency Cooperation at the Bor-

der», held in Geneva 13—15 March 2003. URL: http://www.dcaf.ch/border/bs_genevaconf_030313Hobbing.pdf.

8. Hills A. *Border Security in the Balkans: Europe's Gatekeepers*. Oxford; N. Y. Oxford University Press, 2004.

9. Hobbing P. Management of External EU Borders: Enlargement and the EU Border Guard Issue. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Conference paper, presented at the Workshop. *Managing International and Inter-Agency Cooperation at the Border, held in Geneva 13—15 March 2003*. URL: http://www.dcaf.ch/border/bs_genevaconf_030313Hobbing.pdf.

10. Kolakovic P., Long L. *Irregular Migration Through Bosnia and Herzegovina. New Challenges for Migration Policy in Central and Eastern Europe*. Hague. Asser Press, 2002.

11. Nusez-Neto B. *Border Security: the Role of the U. S. Border Patrol. CRS Report for the Congress. Washington. Congressional Research Service, 2005.*

12. Smart Border Declaration. Building a Smart Border for the 21st Century on the Foundation of a North American Zone of Confidence. 2001. *Foreign Affairs and International Trade Canada*. URL: http://geo.international.gc.ca/can-am/main/border/smart_border_declarationen.asp.

13. Walker R. *Canadians Shun US Efforts to Control Border*. *Christian Science Monitor*, 2000, 8 February.

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, корп. 7. E-mail: kudinov45@mail.ru

KUDINOV Vladimir Vladimirovich, Associate Professor of the Department of Civil and Legal Disciplines of the Faculty of Law of Kurgan State University, Cand. Sc. Law. Bld. 7, 95/1, Burova-Petrova Str., Kurgan, 640669. E-mail: kudinov45@mail.ru

For citation: **V. V. Kudinov**. Establishment of the System of Combined Security of the State Border in the Light of the Implementation of the Border Policy of the Russian Federation

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 3 (46). 2014. pp. 110—115.

