

Министерство образования Российской Федерации
Южно-Уральский государственный университет

Ф
Х341

В.Е. Хвощев, Р.Ш. Муллаянов

**ПОГРАНИЧНАЯ ПОЛИТИКА
И БЕЗОПАСНОСТЬ.
Опыт регионального анализа**

Челябинск
Издательство ЮУрГУ
2001

ББК Ф2+Ф3(2)+Ф5(2)

Хвощев В.Е., Муллаянов Р.Ш. Пограничная политика и безопасность. Опыт регионального анализа: Монография. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2001. – 345 с.

Перемены, которые идут в последние годы в России, радикально изменили ситуацию на границах страны. Обеспечение охраны рубежей привычными служебными методами стало недостаточным. Очевидно, что решение нарастающих проблем приграничья следует искать сегодня не столько в военной, сколько в политической плоскости.

В монографии предпринята попытка проанализировать становление и развитие важного элемента государственного управления – пограничной политики, даются оценки политической ситуации в Южном регионе страны, делаются прогнозы вероятных перспектив приграничных отношений. Пограничная политика рассматривается как мощный фактор укрепления безопасности Российской Федерации, использование которого ставится в прямую зависимость от привлечения в эту область научного потенциала и активности граждан.

Книга представляет интерес для учебной, воспитательной, научной работы и, конечно, практики пограничной политики и укрепления национальной безопасности.

Список лит. – 125 назв.

Рецензенты: доктор политических наук С.А. Модестов,
доктор исторических наук В.С. Балакин.

ISBN 5-696-01676-6

© В.Е. Хвощев, Р.Ш. Муллаянов, 2001.
© Издательство ЮУрГУ, 2001.

ВВЕДЕНИЕ

Сложные политические процессы в современном мире, активизировавшийся передел сфер влияния между ведущими державами и их блоками, возрастающая агрессивность военных союзов предъявляют повышенные требования к укреплению безопасности Российской Федерации.

В то же время укрепление государственной безопасности связано с большими материальными затратами, которые ослабленная системным кризисом Россия не может себе позволить. В этих условиях существенно повышается роль науки, призванной обеспечить разработку оптимальных путей решения неотложных политических, экономических, социальных, военных проблем государственной безопасности.

Безопасность государства зависит от многих факторов и одним из них является защита государственных границ от угроз общественным интересам. Угрозы эти многочисленны и разнообразны: от контрабанды товаров и продуктов, наркотиков и оружия до возможного прямого отторжения территорий.

Сегодня нет ни одного государства, граничащего с Россией, которое бы не имело к ней территориальных претензий. Порождают серьезные политические проблемы незавершенность правового оформления границ с республиками Балтии, жесткая позиция в пограничных вопросах Украины, вооруженные конфликты на Кавказе и в Закавказье. Не могут не вызывать беспокойство незавершенные споры по освоению Каспия, недружественное поведение монгольских пограничников в отношении граждан России, продолжающаяся Китаем «тихая» экспансия приграничных территорий на Российско-Китайском участке границы, открытые территориальные притязания Японии на Сахалин и Курилы.

Такая политическая ситуация в приграничье требует от российского руководства корректировки политики с сопредельными государствами, усиления охраны собственных границ.

С другой стороны, демократизация общественного сознания россиян и непригодность формальных административных разделов между вчерашними республиками единой страны выполнять

предназначения границ государственных препятствуют нормальным взаимоотношениям людей, живших долгое время совместно.

В результате глубоких социальных и политических перемен в России новая постсоциалистическая граница утратила былое, исключительно изолирующее значение и стала приобретать ряд новых, не свойственных ей ранее функций. По этим и многим другим причинам охрана государственной границы переходит из военной в преимущественно политическую плоскость.

Становится очевидным, что вдоль границ современной России образовалось неоднородное и неодинаковое по объему пространство, нуждающееся в особом обустройстве и специфическом управлении, а укрепление государственной безопасности диктует необходимость формирования в этом – приграничном пространстве специальной политики.

В Российской Федерации утверждены основы пограничной политики, определены некоторые ее субъекты. Среди них большое и возрастающее значение стало придаваться реформируемой пограничной службе.

Ранее, когда пограничные войска входили в состав КГБ СССР и являлись его составной частью, их политические взаимоотношения с противоположной страной ограничивались режимом государственной границы (его содержанием, порядком охраны, взаимодействием с пограничниками сопредельной стороны). Сегодня пограничная служба Российской Федерации обретает реальную самостоятельность, активизируется ее взаимодействие с сопредельными территориями. Она становится самостоятельной структурой, подчиненной лишь Президенту Российской Федерации.

Новая политическая ситуация в мире, стране и на ее границах требует научного осмысления и практической разработки основ и принципов пограничной политики.

Политические процессы конца 20 века, связанные с распадом СССР и образованием новых независимых государств, выдвинули ряд теоретических и практических задач по переосмыслению и переобустройству нашей политики в отношении собственных границ.

Стало ясно, что государственная безопасность может обеспечиваться только с разработкой и реализацией в приграничном

пространстве эффективной пограничной политики. Трудно не согласиться с Д.М. Проэктором, что «решающее значение для безопасности и устойчивости имеет не качество оружия, а качество политики»¹.

Пограничная политика государства зависит от общих социально-политических условий жизни людей, имеет она и региональные особенности. Ее специфика приобретает большое значение в тех регионах, где установилась высокая социальная и политическая напряженность. Такая обстановка в настоящее время сложилась на Кавказе.

Последние события в Кавказском регионе свидетельствуют о том, что есть влиятельные политические силы, которые стремятся втянуть Россию в военные конфликты, навязать ей изнурительное противостояние с исламским миром. Одной из важнейших задач пограничной политики является предотвращение подобных столкновений, которые, тем не менее, происходят все чаще на юго-западных границах Российской Федерации, особенно на Кавказе и в Закавказье. Известно, что Кавказ и в прошлом столетии был не спокойной частью российской империи. В настоящее время не стабильная политическая обстановка и отсутствие надежных границ в этом районе, снижают военную безопасность нашего государства ниже критического уровня.

Большие проблемы стоят перед современной российской пограничной политикой не только в военной сфере, но и в правовом пространстве. Бывшие республики СССР, а ныне самостоятельные государства, не располагают сегодня достаточной для самостоятельного развития правовой базой. Поэтому вопросы охраны рубежей бывшего СССР и новых границ России являются политически неустановленными и юридически не обеспеченными. В этих условиях конъюнктурные интересы элит, вновь образовавшихся государств, реализующиеся в попытках создания силовых структур для самостоятельной охраны границы и многие другие не согласованные действия сторон создают лишь дополнительные проблемы обеспечения государственной безопасности России. Практика показывает, что продуманная пограничная политика по-

¹ Проэктор Д.М. Политика и безопасность. – М., 1988. –111 с.

зволяет значительно снизить возможности возникновения крупномасштабных войн. Нет сомнений, что «предотвратить войну может только умная политика, а не бедствие вооружений»². Но, пожалуй, наибольшие трудности в пограничной политике связаны с отсутствием необходимой теоретической проработки политическими науками ее основ. К сожалению, до сих пор неудовлетворительно разработано понятие пограничной политики, не определены ее место и роль в системе общей политики государства, не обозначены отчетливо субъекты пограничной политики.

Поэтому попытки решения или даже постановки теоретических проблем пограничной политики актуальны для современной политической теории и практики.

Объектом нашего исследования выбрано южное пограничное пространство Российской Федерации, в котором последние годы происходили и происходят бурные политические, социальные, экономические и военные события. Особое внимание мы уделяли республикам Северного Кавказа и Закавказья, где сконцентрированы наиболее острые проблемы современных российских границ.

Предметом проводимого анализа является пограничная политика России, находящаяся в стадии становления, деятельность Федеральной пограничной службы Российской Федерации в этом направлении, от которых, без преувеличения можно сказать, прямо зависит и наша государственная безопасность.

Следует подчеркнуть, что в настоящее время обострилось противоречие между общественно необходимым уровнем государственной безопасности России за счет реализации пограничной политики и действительным, который обеспечивается пограничной службой. Это создает проблемную ситуацию, требующую, с одной стороны, разработки и совершенствования современной пограничной политики Российской Федерации, а с другой – пересмотра ее сложившихся в течение десятилетий основ и способов организации.

Движение в этом направлении требует уточнения понятия современной пограничной политики, ее места и роли в системе категорий политической науки, проведения анализа политико-правового обеспечения пограничной политики России, изучения

² Проэктор Д.М. Политика и безопасность. – М., 1988. –111 с.

влияния военных конфликтов на пограничную политику, теоретического обоснования прогнозов развития политической ситуации на Южных границах Российской Федерации и целого ряда других действий.

Поставив целью научного анализа разработку новых концептуальных взглядов на пограничную политику России в современных условиях и повышение ее эффективности в интересах обеспечения государственной безопасности России, авторы не склонны преувеличивать свой вклад в это большой государственной важности дело. Мы сознаем, что всего лишь прикоснулись к огромной научной и практической проблеме, решение которой требует значительных сил и времени.

Действительно, пограничная политика в последние годы приобретает дополнительные, не свойственные ей ранее, качества и оттенки. Сложная и протяженная граница России после распада Советского Союза стала более разнородной и менее обустроенной. Увеличивается разрыв между необходимым уровнем научного, технического, организационного обеспечения пограничной службы и реально существующим. Можно утверждать, что сформировалась потребность пересмотра основ пограничной политики, привлечения к ней новых субъектов, оптимального использования резервов Федеральной пограничной службы. Пограничная практика при этом стала тормозиться устаревшей теорией, основу которой составлял исчерпавший себя узкий подход к пониманию пограничной политики, как сугубо охранной деятельности.

Проблемам пограничной политики в современных политических науках уделяется внимания, на наш взгляд, меньше, чем необходимо. Тем не менее, в литературе немало работ прямо или косвенно затрагивающих те или иные ее аспекты, среди которых можно выделить несколько качественно различающихся групп литературных источников.

Считаем своим долгом подчеркнуть, что в предлагаемой ниже дифференциации полностью отсутствует ранжирование авторов или групп по их значимости в разработке пограничной политики.

К первой группе мы относим литературу³, содержащую попытки методологического осмысления пограничной политики. В этом ряду заслуживают высокой оценки исследования Василенко А.И., Коломиец Г.Я., Косарева В.А., Пирумова В.С., Родачина В.М. и других авторов.

Вторая группа включает труды, рассматривающие, помимо прочего, основные понятия и механизмы формирования пограничной политики. Так, в научных работах Кудиярова В.А., Рыбалкина Н.Н., Тымко А.И. большое внимание уделяется и практике охраны государственной границы, Николаев А.И., Щербаков А.С., Косарев В.А.⁴ дают интересные определения понятия пограничной политики. Большой вклад в исследование проблем пограничной политики внесли аналитические труды экспертов, работающих в рамках межведомственной комиссии по пограничной политике Совета Безопасности Российской Федерации, ведущих специалистов Центра оперативно-пограничных исследований Федеральной пограничной службы Российской Федерации, сотрудников академии Федеральной пограничной службы Российской Федерации.

³ Косарев В.А. Социально-философский анализ пограничной политики России в центральноазиатском регионе в 90-х годах XX века: Дисс...канд. филос. наук. – М., 1997; Кудияров В.А. Пограничная политика России// Информационный бюллетень МАИ. –1996. – № 1; Манилов А.Л. СНГ: требуется согласованная пограничная политика // Вестник границы России. –1996. – №3; Николаев А.И. Пограничная политика Российской Федерации. – М., 1996; Пограничные войска на пути реформ // Пограничник Содружества. – 1995. – №1; Слишком велико значение границы // Граница России. – 1994. – № 7; Пирумов В.С. Методология комплексного исследования проблем безопасности России // Проблемы глобальной безопасности. – М.: ИНИОН РАН, 1995 г.; Прозектор Д.М. Политика и безопасность. – М., 1988; Родачин В.М. ФПС России и национальная безопасность страны // Вестник границы России. – 1996. – № 2; Тымко А.И. Перспективы охраны новых участков государственной границы Российской Федерации: Дис... канд. военных наук.– М., 1994; Чебан В.В. Проблемы разработки теории обеспечения военной безопасности России в новых политических и геостратегических условиях.– М.: ВА ГЩ,1992.

⁴ Косарев В.А. Социально-философский анализ пограничной политики России в центральноазиатском регионе в 90-х годах XX века: Дисс...канд. филос. наук.– М., 1997; Кудияров В.А. Пограничная политика России// Информационный бюллетень МАИ.– 1996.–№1; Николаев А.И. Пограничная политика России//Независимая газета. –1996.– 28 нояб.; Родионов И. Какая оборона нужна России//Независимая газета; Смирнягин Л. Региональная стратегия России. Регион: экономика и социология. Кн.3. – М., 1993; Щербаков А.С. Пограничная безопасность: Дисс...докт.полит.наук.–М.,1997.

Третья группа содержит работы Амиряна В.А., Барынькина В.М., Варченко И.Б., Ищука М.Н., Каневского Б.М., Шахова А.Н. и других ученых, исследующих, главным образом, военно-политическую сторону пограничной политики⁵.

В четвертой группе представлены научные труды историко-политологического характера, отражающие конкретные военно-политические проблемы, которые позволяют прояснить динамику пограничной политики. Эти работы охватывают два основных периода: XVIII – начало XX века и период после Октябрьской революции 1917 года. Следует отметить, что большинство исторических трудов дореволюционных авторов, отличалось практической направленностью и преимущественно описательным характером. Для них характерны констатация фактов и поддержка официальной точки зрения, попытки исторического анализа и осмысления минувших событий. Наиболее ярко такая позиция нашла отражение в работах Белокурова С.А., Бутакова П.Г., Дубровина Н.Ф., Зиссермана А.Л., Суворова А.В.⁶

Для авторов послереволюционного периода (например, Марковой О.П., Сидорова А.М., Смирнова Н.А.) характерны нарас-

⁵ Амирян В.А. Методологические проблемы исследования военно-политической обстановки. – М.: ВПА, 1990; Барынькин В.М. О некоторых подходах к выработке мер по разрешению военного конфликта. – М.: ВА ГШ, 1996; Дмитриев А.П. Оборонная политика Советского государства: сущность, структура, функции. – М.: ВА ГШ, 1991; Каневский Б.М. Научные основы военной политики социалистического государства: Дисс... докт. филос. наук. – М.: ВПА, 1978; Княпина Н.С. Кавказ и Средняя Азия во внешней политике России. – М.: МГУ, 1984; Ключевский В.О. Курс русской истории. – М., 1958; Корнилов А.А. Курс истории России 19 века. – М.: Высшая школа, 1993; Российская безопасность и военное сотрудничество. – М.: РАУ-Корпорация, 1995; Шахов А.Н. Политический потенциал оборонной мощи государства: содержание и реализация: Дисс... докт. филос. наук. – М.: ГА ВС, 1993.

⁶ Белокуров С.А. Отношения России с Кавказом. Материалы, извлеченные из Московского главного архива МИД. Вып. 1, 1517-1613. – М.: 1889; Бутаков П.Г. Материалы для новой истории Кавказа. СПб.: 1869; Дипломатия и войны России в 19 веке. – Лондон, 1991; Дубровин Н.Ф. Обзор войск России от Петра Великого до наших дней. – СПб.: 1885-1898; Зиссерман А.Л. Из истории Кабардинского генерал-фельдмаршала князя Баратынского полка 1726-1880. т.1-3. – СПб.: 1881; Маркова О.П. Восстание в Кахетии в 1812 г. – М.: АН СССР, 1951; Сидоров А.Л. Исторические записки. т. 42, 57. – М.: АН СССР, 1953; Смирнов Н.А. Политика России на Кавказе в 16-19 в. – М.: Соцгиз, 1958; Суворов А.В. Описание документальных материалов архивного фонда. т.1-5. – М.: 1949; Чавчавадзе И. Сто лет назад. – Иверия, 1896.

тающая идеологизированность подходов, попытки исторического анализа с подчеркиванием антиколониального и антифеодалного характера движений в мировом сообществе. В большинстве работ того времени слабо отражен региональный аспект пограничной политики, мало уделялось внимания этнополитическим и социокультурным проблемам, в частности, протурецко-персидской ориентации феодальных кругов Северного Кавказа. Многие авторы и в наше время пренебрегают региональными особенностями Южного приграничья, такими, к примеру, течениями, как мюридизм, недооценивая их влияния на кавказские народы. Значительное число научных публикаций, это стоит отметить, посвящено истории длительной и кровопролитной войне России на Кавказе в 19 веке.

В пятую группу входят работы современных военных теоретиков России⁷, в которых исследуются вопросы общей теории безопасности, военных конфликтов, военных угроз, разрабатываются прогнозы по проблемам военной безопасности. В этих трудах проблемы пограничной политики отражены косвенно, а охрана границ рассматривается не более как фактор безопасности государства.

К сожалению, и в публицистике пропаганде пограничной политики России уделяется недостаточно внимания. Редкие статьи и выступления, встречающиеся в средствах массовой информации, можно отнести к личным заслугам авторов, а не к результатам целенаправленной государственной политики.⁸

Несмотря на увеличивающийся в последние годы интерес

⁷ Барынькин В.М. О некоторых подходах к выработке мер по разрешению военного конфликта. – М.: ВА ГШ, 1996.; Общая теория безопасности. – М.: ВА ГШ, 1995; Васютович В.П., Волк Е.С., Горбцов А.Г. Проблемы безопасности России. Концепция. Стратегия. Приоритет. – М.: РИСИ, 1993; Климович А.Т. Национально-государственная безопасность России. Учебное пособие. М.: ВА ГШ, 1996; Клокотов И.П. О военной безопасности. Пособие. – М.: ВА ГШ, 1993; Косошин А.А. В поисках выхода. Военно-политические аспекты международной безопасности. – М.: Политиздат, 1989 ; Скворцов А.С., Турко Н.И. Геополитические факторы безопасности государства. – М.: ВА ГШ, 1996.

⁸ Николаев А.И. Пограничная политика России.//Независимая газета. – 1996. – 28 нояб.; Родионов И. Какая оборона нужна России.//Независимая газета; Смирнягин Л. Региональная стратегия России. Регион: экономика и социология. кн.3. – М., 1993.; Шкурук М.Я. Шлагбаум работает с повышенной нагрузкой.//Независимая газета.–1996. – 28 нояб.

науки к проблемам пограничной политики, многие исследования в этом направлении страдают односторонностью и узкими представлениями о предмете.

Мало того, в настоящее время сохраняется значительный пробел в исследованиях пограничной политики в региональном аспекте.

В своей монографии мы стремились отразить расширяющееся функциональное содержание пограничной политики, аргументировать актуальность вовлечения в приграничные процессы пассивных субъектов гражданского общества, подчеркнуть значение пограничной политики в укреплении государственной безопасности.

Выражаем убежденность, что решение этих и многих других проблем не по силам одним, пусть даже заинтересованным, государственным службам. Успехи пограничной политики, а, значит, и безопасность государства, с каждым годом все больше будут зависеть от активного в ней участия науки и широкой общественности.

Глава 1. ПОГРАНИЧНАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ И ЕЕ ЗНАЧЕНИЕ В УКРЕПЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

§1. Социальные основы пограничной политики современной России

Реформы в России последнего десятилетия века активизировали в ней многие национальные и государственные процессы, в том числе те, которые, казалось, навсегда ушли в прошлое. Вновь, как когда-то, многонациональное российское общество раздирают противоречия, обусловленные действием хорошо известных исторических тенденций развития наций и государств. Об этом немало сказано в трудах В.И. Ленина. Силу этих тенденций и их универсальность отмечали не только прошлые, но и современные исследователи: «Этно-социальным процессам на протяжении всей истории человечества присущи две диалектически связанные тенденции—дифференциации и интеграции»⁹.

Очевидно, что в условиях тяжелого системного кризиса, охватившего Россию конца XX века, эти процессы инициируют национальный раскол и распад государственности.

В современном мире территориальная интеграция и дифференциация государств находится под контролем различных международных организаций. Так, ООН и СБСЕ принят ряд принципов международного права¹⁰, регулирующих возможности государственного самоопределения территорий, с одной стороны, и целостность государственных образований, с другой. В реальной жизни не всегда удается следовать этим нормам, а многие попытки в этом направлении приводят к возникновению длительных и кровопролитных конфликтов, подобных тем, которые разгорелись на Балканах, Ближнем Востоке, в Нагорном Карабахе, Южной Осетии, Абхазии, Чечне ... Важно отметить, что решение о самоопределении народа принимается нередко его представителями поспешно, без учета последствий и часто во вред самому народу.

⁹ Бромлей Ю.В. Октябрь и развитие национальных отношений в СССР. – М., 1987. – 11 с.

¹⁰ Международное право. Учебник. – М.: Международные отношения, 1995.

Решая в таких случаях судьбы миллионов людей, их избранники легкомысленно рвут созданную многими поколениями ткань социальных, политических, экономических и культурных связей, создавая труднорешаемые проблемы новых границ.

Территориальные проблемы при изменении государственных границ затрагивают, как правило, интересы местного населения. Зачастую, оно вынуждено покинуть свое место жительства или оставаться на прежней территории подневольным и ограниченным в правах. Так было всегда, так в ряде регионов мира происходит и сейчас. Об этом свидетельствуют великие переселения народов, исчезновение некоторых этнических групп и массовые миграционные потоки, включающие миллионы беженцев. Еще Ф. Энгельс, внимательно изучавший эти проблемы, писал: «Решающее значение имела уже не принадлежность к родовым союзам, а исключительное место постоянного жительства; не народ подвергался делению, а территория, население в политическом отношении превращалось в простой придаток территории»¹¹. К сожалению, сами народы не всегда могут решать свои исторические судьбы без посторонней помощи. Поэтому оказание поддержки в национальном определении и разграничении государств является важной функцией ООН, ОБСЕ и ряда других подобных органов. Однако возрастающая роль международных организаций в решении проблем государственных границ не меняет социально-политической сущности протекающих здесь процессов и лишь заметно их усложняет. Особую остроту для России эти проблемы приобрели с распадом Советского Союза. Для пограничной политики Российской Федерации существенно расширилась сфера ее приложения – пограничное пространство, усложнились задачи, изменились функции. Страна оказалась не подготовленной ни в материальном, ни в духовном отношении к размежеванию. По этой причине разрушение границ предопределило тяжелый и затяжной кризис пограничной политики.

Мучительно и с большими трудностями по обе стороны границы стало складываться новое приграничье, для которого осо-

¹¹Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч. – 2 издание, – Т. 21. – 117 с.

бую остроту приобрела проблема физического выживания населения большинства пограничных регионов.

В этих условиях многие национальные и региональные правящие элиты перестали следовать федеральным нормам и установили собственные правовые режимы. Пренебрегая Конституцией и центральной властью, они вступают в рискованные отношения с другими государствами, бесцеремонно вторгаются во внешнеэкономические и внешнеполитические дела России. Эти действия можно расценивать как проявление опасного для страны этнического и регионального сепаратизма.

На современной карте Российской Федерации отчетливо проступают контуры такого сепаратизма, «вдохновенного» примером бывших союзных республик, а также зоны повышенной этнической конфликтности, характеризующиеся, особенно на Северном Кавказе, кровавыми вооруженными столкновениями.

Стремление регионов отделиться от Центра является причиной многих трудностей и неудач экономических реформ, обуславливает их высокую социальную цену.

Российские приграничные регионы резко отличаются друг от друга по экономическому развитию и уровню благосостояния граждан. К началу реформ Федерация объединяла субъекты, находившиеся на далеко стоящих друг от друга ступенях общественного развития – от доиндустриальной (Тува, Дагестан) до постиндустриальной (Москва, Ленинград). На конец 1999 г. денежный доход на 1 чел. составлял: Южный федеральный округ – 1013 руб., Приволжский федеральный округ – 1039 руб., Уральский федеральный округ – 1587 руб., Сибирский федеральный округ – 1794 руб. Неравномерное распределение доходов населения, проживающего вдоль сегодняшних границ Российской Федерации, во многом определяет и неоднородность приграничного пространства. Но в еще большей степени специфика приграничья зависит от национального состава этих районов, от тесноты взаимодействия разделенных границей народов и общности их исторических судеб. На этой основе пограничные страны дальнего зарубежья (за исключением Норвегии) по-разному «осваивают» родственные им культурно-исторические регионы России. Так, Финляндия стремится напомнить о себе в авто-

номиях, где проживают финно-угорские народы (9 регионов с общим населением 7,5 млн. человек). В самой Финляндии время от времени проводятся опросы общественного мнения об отношении к возможности присоединения Карелии. Китайцы, нелегально проникают в южную часть Дальнего Востока, в Монголии время от времени муссируется идея создания «Великой Монголии» за счет монголоязычных регионов «северного соседа» (Бурятия, Тувы и Читинской области)¹².

Таким образом, новое российское приграничье оказалось в тяжелом положении, что и подтвердили выборы 1999 и 2000 годов показавшие, что наиболее недовольная своим положением часть населения страны приходится именно на новые приграничные регионы, называемые в публицистике «красным поясом». Аналогичные процессы происходят и по другую сторону границы. Возникли трудности, наиболее рельефно проявившиеся в районах стран Балтии, Белоруссии, Украины, северных территорий Закавказья и Казахстана. Не случайно именно в этой части нового зарубежья сложилась беспокойная обстановка, доходящая в отдельных случаях до вооруженных конфликтов (Абхазия, Южная Осетия).

Как видно, наиболее бурно эти процессы протекают на российских границах с бывшими республиками СССР. В начале 90-х годов, вскоре после того, как Россия отказалась от политики «железного занавеса», российское приграничье стало заметно менять свой облик.

В кратчайшие сроки через границу на местном уровне начали устанавливаться разнообразные связи, обмены и контакты. Сформировалась сложная система трансграничного сотрудничества на Северо-Западе страны и Дальнем Востоке. Стали образовываться свободные экономические зоны (к настоящему времени их уже более десятка), единые межгосударственные транспортные, энергетические и другие системы, реализовываться совместные торгово-экономические (например, «Туманган»), экологические (парк Берингия) и другие проекты.

Среди множества соглашений, важных для приграничного

¹² Г. Марченко. Какую Россию мы обретаем? – М., «Октябрь» – 1995. – №2. – С. 146–147.

сотрудничества, следует выделить заключение в 1992 г. межгосударственного соглашения с Финляндией о сотрудничестве в Мурманской области, Республике Карелия, Санкт-Петербурге и Ленинградской области. В том же году было подписано соглашение с Литвой «О сотрудничестве в экономическом и социально-культурном развитии Калининградской области и Польши», «О сотрудничестве северо-восточных воеводств и Калининградской области».

Особое значение для развития приграничного и субрегионального сотрудничества имеет участие России в Совете государств Балтийского моря (1992 г.), Черноморской зоне экономического сотрудничества (1992 г.), Организации стран Каспийского моря (1992 г.), Совете Баренцева-Евроарктического региона (1993 г.), учрежденных на основе соответствующих правовых актов.

Для российско-китайского приграничного сотрудничества принципиальное значение имеют «Совместная декларация об основных направлениях развития сотрудничества между РФ и КНР» и межправительственное соглашение «О режиме российско-китайской границы» от 1994 г. Перспективы приграничного сотрудничества России и стран СНГ связаны с подписанием документов о создании Экономического союза в 1993 г. и зоны свободной торговли и Платежного союза в 1994 г., об образовании Таможенного союза Белоруссии, Казахстана и России в 1995 г., об углублении интеграции между Россией, Белоруссией, Казахстаном и Киргизией и об образовании Сообщества Белоруссии и России в 1996 г. и союза между этими странами в 1997 г.

Для европейской модели сотрудничества характерно широкое участие в приграничных контактах органов власти субъектов РФ и местного самоуправления на основе договоров с аналогичными территориальными органами власти соседних стран. Сферой сотрудничества являются не только транспорт и торговля, но и экология, образование, культура, информация, новые технологии. Широкое взаимодействие реализуется на основе совместно или согласованно разрабатываемых проектов. При этом экономически более сильные партнеры через свой бюджет и бюджет европейских организаций оказывают техническую и финансовую по-

мощь российским партнерам. Наиболее ярко эта модель представлена в российско-финском приграничном сотрудничестве. В ней отражаются подходы к приграничному сотрудничеству в ЕС, членом которого Финляндия стала с 1 января 1995 г.

Подобным образом развивается приграничное сотрудничество Калининградской области с соседними районами Польши и Литвы, Мурманской области с прилегающими территориями Норвегии. В частности, Администрация Калининградской области приняла решение о своем подключении к еврорегиону «Неман», который образован с участием соседних территорий Литвы, Польши и Белоруссии. Прорабатывается возможность создания еврорегиона «Янтарь» с участием городов Калининград, Гданьск и Клайпеда. В дальнейшем эта модель будет практиковаться при устройстве нормальных отношений с Эстонией и Латвией, так как эти прибалтийские страны являются членами Совета Европы и стремятся к членству в ЕС.

Цель приграничного сотрудничества стран СНГ – ограничение барьерного действия новых государственных границ, поскольку в прошлом соседние регионы имели тесные производственные, торговые и социальные связи. В силу полной прозрачности границ между бывшими республиками Советского Союза хозяйство их приграничных районов развивалось как часть единого экономического пространства. Сегодня ситуация изменилась: нынешнее депрессивное состояние экономики и крайне ограниченные финансовые ресурсы обеих сторон заставляет искать формы восстановления нарушенных связей в рамках действующих в каждой стране законов.

Важную роль в этом деле играют стимулирование интеграционных процессов, создание единого таможенного и экономического пространства, образование финансово-промышленных групп из предприятий и организаций соседних регионов. Развитию сотрудничества приграничных районов России со странами СНГ способствует культурная общность народов и близкая по содержанию направленность социального и политического развития. Вместе с тем экономические, политические и социально-культурные характеристики нового российского приграничья дос-

таточно неоднородны. Не всегда одинаково развиваются и межгосударственные отношения России со своими соседями из СНГ, что предполагает в обозримом будущем значительную специфику современных приграничных отношений.

К примеру, для азиатской модели сотрудничества характерно прежде всего развитие приграничной торговли, причем преимущественно на бартерной основе. В эту торговлю активно вовлечены и продолжают вовлекаться широкие массы населения приграничных территорий. Подобного рода контакты всесторонне поддерживаются заинтересованными политиками. Так, руководство Китая для стимулирования торговли, расширения экспортного потенциала приграничных с Россией территорий оказывает мощную государственную поддержку их развитию, в частности, путем создания приграничных зон экономического сотрудничества.

Наша страна отстает в этом отношении. Поэтому в российском приграничье сегодня в наиболее острой форме локализуются многочисленные проблемы, трудности и противоречия, влияющие на судьбы страны в целом. Именно в приграничье происходит активная экономическая и демографическая экспансия в северном направлении многих наших соседей. Именно сюда направлено, в первую очередь, различное, не всегда дружественное внешнее влияние – политическое, экономическое, военное, именно сюда стремится трансграничная организованная преступность, именно здесь развиваются изоляционистские тенденции, активизируется подрывная деятельность, осуществляемая спецслужбами под гуманитарными, миссионерскими, менеджерскими и другими вывесками.

Неблагоприятная для страны ситуация стала складываться и в морских владениях. К наиболее актуальным проблемам тут можно отнести:

- бесконтрольное расхищение рыбных и других видов биологических ресурсов в морских водах Российской Федерации;
- ухудшившуюся за последние годы криминогенную обстановку на морских рубежах, связанную с контрабандой оружия, наркотиков, сырьевых ресурсов;
- нарастающую активизацию военно-морских сил зарубежных государств в прибрежных водах России.

По данным информационно-аналитического управления ФПС России только в 1999 году в территориальных водах было осмотрено 15281 российских и 1838 иностранных плавсредств, из которых 1167 задержаны за различные нарушения. Общая сумма возмещенного ущерба и штрафов, наложенных на суда-нарушители в 1999 году составила 18 млн. 289 тыс. руб. и 1 млн. 391 тыс. долларов США.

Пограничное пространство может рассматриваться как особая сфера, в которой «пересекается» внешняя и внутренняя политика государства. Кроме того, это и область, в которой соприкасаются различные политические системы. И даже если эти системы противоположны друг другу и непримиримы, многие их элементы диффундируют в местах соприкосновения. В том числе и по этой причине любая граница не может долгое время оставаться линией государственного раздела и превращается в некоторое пространство.

Увеличение пограничного пространства России началось в период демократизации общества, смягчения режима границ нашего государства и особенно после распада Советского Союза. При этом важно отметить, что развитие пограничных процессов протекало в динамичных условиях. С одной стороны, появление на местах формальных административных границ пограничного пространства между Россией и ставшими самостоятельными государствами происходило под воздействием нарастающих противоречий между бывшими республиками СССР. Новые независимые государства стали быстро приобретать собственные социальные и политические атрибуты самостоятельной государственности: систему власти, законодательные нормы, государственный язык, валюту. На этой почве усиливалось отчуждение между бывшими союзными республиками. В условиях отсутствия надлежащих границ это неизбежно привело к образованию объемного межгосударственного пространства, в пределах которого шла откровенная эксплуатация, например, криминальными элементами необустроенных государственных границ. Отдельные договоры о сотрудничестве между странами принципиально не меняли ситуации.

С другой стороны, становление цивилизованного пограничного пространства между Россией и государствами, с которыми граничил СССР, наоборот, было обусловлено наличием сформировавшейся государственной границы, разделяющая функция которой стала уменьшаться. Это вызвало резкий всплеск разнообразных взаимных интересов на региональном уровне, интенсивный поиск многообразных международных связей по всему российскому приграничью.

Очевидно, что пограничная политика является составной частью общегосударственной политики, зависит от политического устройства общества, тесно связана с государственной властью, национальной безопасностью, территориальной целостностью, нерушимостью и неприкосновенностью границ. При этом складывающиеся в пограничном пространстве отношения между широким кругом субъектов реализации общественных и личных интересов как раз и образуют ту сферу жизни, которая является предметом пограничной политики.

В процессе подготовки Основ пограничной политики Российской Федерации специалисты и ученые рассматривали пограничную политику, в основном, как функцию государства. Исходя из этого, политика трактовалась либо как «деятельность государства», либо как «деятельность федеральных органов государственной власти». Можно встретить и такое определение пограничной политики как «деятельность политического руководства страны».

Еще одной составляющей определения пограничной политики была характеристика пространства ее реализации. В качестве такого рассматривалась, как правило, некоторая «пограничная сфера».

Третьим компонентом определения пограничной политики был тезис о ее предназначении. В материалах Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по пограничной политике определены ее основные задачи. К ним, в частности, относятся:

- создание условий для обеспечения суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, ее пограничной безопасности;

- совершенствование международно-правового оформления государственной границы;
- межгосударственное сотрудничество по предотвращению военной опасности, кризисов и конфликтов в пограничном пространстве Российской Федерации;
- противодействие экономической и демографической экспансии на территорию России со стороны других государств;
- обеспечение интересов и безопасности России на внешних границах государств – участников СНГ на основе международных договоров¹³.

В монографии «Пограничная политика» под общей редакцией А.И. Николаева приведено следующее определение пограничной политики: «Пограничная политика России – это целенаправленная деятельность государства по обеспечению и защите национальных интересов Российской Федерации в пограничной сфере, основанная на системе официально принятых взглядов политического руководства страны на характер межгосударственного разграничения»¹⁴. Вероятно, такие представления пограничной политики сегодня во многом устарели и нуждаются в теоретической доработке.

Так, закладывая в основу пограничной политики «взгляды политического руководства страны», сторонники этого подхода заведомо ставят столь важное дело в зависимость от субъективизма и волюнтаризма отдельных личностей, обрекают пограничную службу на роль пассивного исполнителя чужих политических решений. Несомненно, что в основе пограничной политики должны быть заложены не вкусы, настроения, убеждения руководства, пусть даже «официально принятые», а вполне объективные, согласованные, проверенные опытом международные и государственные нормы права. Только тогда пограничная служба обретет раскрепощающую самостоятельность и инициативность, без чего невозможна никакая эффективная политика, а значит, и безопасность России.

¹³ Совет Безопасности Российской Федерации // Проблемы пограничной политики России. Выпуск 1. – М., 1997.

¹⁴ Николаев А.И. Пограничная политика России // Российская Федерация. – 1996. – № 21.

Мало того, становится все более очевидным, что государство не может решать в полной мере задачи охраны границ без заинтересованного участия в пограничной политике гражданского общества. Это значит, что понимание пограничной политики как «деятельности государства» недостаточно и односторонне.

Таким образом, пограничная политика России, на наш взгляд, это деятельность государства и гражданского общества по защите общественных интересов России, основанная на системе международных и государственных норм права.

Безусловно, что такой подход к определению пограничной политики существенно расширяет круг задач пограничной службы и требует глубокого научного осмысления приграничной реальности современной России.

Несомненно, что отношения с соседними государствами должны строиться на мирной, взаимовыгодной основе, а военные методы выполнять роль защиты и силы сдерживания. Иначе говоря, пограничная политика должна основываться преимущественно на экономических, правовых, дипломатических формах и методах регулирования отношений с соседними государствами.

При этом министерства и ведомства России в рамках одной государственной политики должны эффективно использовать приграничные территории как область соприкосновения с другими странами и народами для реализации многообразных интересов нашей страны с конечными целями укрепления благосостояния ее граждан и уверенного вхождения Российской Федерации в новую систему международных отношений как полноправного субъекта мировой цивилизации.

Эффективность пограничной политики государства определяется общественными интересами и возможностями, имеющимися в распоряжении властей, а также многочисленными и разнообразными факторами. К последним можно отнести:

- социально-экономическое развитие страны в целом, исходя из которого определяется стратегия и тактика пограничной политики;
- специфическую обстановку на российских рубежах, где после распада СССР установились границы, которые нельзя отнести ни к одному классическому типу;

• региональные особенности приграничья, которые исключительно разнообразны, поскольку федеральные власти России для реализации пограничной политики вынуждены строить отношения с 16 государствами и 42 субъектами Российской Федерации.

В распространенных представлениях, пограничная политика однозначно определяется как дело государства, а ее осуществление относилось исключительно к ведению Президента Российской Федерации, Федерального собрания, Правительства Российской Федерации, специальных федеральных органов исполнительной власти, в компетенцию которых входят пограничные вопросы. Несомненно, все они являются важными субъектами пограничной политики. Однако в реализации последней могут и должны, на наш взгляд, принимать участие органы власти субъектов Российской Федерации, в чьи непосредственные обязанности она не входит, а также общественные объединения и организации, цели и задачи которых в области пограничной политики совпадают с государственными. «Политика, – как считает Д. Хелд, – представляет собой феномен всеобщей взаимосвязи (внутренней и внешней) социальных групп, институтов и обществ, тесно ассоциированный со всеми социальными и частными сферами человеческой деятельности. Она находит свое выражение в сотрудничестве, переговорах и в борьбе...»¹⁵.

Поэтому если рассматривать пограничную политику России в системе общественных отношений, то набор ее субъектов представляется достаточно широким.

Важное значение имеет вопрос и о том, на что направлена пограничная политика и с чем она связана. В «Основах пограничной политики РФ» отмечается, что к числу основных объектов пограничной политики Российской Федерации относятся «государственная граница Российской Федерации, национальные интересы России в ее пограничном пространстве, а также на внешних границах государств – участников СНГ».

В пограничной политике отражаются и должны учитываться все политические процессы, непосредственно протекающие в по-

¹⁵ Held D. Political and the modern state: essays on state, power and democracy. – Stanford, 1989. – p. 246.

граничном пространстве России. Как показывает практика, в качестве основных и наиболее крупных объектов пограничной политики выступают приграничные регионы страны, а также соседние, а иногда и удаленные государства. Сама же граница является предметом всей пограничной политики.

Уместно заметить, что политика – сложное и широкое по смыслу понятие, охватывающее все виды деятельности, связанные с властными отношениями. «Говорят о валютной политике банков, – писал в работе «Политика как призвание и профессия» М. Вебер, – о дисконтной политике Имперского банка, о политике профсоюза во время забастовки; можно говорить о школьной политике городской или сельской общины, о политике правления, руководящего корпорацией...»¹⁶. Подобная дифференциация политики на составляющие элементы, является, по мнению многих исследователей, следствием своеобразного разделения труда и дает основание относить и пограничную политику к разновидности политики, а соответствующую теорию рассматривать как часть политической науки, имеющую собственное специфическое содержание.

Теория пограничной политики изучает деятельность личности и общества в пограничном пространстве, их экономические, социально-политические, геополитические и другие особенности, а также исследует протекающие здесь политические процессы, затрагивающие социальную стабильность и пограничную безопасность, предпосылки укрепления добрососедства и расширения взаимовыгодных международных связей России. При этом следует иметь в виду, что различные субъекты могут действовать не только в позитивном, но и в негативном для личности и общества направлении.

В политико-правовом плане пограничная сфера государства очерчивается юридически установленной линией прохождения государственной границы, пределами распространения, с учетом существующих норм, национально-государственного суверенитета в воздушном и морском пространстве, подводной среде, опре-

¹⁶ Вебер М. Избранные произведения: Пер. с нем./ Сост., общ. ред. и послесл. Ю.Н. Давыдова; Предисл. П.П. Гайденко. – М.: Прогресс, 1990.

деляется глубиной приграничной территории (зоны), а также размерами участков и районов, в которых действуют правила пограничного режима.

Пограничная сфера государства может быть охарактеризована своей исторической эволюцией, заметными событиями прошлого, настоящего, перспективами, которые повлияли или могут повлиять на ход исторических процессов в стране.

В структурно-функциональном аспекте пограничное пространство представляется совокупностью составляющих его функциональных элементов. К числу основных из них относятся пограничные институты и системы, пограничные отношения (внешние и внутренние), пограничные нормы и правовые режимы, индивидуальные и общественные мнения, взгляды, убеждения по пограничным вопросам («пограничное сознание»).

Для организации эффективной пограничной политики особенно актуально исследование вопросов становления, изменения, международно-правового оформления, всестороннего обустройства государственной границы. При этом следует учитывать все особенности сухопутных, морских, речных, озерных участков государственной границы, проблемы их делимитации¹⁷ и демаркации.¹⁸ Большое политическое и научное значение имеет разработка типологии государственной границы по степени ее «прозрачности» и защиты от многочисленных угроз.

Решение этих и многих других вопросов позволяет обеспечить пограничную безопасность страны. В современной геополитике различают системы безопасности глобального, континентального, регионального и локального масштабов¹⁹. Система безопасности России, рассмотренная в данном контексте, относится к локальной и включает в себя подсистему пограничной безопасности.

¹⁷ Делимитация (фр. Delimitation) – определение государственной границы с описанием ее прохождения и нанесением на карту в соответствии с заключенным сторонами договором.

¹⁸ Демаркация (фр. Demarcation) – установление государственных границ непосредственно на местности.

¹⁹ Синайский А.С. Геополитика и национальная безопасность России // Военная мысль. – 1992. – № 10.; Безопасность – отсутствие опасности, сохранность, надежность. // Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М.: Русский язык, 1977.

Важное научное и практическое значение в условиях российских перемен имеют такие категории и атрибуты теории пограничной политики, как приграничная территория, исключительная экономическая зона, континентальный шельф, пограничное пространство в целом.

Первое в этом ряду – приграничная территория – сравнительно новое понятие, получившее закрепление в законе «О Государственной границе Российской Федерации» от 29 ноября 1996 г., дополняет и развивает общепризнанные термины «пограничная полоса» и «пограничная зона». В пограничную зону, как известно, включается «полоса местности шириной до 5 километров вдоль Государственной границы на суше, морского побережья Российской Федерации, российских берегов пограничных рек, озер и иных водоемов и острова на указанных водоемах». Весьма важным для реализации целей и задач государственной пограничной политики является то обстоятельство, что пространственные рамки пограничной территории значительно превышают пределы пограничной зоны и помимо нее охватывают также «российскую часть вод пограничных рек, озер и иных водоемов, территориальное море и внутренние воды Российской Федерации, где установлен пограничный режим, пункты пропуска через Государственную границу, а также территории административных районов и городов, санитарно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий, объектов и других территорий, прилегающих к Государственной границе, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водоемов, побережью моря или пунктам пропуска». В России территории более половины субъектов федерации примыкают к государственной границе и относятся к категории приграничных. При этом 24 субъекта Российской Федерации впервые обрели статус приграничного и не имеют в новой для себя роли необходимого опыта и материально-технического обеспечения. Все это усложняет задачи практической организации и научного исследования приграничной территории как объекта государственной пограничной политики России.

С другой стороны, многие вопросы, относящиеся к пограничной политике государства, находятся в компетенции различ-

ных институтов (внешнеполитических, военных, экономических, правовых, социальных, экологических и других) и обеспечиваются совокупностью разнообразных мер – дипломатических, военных, технических, служебных. Соответственно и общая теория пограничной политики должна включать в себя различные аспекты – экономические, военные, геополитические, международные и правовые.

§ 2. Правовое обеспечение пограничной политики

Важное значение в пограничной политике имеет ее политико-правовая обеспеченность, заложенная в законах и нормативных актах, в первую очередь, федерального уровня²⁰. Кроме того, Российской Федерацией заключено значительное число международных договоров (соглашений) на многосторонней и двухсторонней основах с сопредельными государствами по вопросам пограничного сотрудничества, совместной охраны государственных границ государств – участников Содружества Независимых Государств, организации взаимодействия со специальными органами, осуществляющими разведывательную, контрразведывательную, оперативно-розыскную и правоохранительную деятельность в интересах обеспечения пограничной безопасности.

В настоящее время решены многие актуальные проблемы политико-правового обеспечения пограничной политики. В частности, удалось определиться с некоторыми основными поня-

²⁰ Законы «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г., «О безопасности» 1992 г., «О государственной границе Российской Федерации» 1993 г., «О континентальном шельфе Российской Федерации» 1995 г., «О международных договорах Российской Федерации» 1995 г., «Об оперативно-розыскной деятельности» 1995 г., «Об обороне» 1996 г., «О внешней разведке» 1996 г., «О статусе военнослужащих» 1998 г., «О воинской обязанности и военной службе» 1998 г. Указы Президента Российской Федерации «О создании Федеральной пограничной службы – Главного командования Пограничных войск Российской Федерации» 1993 г. «Об использовании военнослужащих Пограничных войск Российской Федерации для охраны дипломатических представительств России за границей» 1994 г., Положение о Федеральной пограничной службе Российской Федерации», Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, Таможенный кодекс.

тиями. Ст. 1 Закона «О государственной границе Российской Федерации», дает такое определение государственной границы: «Государственная граница – это есть линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющая пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства), то есть пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации»²¹. При этом законодатель исходит из конституционного положения, что территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет политико-правовое регулирование на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне в порядке, устанавливаемом федеральными законами и нормами международного права.

В этом же законе обозначены полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере защиты и охраны государственной границы, в том числе Федеральной пограничной службы Российской Федерации. К ним относятся:

- организация и обеспечение защиты государственной границы на суше, море, реках, озерах и иных водоемах, в пунктах пропуска, ведение разведывательной, контрразведывательной, оперативно-розыскной деятельности, а также осуществление пропуска через государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных;
- организация и обеспечение руководства органами и войсками Федеральной пограничной службы Российской Федерации;
- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих на государственной границе все виды контроля за соблюдением режима государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу;
- обеспечение совместно с Министерством обороны Российской Федерации координации Пограничными войсками деятель-

²¹ Закон «О Государственной границе Российской Федерации» от 29 ноября 1996 г.

ности Войск противовоздушной обороны и Военно-Морского флота по охране государственной границы, совместно с другими компетентными федеральными органами исполнительной власти координации оперативными органами Федеральной пограничной службы мероприятий органов правоохранительной системы и системы специальных служб Российской Федерации на местах в интересах защиты государственной границы;

- участие в делимитации, демаркации, редемаркации государственной границы, а также в осуществлении нормотворческой деятельности по вопросам границы и ее режима;

- взаимодействие и осуществление контактов по пограничным вопросам с соответствующими органами иностранных государств и международных организаций;

- обеспечение собственной безопасности системы Федеральной пограничной службы Российской Федерации;

- участие совместно с федеральными органами государственной охраны в обеспечении безопасности объектов государственной охраны на государственной границе в пределах приграничной территории.

Законом определен статус пограничных представителей (пограничных комиссаров, пограничных уполномоченных) Российской Федерации и их заместителей, урегулированы порядок и процедуры разрешения пограничных инцидентов и их отнесение к компетенции Федеральной пограничной службы Российской Федерации²².

Законодательное оформление получил механизм правоприменительной деятельности органов и войск федеральной пограничной службы России, закреплена ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства, пересекающих государственную границу с территории иностранного государства, при наличии в их действиях признаков преступления или административного правонарушения, предусмотрена процедура официальной передачи нарушителей государственной границы при отсутствии оснований для возбуждения

²² Закон «О Государственной границе Российской Федерации» от 29 ноября 1996 г. – Ст. 15.

в отношении их уголовных дел или производства по делам об административных правонарушениях властям государства, с территории которого они пересекли государственную границу, или выдворения их за пределы территории Российской Федерации, раскрыто понятие «нарушителей государственной границы»²³.

Однако законодательство в пограничной сфере продолжает оставаться неполным и несистемным. Недостатки политико-правового обеспечения пограничья не позволяют создать новой системы отношений на границе, а тем более согласовать правовые и политические мероприятия на границе.

Опыт первых лет самостоятельного существования Федеральной пограничной службы Российской Федерации показал, что она еще не располагает достаточно полной нормативно-правовой базой, которая бы эффективно регулировала все стороны ее деятельности, гарантировала бы пограничную безопасность, в необходимом объеме определяла и закрепляла правовой статус, компетенцию, функции и задачи ее структурных подразделений, механизм координации и взаимодействия с другими субъектами пограничной политики, обеспечивала бы соответствующий уровень правовой защищенности сотрудников. Положение дел усугубляется тем обстоятельством, что основной правовой документ, регулирующий отношения в пограничной сфере – Закон «О Государственной границе Российской Федерации» – принимался в экстремальных условиях и в спешном порядке, без надлежащего учета возможных политических, экономических и социальных последствий, без создания механизма реализации вводимых норм, что позднее вызвало необходимость его поэтапной доработки, изложения некоторых статей в новой редакции, а также дополнения новыми положениями. С опозданием и трудностями в теории пограничной политики стали закрепляться такие важные понятия, как «защита государ-

²³ Закон «О Государственной границе Российской Федерации» от 29 ноября 1996г. – Ст. 15.

ственной границы» и «охрана государственной границы»²⁴, без осмысления которых невозможна успешная практика.

Научная интерпретация этих категорий имеет большое политическое значение как с точки зрения определения субъектов пограничной политики, так и с позиции уточнения их функций и, особенно, координации действий различных государственных и общественных структур в укреплении пограничной безопасности.

Существующий Закон точно определяет, что защита границы заключается в согласованной деятельности всех федеральных органов государственной власти и местного самоуправления по противодействию любым угрозам интересам России. Защита границы предусматривает осуществление комплекса политических, организационных, правовых, дипломатических, экономических, оборонных, разведывательных и контрразведывательных, оперативно-розыскных, таможенных, природоохранных, санитарно-эпидемиологических, экологических и других мер на государственной границе в пределах пограничного пространства в случаях и в порядке, установленном действующим законодательством.

Любые социально-политические действия, осуществляемые в интересах защиты и охраны государственной границы, как средства достижения главной цели пограничной политики – безопасности, предполагают детерминацию статуса государственной границы на всей ее протяженности, точного определения режима ее функционирования.

Без предварительного политического решения этих вопросов невозможно завершение работы по договорно-правовому урегу-

²⁴ Под защитой государственной границы понимается часть системы безопасности Российской Федерации и реализации государственной пограничной политики, согласованной деятельностью федеральные органы государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в пределах своих полномочий, осуществляемой мерами политического, организационно-правового, дипломатического, экономического, оборонного, пограничного, разведывательного, контрразведывательного, оперативно-розыскного, таможенного, природоохранного, санитарно-эпидемиологического, экологического и иного характера. Концепция охраны государственной границы, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и внешних границ государств – участников Содружества независимых государств на 1997 – 2000 годы.

лированию пребывания российских Пограничных войск в Армении, Азербайджане, Грузии, Кыргызстане, Таджикистане и Туркменистане и охране внешних границ Содружества Независимых Государств.

Попытки найти подобное общее политическое решение имели место в Меморандуме о сотрудничестве по охране внешних государственных границ 1993 г., Концепции совместной охраны внешних границ СНГ 1995 г. и Договоре о сотрудничестве в охране границ государств – участников Содружества Независимых Государств с государствами, не входящими в Содружество, 1995 г. Они позволили Совету Безопасности Российской Федерации сформулировать основные принципы пограничной политики Российской Федерации в области межгосударственного разграничения, которые соответствуют общепризнанным принципам международного права. Эти принципы предусматривают:

- взаимное уважение суверенитета, территориальной целостности государств и нерушимости границ;
- приоритет национальных интересов Российской Федерации в пограничном пространстве, комплексный подход к их реализации и защите;
- мирное разрешение пограничных вопросов;
- уважение прав и свобод человека и гражданина²⁵.

Следует подчеркнуть, что немаловажной предпосылкой повышения эффективности пограничной политики выступает развитие конструктивного межгосударственного сотрудничества по пограничным вопросам, в том числе по урегулированию территориальных проблем. Сложными эти проблемы остаются на границе с государствами Балтии, Азербайджаном, Грузией, Казахстаном, Украиной. Приобретает откровенно наступательный характер политика Японии, направленная на отторжение от России Южных Курил. За пересмотр границ с Россией выступают экстремистские организации в Монголии и Финляндии. Современный Китай пытается присоединить к своей территории все спорные участки на границе с Россией, Казахстаном, Кыргызстаном и Таджикистаном.

²⁵ Совет Безопасности Российской Федерации. // Проблемы пограничной политики России. Выпуск 1. – М., 1997 год. – С. 11.

В результате экспансионистских действий наших соседей проблемы спорных территорий приобретают на границах довольно острый характер. Россия же в силу экономической отсталости и ограниченного оборонного потенциала не в состоянии эффективно противостоять на всех направлениях усиливающемуся политическому давлению и наращиваемой экономической, политической и культурной экспансии извне. Поэтому процесс межгосударственного разграничения в настоящее время требует от России создания экстраординарных защитных мер. Для сохранения территориальной целостности государства и политической независимости сегодня необходимо:

- обеспечение на границах России условий, способствующих поддержанию социально-политической стабильности, государственной безопасности, общественного правопорядка;
- ограждение материального, культурного и духовного потенциала общества от внешних разрушительных воздействий;
- охрана прав и свобод граждан России от любых посягательств из-за границы.

Отсюда следует, что пограничная политика становится значимой составляющей общественной и государственной жизни россиян и осуществляется Федеральной пограничной службой Российской Федерации во взаимодействии с другими субъектами, действующими в пограничной сфере. Главным содержанием пограничной политики Российской Федерации в таких условиях становится формирование единой системы охраны государственной границы, переход от функционально-ведомственного принципа защиты интересов России в пограничном пространстве к комплексной, межведомственной и даже массовой общественной защите.

§3. Место и роль пограничной политики в системе безопасности государства

Политические перемены, связанные с распадом СССР и ликвидацией мировой системы социализма ухудшили геополитическое положение России. Обострилось естественное противоречие между большим пространством «великой державы» и ограничен-

ными возможностями – особенно, материальными – управления социальными процессами в этом пространстве.

Мало того, глубокий системный кризис и сопутствующая ему политическая нестабильность стали стимулировать попытки некоторых государств использовать военно-политическое ослабление постсоциалистических стран и, прежде всего, России в собственных национальных интересах.

В настоящее время возникли и расширяются конфликтообразующие зоны вблизи государственной границы России, динамизм политических процессов в ближнем зарубежье не только затрудняет адаптацию России к новым геополитическим условиям, но и заметно снижает ее безопасность.

Факты недружественного, некорректного отношения к России в последние годы свидетельствуют о целеустремленности определенных сил к использованию слабости социального, экономического и политического положения России.

Современная Россия окружена, по крайней мере, тремя «санитарными кордонами», в разной степени блокирующими ее международную активность.

Первый образуют сформировавшиеся на противостоянии центральной власти политические режимы в бывших союзных республиках. Большинство последних и, в первую очередь, Латвия, Литва, Эстония стремятся построить свою независимость на дистанцировании от России, опоре на спонсорство Запада и прежде всего США. Более того, в угоду нашим недругам эти новые государства соревнуются во враждебности ко всему русскому, российскому, отождествляя это с советским. Иллюстрацией подобной направленности политики стран Балтии является закрытие русских школ, дискриминация русского населения, игра на противоречиях России с другими государствами. Настороженно и с недоверием относится к России и Украина, предпочитающая более тесное сотрудничество с Индонезией, США, Германией, использующая любой повод для того, чтобы извлечь одностороннюю выгоду от поспешного выхода из состава СССР. Антироссийская позиция Украины наглядно проявилась при разделе Черноморского флота.

Второй «санитарный кордон» составляют бывшие страны социалистического содружества, превратившие русофобию в основополагающий принцип своих политических отношений с Россией в угоду США, Германии, Франции и другим их союзникам по НАТО.

Третий «санитарный кордон» образуют бывшие традиционные противники СССР, экстраполирующие политические отношения к нему на сегодняшнюю Россию. Эти страны объективно не заинтересованы в могуществе России, ее экономической и политической самостоятельности и следуют испытанной логике борьбы времен «холодной войны».

Складывается ситуация, когда наша страна становится объектом откровенной экспансии некоторых стран и не имеет реальных экономических и политических возможностей противодействовать «тихой» агрессии. При этом цели подобного международного «участия» в наших делах очевидны — превратить страну в сырьевой придаток Европы, Америки, Японии и сохранить как рынок дешевой и квалифицированной рабочей силы, как мировую свалку отходов «грязного» производства.

Интенсификация разведывательной деятельности на территории нашего государства, пристальное внимание к различным аспектам жизни российского общества со стороны иностранных организаций и специальных служб, а также усиливающееся соперничество между ведущими государствами мира за влияние на Россию свидетельствуют о том, что геополитическое пространство, занимаемое ею, превращается в арену упорной борьбы различных политических сил.

Нельзя забывать, что даже в усеченном виде после распада СССР, наша страна занимает внушительное пространство центральной Евразии. Такое положение сохраняет предназначение России служить социальным и политическим буфером между Востоком и Западом, что вполне соответствует сложившейся отечественной культурной традиции.

Но и в этом качестве, утратив политическую активность и военную силу, Россия может довольствоваться лишь второстепенными ролями:

- союзника одного из мировых центров сил;
- пространства для сведения счетов между враждующими группировками, постоянно дислоцирующимися за ее пределами и на время разборок устремляющимися на нашу территорию;
- резерва для пополнения материальных, интеллектуальных и военных ресурсов соперничающих сторон, которые по своему развитию и активности в международной политике опережают Российскую Федерацию.

Несомненно, что в кризисных ситуациях реанимируются старые и возникают новые противоречия между государствами в пограничном пространстве. При этом наблюдается простая закономерность: внутреннее ослабление государства неминуемо используется внешними силами в чуждых нам интересах.

Так, например, притязания Японии к России по поводу северных территорий всегда усиливались в периоды, когда наша страна переживала трудные времена.

Сегодня ситуация повторяется. В подобных условиях роль и значение пограничного пространства в жизни государства существенно возрастает. Оно становится наиболее уязвимой частью государственной территории и оплотом ее безопасности по следующим причинам:

- именно в этом пространстве повышается опасность для территориальной целостности страны (Чечня на Юге, растущая китайская община на Дальнем Востоке, тлеющие очаги сепаратизма по всей стране, отток российского населения из ряда районов Севера и Северо-Востока в сочетании с их активным освоением извне);
- именно здесь концентрируются основные дестабилизирующие факторы, подрывающие безопасность страны, например, межэтнические конфликты;
- в первую очередь, в пограничной зоне проявляется экспансия против России (экономическая, политическая, военная) и складываются социальные и политические барьеры, изолирующие Россию от внешнего мира.

Угрозы внешней безопасности Российской Федерации углубляются негативными процессами внутри страны. Среди них следует выделить:

- проявление национализма, этнического и регионального сепаратизма, противоречий религиозного характера;
- интенсивное расхищение национальных богатств страны;
- активизацию контрабандной деятельности, организованной преступности и терроризма;
- локальные вооруженные конфликты вблизи государственной границы;
- распространение и накопление оружия;
- аварии, катастрофы и стихийные бедствия с трансграничным переносом.

Нужно иметь в виду, что существующие изменения экономической и политической ситуации внутри России и за рубежом создают неопределенность и непредсказуемость в возникновении и развитии угроз интересам и безопасности страны в ее пограничных пространствах. Это требует разработки мер политической профилактики, с одной стороны, и надежных военных гарантий против использования силы соседними странами в ущерб государственным интересам Российской Федерации, с другой.

Угрозы безопасности России во многом определяются спадом общественного производства, ухудшением социальной и демографической обстановки в стране, дезинтеграционными процессами. Эти угрозы могут иметь политическую, экономическую, социальную или военную природу. По мнению многих аналитиков²⁶ к основным угрозам экономической безопасности современной России относятся:

- экономическая дезинтеграция страны, разрушение имевшихся народно-хозяйственных связей на уровне бывших союзных республик и регионов, уничтожение прежних государственных и экономических структур управления;

²⁶ А.И. Тымко Методика количественной оценки и моделирования решений по управлению стабильностью в пограничном пространстве. // Научно-информационный сборник Федеральной пограничной службы Российской Федерации. М.: – Выпуск 29 – С 17.

- кардинальная ломка установившихся в рамках единого хозяйства в стране производственных отношений, не соответствующих требованиям становления рыночной экономики России;

- конверсия значительной части отраслей доминирующего в экономике страны военно-промышленного комплекса, резкое сокращение экспорта вооружений;

- потеря экономических и геостратегических районов как эффективных подсистем народного хозяйства с многомиллионным русскоязычным населением, крупными международными торговыми центрами и важнейшими транспортными коммуникациями, в том числе, в незамерзающих районах Черного и Балтийского морей;

- попытки в короткие сроки интегрировать сравнительно отсталую экономику страны в значительно более развитую экономику Европейского сообщества с отношениями западной демократии весьма далекими от исторически сложившихся в России;

- отсутствие в переходный период законодательства, защищающего экономические интересы личности, общества и государства, препятствующего разграблению национальных богатств России криминальными структурами;

- развитие глобального экономического кризиса в связи с критическим истощением сырьевых ресурсов.

Своевременное устранение этих угроз возможно только совместными усилиями мирового сообщества при тесном сотрудничестве России с другими государствами.

Угрозы безопасности Российской Федерации в сфере пограничной политики заметно усиливаются с активизацией международной и внутренней организованной преступности.

По имеющимся во ВНИИ МВД РФ данным, доходы от незаконной продажи наркотиков в России в настоящее время составляет около 7 млрд. долларов США. Основным направлением проникновения наркотических веществ в нашу страну и через нее в другие страны являются южные границы России и СНГ.

Появление в пограничном пространстве России и на сопредельных территориях очагов вооруженного противостояния, развитие разнообразных конфликтов, рост масштабов преступности

привели к значительному увеличению числа попыток незаконной переправы оружия и запрещенных для перемещения через государственную границу грузов.

В настоящее время отмечается значительный рост контрабандной активности в приграничье. Причем наряду с увеличением числа попыток ввоза–вывоза контрабанды через государственную границу, существенно растут и ее объемы.

Эти и многие другие процессы выдвигают перед российским государством целый ряд проблем, требующих неотложного решения.

Во-первых, внушительный периметр границы предполагает повышенное внимание к пограничной политике, а радикальные изменения в мировом порядке конца 20 века – адаптации к новой геополитической ситуации. Совершенно очевидно, что чем больше протяженность границ, тем интенсивнее влияние внешней среды на жизнь государства и тем сложнее противостояние враждебной России части мирового сообщества.

Во-вторых, в последнее десятилетие закончившегося столетия произошла ломка сложившейся системы межгосударственного разграничения и начался болезненный процесс ее существенного переустройства и принципиального обновления.

Объединение Германии и разъединение Чехословакии, распад Советского Союза и Югославии означают, в том числе, изменение привычных границ. О фактическом переделе мира между ведущими державами и их союзами и блоками сегодня открыто говорят и теоретики-политологи и многие политики-практики. Реальность такова, что границы все чаще становятся объектом воздействия амбициозных политических сил, откровенно покушающихся на суверенитет независимых государств.

В-третьих, граница и приграничные регионы России были и остаются местом «первой пробы» прочности государства, его способности противостоять политическим, экономическим и военным угрозам. При этом политическая нестабильность, ослабление государственного управления, внутренняя социальная напряженность, экономический кризис стимулируют экспансионистские устремления соседей, которые распространяются в первую очередь на приграничные пространства.

В-четвертых, динамичность современных международных отношений, укоренившиеся имперские стереотипы России в мировом общественном мнении, требует предельной осторожности во внешней политике нашей страны по отношению к сопредельным государствам.

Необходимо иметь в виду, что эффект от экономических, политических, дипломатических, социальных, культурных усилий по обеспечению безопасности на границе возможен лишь в том случае, если деятельность различных субъектов – государственных и общественных организаций – будет оптимально скоординирована и учитывать пограничную специфику проводимой политики.

Перечисленные проблемы предполагают разработку мер федерального и регионального значения, которые могли бы стать основой пограничной политики. Ее конечной целью должно стать обеспечение таких государственных интересов, как выживание населения, стабильное функционирование политической системы, поступательное материальное и духовное развитие общества.

Нелишне заметить, что к числу важнейших государственных интересов относятся природные богатства страны, демографические и трудовые ресурсы, финансы, стратегические запасы, производительные силы, научный и интеллектуальный потенциал нации, возможности контроля международных путей сообщения (наземных, воздушных, морских) и выходов к ним, доступ к сырьевым, информационным, техническим, технологическим и иным ресурсам других стран, наличие сфер влияния в мире, выгоды партнерских связей с развитыми и дружественными странами и многое другое.

Сфера государственных интересов, разумеется, не ограничивается обозначенной границами территорией или пограничной зоной и нередко простирается далеко за их пределы. Немаловажное значение здесь имеет понимание и признание сферы распространения данных интересов другими странами, в первую очередь теми, на территории которых расположены источники этих интересов.

После распада СССР и с появлением у России серьезных внутригосударственных трудностей и противоречий, произошла своеобразная интроверсия ее интересов. В результате такой пере-

ориентации и свойственной обществу высокой толерантности наше государство понесло ощутимую потерю своего влияния в мировой политике.

Однако уже сегодня возрождается осознание широкими кругами в России объективность международных интересов нашего государства. Не остается сомнений, что государственные интересы России охватывают все постсоветское пространство, прежде всего содружество независимых государств, некоторые страны Восточной и Центральной Европы, Азии, Африки и Америки. Определенную роль в реализации российских интересов должна обеспечивать и пограничная политика. Это, к сожалению, затрудняют недостатки политико-правового регулирования нашей пограничной политики. Так, еще не в полной мере урегулирована деятельность некоторых вновь созданных структур (например, территориальных сил, привлекаемых к охране границ казачьих формирований), требует общего политического и правового решений смешанное комплектование Пограничных войск российскими и иностранными гражданами, нужны дополнительные гарантии по социальной защите военнослужащих, членов их семей и гражданского персонала ФПС России.

Отсюда видно, что пограничная политика должна строиться на более совершенном правовом поле и систематизированном законодательстве, отражающем особенности нового геополитического положения России и охватывающем разносторонние аспекты охраны государственной границы. Весь комплекс этих вопросов можно решать лишь путем переустройства общественных отношений, сложившихся в пограничных субъектах.

Пограничная политика Российской Федерации, как составная часть политики государства, направленная непосредственно на реализацию государственных интересов, призвана защищать, в первую очередь, те интересы, которые концентрируются на государственной границе и внешних границах СНГ, сосредоточены в огромном пограничном пространстве Российской Федерации. К ним относятся справедливое территориально-государственное разграничение с сопредельными странами, сохранение национально-государственного суверенитета и территориальной цело-

стности страны и нерушимости Государственной границы. Значение этих интересов России особенно актуально, как уже подчеркивалось, в связи с распадом Советского Союза и образованием новых независимых государств, приданием бывшим административным границам России со вчерашними республиками единого государства статуса межгосударственных, существующей неурегулированностью в международно-договорном отношении с рядом стран значительной части общих границ. Никогда прежде в истории России вновь образованная государственная граница не составляла такой протяженности – свыше 13,5 тыс. километров.

Необходимо подчеркнуть, что пограничная политика призвана не только предотвращать угрозы, но и помогать устанавливать и поддерживать добрососедские отношения с сопредельными странами, развивать взаимовыгодное сотрудничество в приграничных территориях, обеспечивать основные права и свободы человека. Для России это имеет особое значение, поскольку она граничит с 16-ю государствами мира. Никакая другая страна не имеет такого количества соседей (к примеру, Китай – 13, Бразилия – 10, США – 3). К тому же современная Россия стремится к построению демократически открытого общества, цивилизованным отношениям с другими странами. Граница поэтому не должна, как прежде, разделять народы «железным занавесом». Оставаясь барьером для деструктивных сил, она, вместе с тем, призвана способствовать сближению народов, расширению и углублению связей между людьми.

На государственной границе, в пограничном пространстве нашей страны, на внешних границах СНГ сегодня проявляется весь спектр разнообразных угроз безопасности России. Это объясняется не только протяженностью российской границы, но и тем обстоятельством, что граница наша проходит в нестабильных районах мира, особенно на южном и юго-восточном направлениях. В настоящее время южные участки наших границ, а также ряда государств СНГ оказались в зоне региональных и межэтнических конфликтов. По мнению многих западных политологов, эти конфликты носят цивилизационный характер, могут быть продолжительными и принимать кровавые формы. Вот почему от ус-

пехов российской пограничной политики в значительной степени будет зависеть региональная и общегосударственная стабильность России, а, может быть, и порядок в мире. Именно ориентация на укрепление военно-политической стабильности способствовала, в конечном итоге, подписанию в Шанхае Президентами России, Казахстана, Киргизии, Таджикистана и Председателем КНР соглашения об укреплении доверия в военной области в районе границы. По этому соглашению, вооруженные силы сторон, дислоцированные в 100-километровой зоне по обе стороны границы, не будут вести какую-либо военную деятельность, угрожающую миру и безопасности.

Защита государственных интересов на границе и в пограничном пространстве страны предусматривает осуществление комплекса политических, дипломатических, оперативных, военных, режимных, правовых, административных, финансовых, пограничных, природоохранных, социальных и других мер, которые включают:

- международно-правовое оформление государственной границы и обеспечение ее неприкосновенности;
- своевременное выявление и отслеживание возможных угроз российским интересам и оперативное доведение объективной информации о них до субъектов пограничной политики;
- профилактику угроз на этапе их зарождения и недопущение процесса эскалации;
- адекватное противодействие реальным угрозам, их локализацию и нейтрализацию в кратчайшие сроки с минимальными потерями;
- контроль за соблюдением всеми физическими и юридическими лицами (иностранными и отечественными) на государственной границе и в пограничном пространстве Российской Федерации установленных законом режимных норм, правил, требований, принятых обязательств, в соответствии с интересами России;
- возмещение незаконно и умышленно нанесенного урона российским интересам;

- неуклонное отстаивание требований национально-государственных интересов России пограничными представителями российской стороны;

- создание благоприятных социально-экономических, внешнеполитических и других условий для эффективной реализации российских интересов;

- развитие взаимовыгодного международного сотрудничества и соответствующего механизма учета национально-государственных интересов.

Как видно, государственные интересы являются содержательным и основополагающим ориентиром пограничной политики России. Их адекватное выражение и последовательное проведение будет залогом успеха в укреплении государства в целом.

Несомненно, что пограничная политика должна осуществляться дифференцированно в регионах с различными уровнями социального, экономического и политического развития. Особое внимание необходимо уделять регионам, с низким уровнем развития, глубокими кризисными процессами, учитывая их значимость в решении общегосударственных социально-экономических задач. Такие субъекты приграничного пространства России следует разделять на отстающие, депрессивные, кризисные, а также регионы особого стратегического значения.

Экономически отстающие регионы (Смоленская, Волгоградская, Курганская, Амурская, Камчатская области, Республика Алтай) характеризуются низкими душевыми доходами населения и недостаточным производственным и финансовым потенциалами. На усиление экономической базы отстающих регионов требуется значительное время и активная поддержка государства, прежде всего в вопросах привлечения в них инвестиций и создания новых рабочих мест, в том числе и за счет средств федерального бюджета. Населению этих регионов, в первую очередь, нужно оказывать социальную помощь из фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Депрессивные регионы представляют собой территории, обладающие достаточным экономическим потенциалом, но охваченные в результате системного кризиса устойчивым снижением

производства, реальных доходов населения и растущей безработицей (Брянская, Воронежская, Курганская, Читинская, Калининградская области, Алтайский край).

Народное хозяйство России в целом не может нормально развиваться без природных ресурсов Крайнего Севера. Поэтому важное значение должно придаваться государственной поддержке его топливно-энергетического и горнопромышленного комплексов, структурной перестройке промышленности Севера в направлении ликвидации непрофильных, убыточных и экологически «грязных» предприятий. По этим причинам необходимо уделять внимание развитию транспортной инфраструктуры, созданию благоприятных условий культурной жизни коренных народностей Севера, социальному и экономическому обеспечению индустриальных центров, переселению населения в районы, более благоприятные для работы и проживания. Без значительных усилий в этих направлениях вряд ли может быть осуществимой и эффективной пограничная политика.

Пограничная политика Российской Федерации находится в настоящее время, подобно многим составляющим государственной политики, в стадии становления.

В этот период граница бывшего СССР за пределами России должна рассматриваться как предмет ее геополитических интересов в постсоветском пространстве. Признание этого факта не преследует агрессивных имперских целей, поскольку Россия в своей пограничной политике исходит из уважения ныне существующих границ и норм международного права. В тоже время она не может и не должна игнорировать собственные геополитические интересы, отказываться от своих прав и обязанностей за пределами собственной территории, имеющих глубокие исторические корни в прошлом, прочную социально-экономическую основу в настоящем и важные политические перспективы в будущем.

Определяющим фактором пограничной политики в области межгосударственного разграничения является то обстоятельство, что РФ обладает континуитетом по отношению к бывшему СССР. В свое время Россия, не заявив о выходе из СССР, стала с точки зрения международной правосубъективности не только правопре-

емницей, но и продолжателем СССР и, следовательно, обладает совокупностью прав и обязанностей своего предшественника в его бывших пространственных пределах. В то же время Российская Федерация, став суверенным государством, унаследовала от РСФСР принадлежавшие ей ранее административно-территориальные границы.

По этой логике, государственная граница Российской Федерации в настоящее время включает в себя два неразрывных сегмента: исторически сложившуюся границу, совпадающую с границей бывшего СССР, и вновь образованную границу, представляющую собой линию разграничения между Россией и государствами – бывшими союзными республиками.

Государственная граница Российской Федерации, совпадающая с бывшей границей СССР, является нерушимой и не подлежит какому-либо пересмотру. В этой связи Россией категорически отвергаются любые территориальные притязания со стороны сопредельных государств и попытки изменения прохождения линии границы в одностороннем порядке.

Вместе с тем Россия не придерживается экспансионистской политике на границе и не стремится расширять свое влияние за счет ущемления интересов соседних государств, признавая их суверенное право защищать свои государственные интересы на границе.

Для новых границ России вполне вероятны изменения на отдельных участках и в ту, так и в другую сторону. Предпосылки для таких изменений уже сложились и состоят в следующем.

Во-первых, процесс автономизации постсоветского пространства не только не завершился с распадом СССР, а стал уступать интеграционным тенденциям. Об этом свидетельствуют имевшие место события в Крыму, Северном Казахстане, на это прямо указывают вооруженные конфликты в Абхазии, Осетии, Приднестровье и, косвенно, Чечне.

Во-вторых, ряд приграничных регионов России обладает значительным экономическим потенциалом и хорошо развитой инфраструктурой самообеспечения, что может привести к стремлению этих субъектов к самостоятельному и даже независимому

развитию. По оценкам специалистов, при определенных социально-политических условиях возможна активизация сепаратизма на Дальнем Востоке, Северном Кавказе и Северо-Западе страны.

В-третьих, отдельные приграничные регионы России оказались в орбите новых для них центров этнополитического и экономического притяжения, дальнейшее развитие отношений с которыми может привести к попыткам их отделения от России. Такие перспективы могут открыться в Туве, Бурятии, Калининградской области. Соседи этих субъектов – Монголия, Германия, Польша, Литва – не прочь поспособствовать ослаблению России.

Для новых границ Российской Федерации в современных условиях характерна и такая ситуация как несовпадение территориально-административных границ, разделяющих сегодня постсоветские государства, с объективно допустимым их разграничением. Речь идет о том, что контуры формальных административных границ СССР, зачастую, не совпадали с реально существующими (пусть и в размытом виде) демографическими, этническими, религиозными, культурными границами. В результате навязанного искусственного размежевания некоторые единые нации и народности оказались по разным сторонам новой российской границы. Например, лезгинский народ – в Азербайджане и Дагестане, осетинский народ – в Грузии и России и т.д.

В связи с этим важным условием межгосударственного разграничения бывших республик Советского Союза становится соблюдение «открытой» формы внутренних границ СНГ. Это предполагает объединение усилий государств-участников СНГ по обеспечению их коллективной пограничной безопасности, в первую очередь, на внешних границах СНГ. Без этого «прозрачность» границ постсоветского пространства будет использоваться в ущерб этим странам, прежде всего в ущерб России. Принятыми на договорной основе коллективными мерами удастся пока что в значительной степени ослабить эскалацию вооруженных конфликтов в приграничье, умерить политическое давление извне, предотвратить многие попытки пересмотра внешних границ СНГ. Решение этих проблем также входит в компетенцию пограничной политики России.

Из широкого спектра задач, стоящих перед пограничной политикой России, следует выделять ряд первоочередных и особо важных. К таким задачам относятся:

- предотвращение любого вида агрессии, посягающей на государственный суверенитет Российской Федерации;
- сохранение территориальной целостности государства;
- укрепление социально-политической стабильности общества.

К сожалению, именно на этих жизненно важных направлениях создаются угрозы, переходящие в конфликты, на юге России. Накопление сил в зоне армяно-азербайджанского и грузино-абхазского конфликтов, боевые действия в Чечне, осетино-ингушский конфликт, взрывоопасная обстановка в районах, примыкающих к Дагестану и Ингушетии, продолжают оставаться главными источниками угроз для безопасности России.

По вектору направленности все угрозы можно разделять на внешние и внутренние, а по своему характеру – на политические, военные, экономические, экологические и прочие.

Совокупность внешних угроз по периметру российской границы во многом обусловлена стремлением США и НАТО к приоритету в формировании нового миропорядка.

Вместе с тем на государственной границе России ощутимы и внутренние источники угроз. Межнациональные конфликты, хищение национальных богатств, природных ресурсов и морепродуктов, контрабанда оружия и наркотиков, вовлечение в преступные организации представителей властных структур и образование транснациональных преступных сообществ, неконтролируемые государством миграционные процессы – вот далеко не полный перечень факторов, которые реально угрожают национальной безопасности России на государственной границе.

В самых общих чертах можно определить и меру национальной безопасности России в ее пограничных пространствах. На государственной границе Российской Федерации встречаются участки с примерно одинаковыми условиями обстановки. Это следующие регионы: Арктический, Северо-Западный, Прибалтий-

ский, Западный, Кавказский, Среднеазиатский, Дальневосточный, Тихоокеанский и Камчатский.

В свою очередь в «Концепции национальной безопасности России» (см. Приложение №1) различается восемь сфер жизни общества, в которых существуют угрозы безопасности границы и государству: политическая, экономическая, военная, научно-техническая, разведывательно-информационная, социально-демографическая, экологическая, культурная. Анализ этих угроз позволяет сделать вывод, что употребляемое в политической публицистике понятие «холодный мир» имеет право на существование. Данные свидетельствуют, что на государственной границе России проявляется, пусть с разной силой, весь спектр угроз государственной безопасности. При этом несложно объяснить относительно низкий уровень угроз в научно-технической сфере, поскольку современные государства не размещают высокотехнологичные производства непосредственно у границы.

Особо следует отметить высокую опасность экономических угроз. Представляется, что окончание «холодной войны», провозглашение нашими зарубежными соседями внеблоковой политики, поддержка бывшими республиками Советского Союза программы «Партнерство во имя мира», их декларации приверженности к миру – не отодвинули угроз безопасности России, не уменьшили ее потребности в надежной защите границ.

Пожалуй, наиболее актуальными угрозами государственным интересам и безопасности России на внешних границах государств СНГ следует считать неутихающие территориальные споры и прямые военные угрозы вторжения. К этому разряду относятся притязания «мусульманского мира», интенсивные миграционные процессы и разведывательно-подрывная деятельность враждебных нам стран.

Приграничные пространства России неоднородны по национальному составу населения и резко отличаются взаимоотношениями этнических групп. Как правило, национальные проблемы оказывают существенное влияние на всю обстановку в приграничье. При общем разнообразии национального состава есть общие черты, по которым выделяются следующие группы приграничных

регионов: Северная, Северо-Западная, Западная, Северо-Кавказская, Юго-Восточная, Восточная.

Наиболее пестрый этнический и конфессиональный состав присущ Северо-Кавказской группе регионов. Здесь проживает более 50 различных народов. На сравнительно небольшой территории расположены 8 республик, в том числе Дагестан, на территории которого сосуществуют около 30 народов. Народы Северного Кавказа говорят на языках трех языковых семей: северокавказской (адыгейцы, черкесы, кабардинцы, ингуши, чеченцы, народы Дагестана); алтайской (в том числе, на языках тюркской группы говорят карачаевцы, балкарцы, кумыки, ногайцы, туркмены, монгольской – калмыки), и индоевропейской (в частности, на языках иранской группы – осетины, таты и славянской – русские и украинцы).

Среди верующих в этом регионе встречаются представители всех крупнейших конфессий мира: христианства – русские, украинцы, большинство осетин и часть кабардинцев, ислама – сунниты ханафитского толка, отличающиеся своей либеральностью, большинство кабардинцев, адыгейцы, черкесы, абазины, балкарцы, карачаевцы, верующие дагестанских народов (кроме аварцев), часть мусульман-осетин, чеченцы, ингуши, мусульмане-осетины, придерживающиеся суннизма шафиитского толка и свободного толкования корана, мусульманами-шиитами, живущие в Дагестане, азербайджанцы, иудаизма – часть татов и горские евреи; буддизма – калмыки.

Русские, начавшие заселение Северного Кавказа в XVI веке, составляют абсолютное большинство населения в Краснодарском и Ставропольском краях и Республике Адыгея, они составляют также от 30 до 40 % населения Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской республик и Республики Северная Осетия-Алания. Значительно меньше доля русского населения в Республике Дагестан – 9,21 %. По переписи 1989 г. русские составляли 23,12 % населения Чечено-Ингушетии.

В конце 20 века большинство почти 300-тысячного русского населения покинуло эти республики. Но и сегодня на Северном Кавказе проживает около 8 млн. русских людей. Значительную их

часть составляют кубанские и терские казаки, имеющие ряд этнических особенностей.

На Черноморском побережье Краснодарского края живут около 10 тыс. шапсугов, небольшой народности, родственной адыгейцам. Они ведут борьбу за восстановление Шапсугского национального района, который существовал до 1945 г. на месте поселка Лазаревского. В годы Кавказской войны шапсуги были одними из самых упорных противников России, их сопротивление было сломлено только в 1864 г. Большинство шапсугов, как и других адыгов и черкесов, эмигрировало в Турцию, у многих российских представителей этих народов есть родственники в странах Ближнего Востока и Северной Африки.

В Карачаево-Черкесской республике большинство населения составляют карачаевцы – 129,4 тыс. человек (31,19 %), меньшинство черкесы – 40,2 тыс. человек (9,7 %). В Кабардино-Балкарской республике соотношение иное: кабардинцы – 363,5 тыс. человек (48,24 %), балкарцы – 70,8 тыс. (9,89 %). В республике Северная Осетия-Алания – 53 % населения составляют осетины. В республике Ингушетия, где абсолютное большинство жителей ингуши, проживает также много чеченцев.

Население Чеченской республики составляют чеченцы (нохчий) – один из крупнейших народов Северного Кавказа. Их насчитывается около 850 тыс. человек. Здесь также живут русские, кумыки, армяне и другие народности.

Сложным составом населения, как уже отмечалось, отличается Республика Дагестан, в которой проживают (27,5 % всего населения), даргинцы (15,6 %), кумыки (12,9 %), лезгины (11,3 %), русские (9,2 %), лакцы (5,1 %), табасараны (4,3 %), азербайджанцы (4,2 %), чеченцы-аккинцы (3,2 %). В последнее время количество чеченцев в этой республике увеличилось за счет беженцев из Чечни. При населении Дагестана в 1802 тыс. человек на его территории находится 144 тыс. беженцев.

К Юго-Восточной группе приграничных регионов относятся граничащие с Казахстаном Астраханская, Волгоградская, Саратовская, Оренбургская, Челябинская, Курганская, Тюменская, Омская, Новосибирская области, Алтайский край и граничащая с

Казахстаном и Монголией Республика Алтай. В этих регионах русские составляют от 92 % населения в Новосибирской до 68–69 % в Тюменской и Оренбургской областях. Национальными меньшинствами в этих субъектах являются татары, башкиры, немцы. В Астраханской области астраханские татары, уже много веков проживающие на этих землях, составляют 7,2 %. В Оренбургской, Челябинской, Саратовской областях казанские татары составляют соответственно 8,5; 6,2; 2,0 % населения. В Тюменской, Омской, Новосибирской областях большинство татарского населения составляют сибирские татары, заселившие эти места еще до прихода русских. Татарское население этих областей составляет от 7,3 % до 1,1 %, башкиры – (4,4–12,5 %) населения Челябинской, Оренбургской, Курганской областей. Немцев проживает 6,3 % в Омской области, 4,8 % в Алтайском крае, 2,2 % в Оренбургской области. Республику Алтай населяют в основном русские (60 %) и алтайцы (31 %).

В Центральной группе регионов Юго-Востока национальные меньшинства преимущественно относятся к исламской цивилизации, что создает потенциальные источники конфронтации.

Оценивая влияние национального состава населения приграничных районов на характер пограничной политики, необходимо отметить, что многонациональность приграничья не может однозначно рассматриваться как негативный фактор безопасности. В национальном многоцветьи есть и определенные положительные стороны. Так, наличие на российской стороне этнических групп, близких к населению сопредельных государств, может облегчить контакты с их представителями за границей, создать более благоприятный психологический климат в пограничных отношениях. Однако для использования подобных возможностей необходима постоянная работа с различными национальными группами, уважительное отношение к их национальным особенностям и культурным потребностям, полное искоренение расистских и националистических предрассудков среди пограничников.

Бесспорно, что нельзя недооценивать угрозы государственным интересам России, связанные с этнической неоднородностью населения пограничных районов. Возможные последствия нацио-

нальной неприязни необходимо учитывать при формировании пограничной политики, определять способы и средства для профилактики нежелательных событий, а в случае развития национальных конфликтов стремиться смягчить их разрушающее воздействие. С этой целью пограничной службе нужно наладить прогнозирование развития межнациональных отношений, своевременное выявление зарождающихся этнических конфликтов, постоянной мониторинг социально-политических изменений в приграничных регионах.

Нет сомнений, что наиболее сложные национальные проблемы существует сегодня на Северном Кавказе. Это объясняется пестрым этническим и конфессиональным составом населения, положением Кавказа в центре столкновения близких геополитических и экономических устремлений ряда государств дальнего и ближнего зарубежья. На этой почве здесь возникло несколько очагов межэтнических противоречий, имеющих латентный характер, а кое где перешедших в открытые, вооруженные конфликты.

Так, в Краснодарском крае обострилась проблема создания Шапсугского национального района. Ухудшает обстановку в крае и блокада Абхазии, поскольку адыгейцы, черкесы и кабардинцы, родственные абхазам, болезненно воспринимают действия России по ужесточению пограничного режима на этом участке границы.

Сложные национальные отношения складываются во всех кавказских республиках. Например, в Карачаево-Черкесской республике среди черкесов, составляющих меньшинство населения, активно действует общественная организация «Адыге Хаса», входящая в международную Черкесскую ассоциацию. Целями этой организации является возрождение национальной культуры, языка, обычаев и традиций, установление тесных контактов с черкесской диаспорой в Турции, Иордании, Сирии, США, Нидерландах, Германии. Некоторыми ее участниками распространяются настроения в пользу отделения от тюркоязычных карачаевцев и создания Черкесской республики в составе России.

В Кабардино-Балкарской республике, где меньшинством являются балкарцы, недовольство части балкарского населения своим положением привело к попытке съезда балкарского народа

провозгласить в 1996 г. отдельную Балкарскую республику во главе с генерал-лейтенантом в отставке Суфьяном Беппаевым. И хотя эта попытка не получила широкой поддержки, а ее организаторы отказались от своих замыслов, могут быть рецидивы.

Необходимо отметить, что пограничные высокогорные районы населяют карачаевцы и балкарцы, говорящие на одном языке и очень близкие по культуре. Оба эти народа были в 1943–1944 гг. депортированы в Среднюю Азию и Казахстан, что не может не сказываться при взаимодействии россиян с представителями этих народов и их национальных организаций.

На территории Республики Северной Осетии-Алании значительное влияние на пограничную политику оказывает конфликт между Грузией и непризнанной Республикой Южная Осетия: через данный участок границы осуществлялись в период блокады Южной Осетии все контакты республики с внешним миром. В настоящее время в Северной Осетии находится значительное количество беженцев с Юга и Севера, распространяются настроения в пользу объединения обеих частей Осетии в составе Российской Федерации.

Значительные трудности в пограничной политике создает осетино-ингушский конфликт, причиной которого являются требования Ингушской республики возврата переданного Северной Осетии после депортации ингушей в 1944 г. Пригородного района Владикавказа. Попытка силовыми методами вернуть район в состав Ингушетии в 1992 г. привела к вооруженным столкновениям и бегству ингушского населения Пригородного района в Ингушскую республику. Вопрос о принадлежности Пригородного района и о возвращении беженцев остается неурегулированным и по сей день.

Политические процессы в этом регионе существенно осложняют охрану государственной границы Российской Федерации и административной границы с Чечней на территории Ингушской республики. Для населения этой республики характерно настороженное отношение к пограничникам, что связано как с отказом федеральной власти передать Пригородный район, так и с протестом против ввода российских войск в Чечню и введения режимных мероприятий на административной границе Чечни и Ингуше-

тии. Кроме того, осетино-ингушский конфликт и боевые действия в Чечне привели к появлению огромного количества беженцев, проживающих в тяжелых условиях. Эти лишенные работы и жилья люди, многие из которых участвовали в боевых действиях, являются хорошей питательной средой для антироссийских настроений и резервом формирования преступных групп различной направленности.

События в Чеченской республике оказывают сильнейшее дестабилизирующее влияние и на обстановку в Республике Дагестан. Особое место среди народов Дагестана занимают аварцы, которые постепенно ассимилируют ряд более мелких и близких по языку народов. Представляя наиболее многочисленный народ республики, обладая большим числом квалифицированных специалистов, аварцы претендуют на занятие ключевых позиций в регионе, что нередко вызывает противодействие других национальных групп.

В современном Дагестане сложилась тяжелая социально-экономическая и политическая ситуация: в результате боевых действий в Чечне блокировано железнодорожное сообщение с Россией, экономический кризис вызвал в перенаселенной республике массовую безработицу (до четверти всего населения, а в некоторых горных районах 80 % оказались без работы). В этих условиях неизбежно обостряются национальные проблемы, обусловленные особенностью сельского хозяйства республики, где важную роль играет отгонное скотоводство. Летом скот пасется на альпийских лугах, а зимой перегоняется на равнину. В горах проживают аварцы, лакцы, даргинцы и другие народности, а на равнине кумыки, ногайцы, русские, армяне. При прогонах скот горцев травит поля, сады и виноградники равнинных жителей. Длительное время здесь шли процессы переселения горцев на равнину, где горские хозяйства создавали зимние поселки и присваивали себе равнинные угодья. Стало распространяться несанкционированное властью переселение из малоземельных горных районов в равнинные. Это породило столкновения между этническими группами и требования федеративного устройства республики, закрепления территорий за населяющими их этносами. В частности, с такими

требованиями выступает кумыкская общественно-политическая организация «Тенглик».

Особенно напряженными остаются национальные отношения в Хасав-Юртовском районе, населенном чеченцами-аккинцами, и в районах, населенных лезгинами. В первом случае напряженность связана с событиями в Чечне и режимными мероприятиями на административной границе с ней. Ситуация осложняется тем, что режим Д. Дудаева, хотя формально и воздерживался от вмешательства в дела Дагестана, оказывал поддержку чеченцам-аккинцам (ауховцам) в их стремлении добиться возвращения на земли Новолакского и Казбекского районов Дагестана, откуда они были в свое время депортированы. Поэтому во время событий в Кизляре и Первомайском аккинцы оказали чеченским террористам заметную помощь.

Многие национальные проблемы на юго-востоке Дагестана обусловлены тем, что с распадом СССР лезгинский народ оказался разделенным государственными границами. В пограничных районах республики проживает 204,4 тыс. лезгин, а в прилегающих районах Азербайджана – 171,4 тыс. В Азербайджане остались зимние пастбища многих лезгинских хозяйств Дагестана.

В этих условиях среди лезгинской общественности обсуждается идея о создании единого «Лезгинистана», достаточно болезненно воспринимаются ужесточения пропускного режима на Российско-Азербайджанской границе. Активно действует в республике Союз мусульман России (СМР) и лезгинское национальное движение «Садвал»–«Единство». Эти организации проявляют значительный интерес к проблемам пограничной политики. В частности, их деятельность направлена на создание «народных дружин» для участия в охране границы с Азербайджаном. При этом руководство «Садвала» и СМР полагает, что материальное обеспечение дружин должно осуществляться за счет российской стороны. Военно-патриотическое воспитание молодежи, привлекаемой в дружины, планируется возложить на специальные школы и военно-спортивные клубы. Одновременно некоторыми общественно-политическими движениями продолжает обсуждаться создание в республике отрядов самообороны.

Несомненно, что самые трудные проблемы в осуществлении пограничной политики на Кавказе создают военные действия в Чеченской республике. Чечня стала сегодня примером проявления крайнего сепаратизма. Неопределенный статус Чечни порождает противоречие между необходимостью введения на ее границах полноценного пограничного режима, поскольку чеченские органы власти игнорируют российское законодательство, не допускают пограничников и таможенников на свою территорию и практически невозможности введения такого режима. Формально Чеченская Республика продолжает оставаться субъектом Российской Федерации и отделена от России лишь административными границами. Уязвимо в политико-правовом отношении и положение пограничников, осуществляющих охрану административной границы Чечни с Ингушетией и Дагестаном. Законодательством не предусмотрено выполнение подобной функции силами пограничной службы, а их использование для этой цели по сути дела означает признание Чеченской республики независимым государством.

Как известно, отказ от исполнения требований Конституции и законов России чеченской стороной сопровождается совершением диверсионно-террористических актов за пределами Чечни – в Москве и других крупных городах Центральной России.

Ситуация в Чеченской республике требует нестандартных политических решений, которые, не закрывая пути для возвращения республики в состав Федерации, обеспечили бы защиту государственных интересов России и интересы тех кавказских народов, которые стремятся остаться в ее составе. Такие решения должны быть приняты как можно скорее и закреплены в законодательном порядке, чтобы пресечь отток национальных богатств России и приток вирусов нестабильности, сепаратизма и террора.

В последние годы в нашей стране усилилась незаконная миграция населения. Связанные с ней политические процессы оказывают все более заметное влияние на социально-политическую и экономическую ситуацию в России и ее приграничье. Являясь по сути вынужденной, массовая миграция существенно обостряет социальную, политическую и криминогенную обстановку в Рос-

сии, негативно влияет на межнациональные отношения, снижает авторитет российского государства на международной арене.

Для бывшего Советского Союза за весь период его существования проблема миграции и беженцев никогда не стояла так остро, как сейчас для России. По оценкам Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, в результате развала СССР свыше 60 млн. человек оказались за границей, из них 34 млн. – русские, украинцы и белорусы. За пределами Российской Федерации проживает свыше 25 млн. русских и около 4 млн. граждан других коренных национальностей России. В последние годы в Россию прибыло около 2 млн. вынужденных переселенцев. По экспертным расчетам в ближайшее время можно ожидать притока на территорию России из государств «нового» зарубежья – по среднему варианту 2–3 млн. человек, по максимальному – от 4 до 6 млн. человек. Основными причинами миграции населения в Россию являются следующие:

- быстрый распад СССР, необеспеченный соответствующей политико-правовой подготовкой в области миграции, институирования новых межгосударственных отношений как с ближним, так и дальним зарубежьем и связанные с ним конфликты на этнической, политической и экономической почве;

- резкий переход к политике открытых дверей при одновременном изменении периметра и протяженности государственных границ, а также утрате прежнего пограничного контроля. В этих условиях в ряде государств СНГ (Азербайджан, Армения, Таджикистан, Грузия) российские границы оказались «прозрачными» и свободными для въезда лиц из других государств, не являющихся даже членами СНГ;

- неподготовленность новых российских властных структур к сдерживанию массовой миграции, в результате чего проявилась несогласованность действий, дублирование функций, распыление государственных средств;

- усиление враждебности к русскоязычному населению во вчерашних республиках Советского Союза.

Миграционные процессы выявили полную неподготовленность России к приему беженцев из пределов бывшего СССР.

В настоящее время на территории Российской Федерации, по ориентировочным оценкам, находится более 500 тысяч иностранных граждан и лиц без гражданства, не имеющих определенного правового статуса. Особо неблагоприятное для государственной безопасности положение с иностранцами указанной категории сложилось на Дальнем Востоке и в Московском регионе, где их численность составляет 180–200 тыс. человек.

Нужно отметить, что приток иностранных мигрантов различных категорий в Россию после распада СССР и образования «прозрачных» границ практически не контролировался. Слабо контролируется он и сейчас. Между тем, в категорию иностранных мигрантов входят лица преимущественно из неблагоприятных стран Африканского континента, Ближнего и Среднего Востока, Азии и других регионов, прибывающие в Россию, как правило, через государства ближнего зарубежья. Среди них преобладают мужчины (около 76 %), молодежь (не старше 30 лет около 60 %), одинокие люди – (59 %). Подавляющее большинство иммигрантов имеет контакты в лучшем случае с правоохранительными структурами.

При этом международные организации, регулирующие миграцию населения, настойчиво рекомендуют России прием и интеграцию в наше общество выходцев из Анголы, Афганистана, Ирака, Кубы, Сомали, Эфиопии.

Присоединение России к Конвенции ООН позволило десяткам тысяч иностранцев, в том числе криминальным элементам узаконить свое пребывание на нашей территории и ослабить тем самым внутреннюю безопасность российского государства. Многие иностранцы, прибывшие в Россию и не изъявившие желание получить статус беженцев, после неудачи выехать в развитые страны, заявляют о своем праве находиться на территории России в качестве «ищущих убежище». Кроме того, основная масса иностранных мигрантов, используя «конвенционную неприкосновенность», стала требовать немедленного предоставления им не только соответствующего статуса, но и различных льгот, земли, бесплатного жилья, причем только в крупных населенных пунктах, рассматривая другое как нарушение прав человека.

Опасность нерегулируемой внешней миграции усиливается тем обстоятельством, что многие иммигранты, прибывая к нам в поисках лучшей жизни, игнорируют свои политические и правовые обязанности в России. Безответственность и безнаказанность за пересечение государственной границы стимулирует их к незаконной коммерческой деятельности, включая торговлю оружием, наркотиками, переправку и транзит рабочей силы в страны Западной Европы. Такие мигранты беспрепятственно совершают челночные рейсы из России в другие страны и обратно. Неконтролируемая миграция приобрела в наше время угрожающий характер еще и потому, что широко используется криминогенной средой, которая снабжает нелегальных иммигрантов поддельными документами и использует в своих целях. В последние годы отмечается и тенденция насыщения страны иностранными инвалидами и калеками, международными бомжами и нищенствующими элементами.

Не может не беспокоить россиян усиливающаяся политизация отдельных групп иностранных мигрантов (особенно афганцев, ангольцев, курдов), которые настаивают на своем особом праве получать материальную компенсацию от России, несущей, по их мнению, ответственность за события в своих государствах с участием СССР.

Особенно отличается организованная деятельность групп афганских граждан (более 80 тыс. чел.), которые проявляют активность и продолжают бесконтрольно прибывать на территорию России. Ими расширяется полулегальная коммерческая деятельность в интересах Афганистана с участием российских коммерсантов. Имеющиеся афганские общины в Москве, Московской области, Санкт-Петербурге, объединяют лиц, принадлежащих к одному семейному клану, народности, религиозной группе (исламисты, исмаилиты и т.д.).

С политическими претензиями к России все чаще стала выступать курдская община, обвиняя нашу страну в продаже оружия Хусейну для «уничтожения курдского народа». В последнее время курдский вопрос приобретает выраженную националистическую направленность. Так, одна часть бывших «советских курдов», проживавших до распада СССР на территории Азербайджана, Армении, Грузии, республик Центральной Азии и ныне пере-

бравшихся в Россию, ультимативно требует предоставления им российского гражданства, а следовательно, жилья. Другая часть пытается представить себя в качестве «неотделимой части курдского народа», настаивая на соответствующем отношении со стороны нашего государства, а также поддержке их в создании «исторически оправданной курдской автономии» на территории Азербайджана (Красный Курдистан).

В последнее время отмечается усиление борьбы за влияние среди иммиграции между афганцами, нигерийцами, заирцами, ганцами, шри-ланкийцами, вьетнамцами, которая порой доходит до прямых столкновений.

Среди иммигрантов из дальнего зарубежья все чаще формируются общины и землячества, создаются активные группировки в различных субъектах федерации, распространяющие листовки, прокламации, различного рода анкеты, заявления. Подобная деятельность при отсутствии эффективных сдерживающих мер с нашей стороны способствует распространению безнаказанности и вседозволенности.

Особую тревогу вызывают формирующиеся на нашей территории, особенно, в приграничье организованные объединения иностранцев, имеющих опыт партизанско-диверсионных действий и способных в перспективе при определенных условиях оказывать влияние на обстановку в отдельных районах России, создавать новые очаги напряженности вдоль границы. Следует учитывать, что основная масса иммигрантов является выходцами из исламских государств (афганцы, иракцы, курды, иранцы, сомалийцы, пакистанцы, суданцы, палестинцы и др.) с постоянно нестабильным внутривосточным положением, и неблагоприятной санитарно-эпидемиологической обстановкой.

Попадая на нашу территорию, потоки иммигрантов наполняют отдельные районы России неквалифицированной, люмпенизированной, с криминальными наклонностями рабочей силой. Значительное увеличение объема такой иммиграции приводит, зачастую, к перенапряжению трудового рынка и выдавливанию россиян из мест проживания.

Нельзя забывать, что максимально возможный объем транзитной миграции через Россию в Западную Европу, США и Канаду может составить около 16 % от общего количества иммигрантов в Россию. При этом, как показывает практика, большая часть иммиграции будет «оседать» в приграничных районах, усугубляя и без того тяжелые проблемы приграничья.

Напрашивается вывод, что с распадом СССР и развитием системного кризиса в стране резко ослабла государственная безопасность России. Ее укрепление предполагает повышенное внимание к разработке теории пограничной политики и привлечение значительных средств для реализации пограничных мероприятий.

§4. Влияние военных конфликтов на пограничную политику России

История государственного развития свидетельствует о том, что правильное определение оборонных приоритетов страны связано с пограничным пространством. Здесь необходимо хорошо знать состояние военно-политической обстановки, уметь всесторонне ее анализировать и оценивать, делать обоснованные выводы, оперативно устанавливать угрозы государственной безопасности и намечать эффективные меры по их нейтрализации. Очень важно, при этом учитывать цели обеспечения безопасности и направления защиты социальных и политических интересов России в каждом пограничном регионе, ставить конкретные задачи и решать их как специальными государственными организациями, там и институтами гражданского общества.

После определения приоритетов защиты политических интересов России в пограничном пространстве требуется обоснование комплекса мер по предупреждению возникающих на границе угроз государственной безопасности и парированию тех из них, которые не удастся предупредить.

При определении приоритетов пограничной политики следует ориентироваться в первую очередь на политические и военные интересы России в пограничном пространстве, выявлять реальные угрозы государственной безопасности, существующие в конкретных пограничных регионах, формулировать их и ранжировать по

важности. В этой работе важно не допустить как дробления угроз до уровня, когда они сливаются с иницирующими причинами, так и интегрирования проблем местного значения до общегосударственного масштаба. Первая крайность опасна тем, что многочисленные мелкомасштабные военно-политические угрозы приводят к распылению внимания, сил и средств, находящихся в компетенции пограничной службы, а вторая затрудняет определение конкретных целей и задач пограничной политики.

Наиболее важно в этой процедуре установить адекватное ранжирование (приоритетность) выявленных в пограничном регионе угроз государственной безопасности. Иначе неизбежны грубые просчеты в определении порядка (последовательности) использования имеющихся в данном регионе сил и средств пограничной политики. Эти силы и средства могут быть распылены и направлены на предупреждение и нейтрализацию (парирование) менее значимых, а не первоочередных военно-политических угроз. Другими словами, действия субъектов пограничной политики должны быть оптимально организованы.

Следующим после выявления имеющихся в соответствующем пограничном пространстве угроз государственной безопасности этапом является определение сил (субъектов), которые могут благоприятствовать или противодействовать реализации этих угроз. В таких качествах обычно выступают отдельные государства и их союзы (коалиции), общественно-политические организации, разведывательно-подрывные службы других государств (их коалиций), противостоящие группировки войск противника и его резервные формирования и т.п.

Завершающим этапом в определении мер по защите военно-политических интересов страны в ее пограничном пространстве должны стать разработка комплекса конкретных мероприятий по предупреждению и нейтрализации выявленных в данном пограничном регионе реальных существующих угроз государственной безопасности, постановка задач всем субъектам пограничной политики, организация взаимодействия между ними, целенаправленная подготовка к возможным провокациям и, наконец, эффективное оперативное руководство охраной и защитой рубежей.

Обеспечение безопасности Российской Федерации в ее пограничном пространстве означает на практике определение и реализацию комплекса мер по предупреждению и парированию (нейтрализации) военно-политических угроз силами и средствами пограничной политики.

Оптимальное управление сложными процессами невозможно без широкого использования современной техники. Очевидно, что для предупреждения и нейтрализации угроз безопасности России в пограничном пространстве необходимо создание единой автоматизированной системы информации, обеспечение оперативного анализа политической обстановки на ее основе, широкое использование для предупреждения и нейтрализации (парирования) возможных угроз приемов информационно-психологической борьбы. Столь жизненно важное экономическое, психологическое и военное превосходства над противником в нужный момент может быть достигнуто активными действиями при локализации и нейтрализации угроз государственной безопасности, особенно переходящих в стадию вооруженных конфликтов. К сожалению, в настоящее время и, по-видимому, в ближайшем будущем оценку и прогнозирование политической обстановки в пограничном пространстве России придется осуществлять с ограниченным использованием электронно-вычислительной техники и локальных сетей. Между тем, в современных условиях должны составляться краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный прогнозы военно-политической обстановки на границах, что является достаточно трудоемкой работой.

Как уже отмечалось, профилактика угроз государственной безопасности на границе предполагает выявление их скрытых причин, разработку аргументированных прогнозов развития политических процессов, определение адекватных мер по преодолению вероятных последствий. Те угрозы, которым не уделялось должного внимания на начальных стадиях развития, обычно усиливаются и преодолеваются в последующем со значительно большими затратами.

Важным направлением пограничной политики по предупреждению военных угроз России в пограничном пространстве являются информационная и психологическая работа, имеющие целью противодействие идеологическому, пропагандистскому, психоло-

гическому воздействию противника на субъекты пограничной политики и население приграничья, разоблачение враждебной пропаганды и организацию контрпропаганды, срыв психологических диверсий противника, проводимых на международном уровне и внутри страны, нейтрализацию их отрицательных последствий.

При переходе угрозы государственной безопасности в кризисную фазу, когда добиться ее деэскалации бывает затруднительно, необходимо проведение демонстративных политических и силовых мер, направленных на достижение морального превосходства над соперником.

Важное значение в предотвращении и разрешении военно-политических угроз государству в пограничном пространстве имеют действия, направленные на локализацию конфликтов. Локализация предполагает ограничение противоречий и столкновений сторон пределами местности, где они зародились. С этой целью проводится блокирование конфликтотенной территории и применяется комплекс специальных мероприятий.

В ходе решения задачи по локализации угрозы государственной безопасности предусматриваются скоординированные активные действия пограничных войск ФПС, соединений, частей и подразделений МО, МВД и других субъектов охраны границы с целью оказания силового воздействия на противника и принуждения его к политическому урегулированию возникших коллизий.

Одной из важнейших задач пограничной политики Российской Федерации является предотвращение и нейтрализация вооруженных конфликтов в российском пограничном пространстве и на внешних границах государств СНГ.

Анализ вооруженных конфликтов, периодически возникающих в пограничном пространстве России за последние 30 лет (на Даманском полуострове, на отдельных участках монгольской и китайской границ, особенно, в приграничных районах с китайской провинцией Синьцзян, на таджикско-афганской границе, в Кавказском и Северо-Кавказском пограничных регионах, в Приднестровье и т.д.), и их причинно-следственных связей показывает, что конфликты эти не возникают спонтанно, а являются следствиями кризисного развития чрезвычайных ситуаций на государст-

венной границе между сопредельными странами. Подобного рода ситуации в значительной мере предопределяются характером и направленностью политических, военно-стратегических, национально-этнических, правовых и многих других отношений между соседними государствами и населяющими их народами.

Рассматривая роль экстремальных условий обстановки в формировании и развитии очагов вооруженных конфликтов на российской государственной границе и внешних границах СНГ, необходимо отметить, что они зачастую детерминируются негативным характером влияния присутствующих здесь националистических, религиозно-этнических, шовинистических элементов и особенно их незаконных вооруженных формирований. При этом случае резко увеличивается опасность перерастания военно-политической напряженности между странами в очаги столкновений, которые могут развиваться в вооруженные конфликты и даже локальные войны. Мало того, по мнению В. Лукова, сохранение вблизи границ России такого рода очагов может «провоцировать усиление военно-политического присутствия третьих стран в сопредельных регионах»²⁷.

Приграничный вооруженный конфликт на российской государственной границе или внешних границах государств СНГ может стать одной из нежелательных форм разрешения территориальных, региональных, национально-этнических и других противоречий с применением средств вооруженного насилия, при котором сопредельные государства не переходят в особое состояние отношений, характеризуемое как локальная или крупномасштабная война.

Любая экстремальная военно-политическая ситуация имеет свой очаг возникновения и ограниченную сферу распространения в пространстве и времени.

Пространственно-временные показатели, некоторые характеристики вооруженного конфликта, а также используемые сторонами силы и средства предопределяют его масштабы и интенсивность. По своей напряженности вооруженные конфликты могут быть малой, средней и высокой интенсивности. От интенсивности и места

²⁷ В. Луков. Проблемы международной безопасности России. // Международная жизнь. — 1996. — № 11–12.

возникновения вооруженного конфликта в значительной степени требуемые для его ликвидации военные и политические средства.

Вооруженные конфликты в российском пограничном пространстве и на внешних границах СНГ, как свидетельствует практика, обычно возникают под влиянием комплекса причин. Важнейшее место среди них занимают неурегулированность государственного разграничения соседних стран (территориальные претензии) и внутренний сепаратизм, ищущий «внешнего врага», и эксплуатирующий, зачастую, национальные проблемы.

После распада Советского Союза и установления на западе и юге страны новых российских границ в ряде сопредельных с Россией государств резко активизировались националистические и реваншистские силы, выдвигающие требования о пересмотре государственных границ. Со стороны неправительственных и националистических организаций этих стран и даже государственных органов все более настойчиво проявляются попытки ущемления политических, военных, экономических и иных интересов российского государства. Можно утверждать, что наибольшую опасность для нашей страны представляет нарастающее давление, направленное на отторжение части ее территорий. Такое давление в сочетании с местным сепаратизмом, распространенным в некоторых приграничных субъектах Федерации, впервые после второй мировой войны стало представлять реальную угрозу территориальной целостности Российской Федерации.

Анализ показывает, что примерно две трети сопредельных с Россией государств в той или иной мере, в явной или скрытой форме не согласны с существующим сегодня пограничным размежеванием. К ним относятся, прежде всего, Япония, Латвия, Эстония и Китай. Спорные территориальные вопросы в перспективе готовы возникнуть в отношениях с Норвегией, Финляндией, Монголией, Литвой, Украиной, Азербайджаном и Казахстаном. Взаимной неудовлетворенности здесь способствует незавершенность пограничного разграничения, когда почти 14 тыс. км сухопутной государственной границы Российской Федерации (в основном это границы с бывшими союзными республиками СССР) не оформлены в международно-договорном отношении.

Территориальные притязания к России имеют место практически во всех пограничных стратегических районах. Для предотвращения и нейтрализации вооруженных конфликтов в российском пограничном пространстве и на внешних границах государств СНГ необходимо, как свидетельствует практика, осуществить две группы мероприятий политического, дипломатического, экономического, социального и военного плана:

- заблаговременно проводимые мероприятия по предупреждению вооруженных конфликтов, носящие в основном профилактический характер;

- политические и дипломатические мероприятия, проводимые после возникновения вооруженных конфликтов и направленные на их нейтрализацию, а также вынужденные силовые действия.

Многие аналитики, среди которых выделяется В.М. Барынькин, к наиболее существенным мероприятиям по предупреждению вооруженных конфликтов в российском пограничном пространстве и на внешних границах государств СНГ относят:

- организацию непрерывного общегосударственного (межведомственного) автоматизированного контроля за обстановкой в пограничном и морском пространствах и оперативное адекватное реагирование на ее изменения;

- поддержание добрососедских отношений с сопредельными государствами, в том числе по линии погранпредставительской работы;

- быстрее государственное-правовое оформление российской государственной границы и границ всех остальных государств СНГ, особенно их внешних границ;

- бескомпромиссную борьбу с сепаратизмом и национализмом в приграничных субъектах Федерации, расположенных в наиболее взрывоопасных местах;

- активизацию миротворческой деятельности России на внешних границах государств СНГ;

- сбалансированное военное строительство в пограничном пространстве, особенно в пограничных регионах с повышенной вероятностью возникновения очагов вооруженных конфликтов.

К числу возможных мероприятий по нейтрализации возникших вооруженных конфликтов в пограничном пространстве России и на внешних границах государств СНГ следует отнести:

- активизацию переговорного процесса с использованием в нем при необходимости посреднической деятельности ООН и заинтересованных в быстрейшем прекращении вооруженного конфликта государств;

- принятие военно-политическим руководством страны конституционного решения о порядке нейтрализации возникшего вооруженного конфликта с доведением его до широкой общественности;

- установление цензуры за публикациями (передачами) о вооруженном конфликте средствами массовой информации;

- изолирование очага вооруженного конфликта от противоправного притока людских, материальных (особенно оружия, военной техники, боеприпасов и взрывчатых веществ) и финансовых (валютных) ресурсов;

- быстрое создание сводной группировки войск силовых министерств и ведомств, обеспечивающей под единым командованием в короткий срок разгром вооруженного противника и наведение конституционного порядка в районе вооруженного конфликта;

- расширение правовой пропагандистской работы среди местного населения, в том числе, церковными организациями;

- широкое привлечение сочувствующего силам правопорядка населения к проведению в районе вооруженного конфликта охранных и разведывательно-поисковых мероприятий;

- разоружение проживающего в очаге вооруженного конфликта населения одновременно с уничтожением (пленением) вооруженных формирований противника;

- усиление охраны государственной границы на угрожаемых участках, а при необходимости и взятие в экстренном порядке под охрану административных границ субъектов Федерации, прилегающих к очагу вооруженного конфликта;

- приоритетное материально-техническое, в том числе финансовое, обеспечение сил и средств, участвующих в нейтрализации вооруженного конфликта.

Для энергичной нейтрализации возникшего вооруженного конфликта важно быстро оценить оперативно-тактическую обстановку и определить задачи силовых формирований, в том числе Федеральной пограничной службы.

При определении объема работы по подготовке формирований российских Пограничных войск к выполнению задач в вооруженном конфликте следует учитывать, что очаги вооруженных конфликтов, чаще всего эволюционируют постепенно, по мере нарастания напряженности в том или ином пограничном пространстве. Такой очаг может носить и пульсирующий характер, развиваться спонтанно, возникать внезапно, иметь неожиданный, взрывной характер. Естественно, что в зависимости от разновидности формирования очага вооруженного конфликта субъекты пограничной политики будут располагать различным временем на подготовку к предстоящим военно-политическим действиям.

Анализируя условия, которые складывались в вооруженных конфликтах в Нагорном Карабахе, Приднестровье, Таджикистане и Чечне, можно выделить шесть наиболее характерных особенностей, оказывающих определяющее влияние на пограничную политику.

Первая особенность состоит в том, что обострение конфликта обычно осуществляется в течение достаточно длительного времени и одновременно по множеству направлений – политическому, оперативно-стратегическому, национально-этническому, территориальному, конфессиональному и другим. Этому процессу сопутствует ряд характерных признаков:

- столкновение в районе вооруженного конфликта интересов различных стран (в том числе из дальнего зарубежья);
- активизация разведывательно-подрывной деятельности спецслужб иностранных государств против России с целью ослабления ее потенциала и вытеснения из стратегически важного региона;
- усиление внешнеэкономической и политической активности сопредельных государств по распространению своего влияния;
- активизация националистических движений различного толка, носящих, в основном, антироссийский характер и подталкивающих население к активным националистическим действиям

(в Чечне, например, «Самур», «Садвал», «Вайнах», «Адыга-Хасэ», «Народный фронт имени Шамиля», «Стыр Ныхас» и другие про-исламские партии и организации фундаменталистского толка);

- расширение географии и масштабов контрабандной дея-тельности, срастающейся с организованной международной пре-ступностью и наркобизнесом;

- ухудшение криминогенной обстановки в приграничье, расширение объемов незаконной переправы в район ожидаемого вооруженного конфликта из «горячих точек» и из-за границы оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и других средств веде-ния боевых действий, в том числе тяжелого оружия;

- противодействие международно-правовому законодатель-ному оформлению и организации охраны российской государст-венной границы на новых участках;

- создание под благовидными предлогами незаконных воо-руженных формирований (зачастую за счет наемников) и тща-тельная их подготовка к широкомасштабным военным действиям с регулярными войсками с применением специфических приемов и способов ведения войны;

- подготовка экстремистами в выгодном свете общественно-го мнения, использование для своих целей религиозных чувств местного населения и распространении русофобии.

Вторая особенность пограничного вооруженного конфликта со-стоит в том, что ведение военных действий в нем, как правило, осуще-ствляется не по классическим канонам военного искусства. Следует учитывать, что в качестве «противника» в пограничном конфликте могут оказаться не только различного рода незаконные и хорошо обу-ченные вооруженные формирования, уголовные, отлично овладевшие специфической тактикой ведения боя мелкими подразделениями и одиночными лицами, но и значительная часть вооруженного и невоо-руженного местного населения. Последнее может противодействовать передвижению войск, проводить антивоенную агитацию среди воен-нослужащих, участвовать в манифестациях протеста, а также оказы-вать помощь в укрытии и обеспечении мелких подразделений и от-дельных лиц, участвующих с оружием в руках в вооруженном кон-фликте. В результате этого район конфронтации превращается, по су-

шеству, в зону военных действий без четко очерченной линии фронта. Растворение боевиков среди местного населения, осуществление ими внезапных вооруженных нападений под прикрытием населения с различных направлений, трудность распознавания противника до тех пор, пока он не откроет огонь, ставит регулярные войска в невыгодное положение, не позволяет им наиболее эффективно использовать имеющееся оружие и военную технику.

Третьей особенностью пограничного конфликта является со- вмещение ведения военных действий с пресечением контрабандной и другой преступной деятельности, воспрещением подвоза боевикам вооружения, боевой техники и боеприпасов, а также подхода к ним людских подкреплений из других регионов. Отсюда возникает необходимость использования значительных сил и средств для блокирования (изоляции) очага вооруженного конфликта. Трудности осуществления таких мер увеличиваются из-за того, что в прилегающих к конфликтной зоне местностях появляется большое количество беженцев. Вполне естественно, что многие из них пытаются приобрести жилье, местную прописку и принимают активное участие в коммерческой деятельности, создавая конкуренцию коренному населению. По мере наведения порядка в очаге вооруженного конфликта под видом беженцев скрываются боевики и наемники, ухудшающие криминогенную ситуацию. На таком фоне бывает особенно трудно принимать меры для обустройства, питания и оказания медицинской помощи беженцам, осваивать дополнительные средства, финансовые ресурсы, выделяемые государством для этих целей.

Четвертой особенностью конфликтов на наших границах бывает наличие в пограничном районе большого количества русскоязычного населения. В частности, на Северном Кавказе и прилегающих к нему районах в настоящее время, например, имеются Всекубанское казачье войско, Кубанская казачья рада, Ставропольский краевой союз казаков, Терское казачье войско, Астраханское казачье войско и Союз казаков Калмыкии. Понятно, что усилия лидеров казачьих объединений направлены на возрождение и формирование институтов казачества, призванных защищать и отстаивать интересы, в первую очередь, русского населения. Как организованная сила, казачество готово и способно ока-

зывать действенную помощь формированиям правопорядка в очаге вооруженных конфликтов.

Пятая особенность пограничного конфликта заключается в том, что в нем могут принимать участие и вооруженные формирования сил оппозиции (в Чечне, например, к ним относились группировки: Р. Лабазанова – до 500 человек, Б. Гантемирова – до 700 чел., У. Автурханова – до 1600 чел., Гаджиева – до 170 чел., всего – около 3000 чел.). Практика показывает, что подобные группировки малоуправляемы и стремятся к достижению узконационалистических целей, получению экономической и военной помощи, политическому признанию любыми средствами. При неблагоприятном развитии конфликта они могут объединяться и противостоять силам наведения порядка.

Шестая особенность пограничного конфликта касается федеральных сил. В их составе действуют, как правило, разноведомственные войска: силы и средства Министерства обороны, Министерства внутренних дел, Федеральной пограничной службы, Федеральной Службы Безопасности, а иногда и миротворческие силы от СНГ или даже вооруженные силы отдельных независимых государств. Сложность и непредсказуемость развития политической и военной ситуации в очаге пограничного конфликта, специфика задач, решаемых каждым силовым ведомством, отсутствие единого координационного центра, низкая подготовленность личного состава к действиям в нестандартных условиях, существенно снижают эффект масштабных контртеррористических операций.

Практика решения подобных вопросов показывает, что в последнее время резко возросла потребность в разработке теоретических, методологических, организационных основ пограничной политики. Иначе безуспешными могут оказаться практические усилия по многим направлениям усилия по многим направлениям современной пограничной политики.

Только при активном участии науки пограничная политика, как один из важных видов государственной политики, обретет системность и станет разновидностью управления политическими процессами, определяющими государственную безопасность России.

Глава 2. УГРОЗЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ НА ЮЖНОМ НАПРАВЛЕНИИ

§1. Политическая ситуация на Юго-Западных границах Российской Федерации

Из мировой практики известно, что для оценки уровня безопасности государства, без чего невозможно успешное политическое реформирование, необходимо знать характер угроз и опасностей, с которыми можно столкнуться в будущем.

В краткосрочной перспективе внешние военные угрозы для Российской Федерации, по оценкам политологов, невелики. Маловероятно, что в ближайшее время появятся субъекты, которые, как в период холодной войны, реально угрожали бы нашей стране вооруженной агрессией. Безусловно, не может не вызывать опасений расширение и активизация Североатлантического альянса, превратившегося в доминирующую военную силу в Европе. Однако у сегодняшней России не так уж много политических или экономических противоречий со странами НАТО, которые могли бы привести к крупномасштабным конфликтам.

Важным фактором обеспечения международной безопасности является и комплекс договоров о контроле над вооружениями, способствующих предсказуемому развитию политической и военной ситуации и снижающих вероятность внезапного нападения. К тому же Российская Федерация обладает мощными стратегическими ядерными силами, способными сдерживать любого агрессора. Вместе с тем нельзя исключать появление локальных конфликтов и столкновений, в которые может быть втянута Россия.

В перспективе угрозы государственной безопасности России могут возрасти, прежде всего, на юге страны. Если наметившаяся тенденция к военной конфронтации с исламским миром по «дуге нестабильности», проходящей через Северный Кавказ, получит развитие, нельзя исключать и начала нашего более активного противоборства с некоторыми мусульманскими странами, стремящимися к господству в этом регионе. В худшем прогнозе в 21 веке Россия может стать участницей нескольких войн масштаба афган-

ской, причем не только на чужой, но и на своей территории или на территории СНГ.

Распад Советского Союза изменил конфигурацию мирового сообщества, важнейшим элементом которого было противостояние сверхдержав, групп государств-союзников, крупнейших военных блоков, поддерживавших биполярную конструкцию мира и тем самым снижавших вероятность глобальных войн.

Оценивая перемены в расстановке сил последнего времени, заместитель директора Института США и Канады РАН С.М. Рогов писал по этому поводу: «Мир возвращается к нормальному состоянию, так как исторически многополярная система международных отношений была типическим случаем, нормой, а биполярность – исключением из правила»²⁸. Между тем, по мнению того же автора, возвращение системы международных отношений в свое «естественное» состояние не дает оснований для оптимизма, поскольку многополярный мир весьма сложно сохранять длительное время в стабильном состоянии. Поэтому исчезновение с политической карты мира одной из сверхдержав придало бы обвальный характер начавшейся было эволюционной перестройке системы международных отношений, что вовсе не означает появление «нового мирового порядка».

Сегодня очевидно, что распад Советского Союза явился событием драматическим и эпохальным для судеб мира. Многие специалисты усматривали в этом событии начало «сокрушительных перемен», прежде всего, в геополитическом положении России. Высказывались основательные опасения, что происшедшие в конце 20 века геополитические изменения настолько катастрофичны, что их негативные последствия не осознаются еще полностью нашими современниками. Академик Э.А.Поздняков говорил по этому поводу, что Россия, огромные пространства бывшего Советского Союза и Европа оказались в центре этих изменений, а распад СССР, всей системы социализма, объединение Германии создают кардинальный сдвиг в мировом балансе сил²⁹. Более того, поскольку мировая стабильность

²⁸ С.М. Рогов. Россия и США в многополярном мире. – США – ЭПИ. – № 10, 1992.

²⁹ Э. Поздняков. Геополитический коллапс и Россия. – Международная жизнь, № 8–9, 1992.

во многом определялась сложившимся балансом сил, то объединение Германии, распад Советского Союза и крушение системы социализма подорвало Европейское сообщество и возникла «принципиально иная геополитическая ситуация в Европе, в Евразии и в мире, в которой нет места ни западноевропейской, ни восточноевропейской интеграции в обозримом будущем. Наступила пора дезинтеграционных процессов»³⁰.

Оценивая международную ситуацию как нестабильную, со значительной вероятностью территориального передела мира, его ресурсов и стратегических рубежей, академик Э.А. Поздняков утверждает, что в новых условиях единственная сверхдержава (США) получила уникальную возможность вклиниться в быстро меняющийся евразийский геостратегический регион, чтобы воздействовать на ход событий в нем в свою пользу. Задача Соединенных Штатов в мировой политике стала определяться просто: «Раз и навсегда разрушить евразийский геостратегический монолит, не допустить доминирования в Евразии какой бы то ни было одной державы и, прежде всего, России».

Такие оценки нашли подтверждение в планах Пентагона еще в марте 1992 года. Стремление американского руководства закрепить положение США в качестве лидера в мировом сообществе выразилось в откровенных намерениях США не допустить появления нового соперника ни на территории бывшего СССР, ни в другом районе мира.

Некоторые историки и политологи характеризуют складывающийся мировой порядок, как систему международных отношений, при которых будет осуществляться жесткая эксплуатация отстающих стран развитыми. Грядущий порядок, по их мнению, неуклонно приобретает черты технологического геноцида, сопровождающегося размещением реактивных захоронений, высокотоксичных и грязных производств на территориях слаборазвитых стран, хищническим потреблением их людских и природных ресурсов. «Новый мировой порядок», навязываемый Соединенными Штатами всему миру, напоминает многим индустриальное рабо-

³⁰ Э. Поздняков. Геополитический коллапс и Россия. – Международная жизнь, № 8–9, 1992.

владение, сочетающееся с разработкой и производством новейших передовых технологий³¹.

Развитие среднеазиатских республик бывшего СССР сопровождается сегодня «всплеском разрушительной энергии» и создает серьезную потенциальную угрозу России, поскольку страны этого региона будут, по-видимому, испытывать возрастающее влияние южных соседей, с которыми они тесно связаны исторической судьбой, религией и культурой.

Среди российских экспертов нет единства взглядов на приоритеты политики России в Центральной Азии, не выработано и общей стратегии по отношению к азиатским странам. Однако все они сходятся во мнении, что межнациональные, социальные и территориальные проблемы Северного Кавказа могут негативно влиять на социально-политическую ситуацию в Поволжье, Сибири, в Средней Азии. Примером тому может служить гражданская война в Таджикистане, которая оказалась во многом следствием противоречий и разногласий, порожденных в процессе суверенизации. Эта война также продемонстрировала, что гражданское противостояние активно стимулируется здесь Пакистаном, Саудовской Аравией, Турцией, другими странами³².

Нет сомнений, что угрозы политической стабильности на Юге, а следовательно и угрозы безопасности России, прямо связаны с вооруженными столкновениями на Кавказе и в Таджикистане, с военным противостоянием в Афганистане, Ираке и на Ближнем Востоке, усилением борьбы в этом регионе различных этнических групп за обретение государственности. Эти процессы могут превратить мусульманский Восток в очаг перманентных этнорелигиозных и территориальных войн и революций.

Неблагоприятные тенденции на Юге России усугубляются историческим соперничеством крупных держав в этой части мира, ведущих борьбу за раздел сфер влияния и стремящихся к объединению государств региона в рамках выгодного для себя союза.

³¹ Н. Лысенко. Цель – великая империя. // День. – 1993. – 2-8 мая. – № 17. – С. 5.

³² Е. Никитенко, Н. Пиков, С. Шиловский. Дуга нестабильности. Бурные процессы в исламской части мира требуют пристального внимания и осмотрового подхода. // Независимая газета. – 1996. – 4 декаб.

Попытки Египта, Ирана, Пакистана, Саудовской Аравии, Турции найти новую модель такого объединения значительно активизировались после распада СССР, приведшего к ослаблению России на мировой арене. В этих союзах странам Средней Азии и Кавказа отводится роль своего рода плацдармов исламской экспансии.

Проявившиеся в настоящее время две тенденции – панисламистская и пантюркистская – могут привести к появлению принципиально нового центра силы в этом регионе. «Руководство Турции, – как отмечает Президент Академии военных наук М.А.Гареев, – не скрывает, что сфера ее геополитических интересов распространяется на весь мусульманский мир бывшего СССР»³³. Стремление создать ядро будущего всеисламского союза пантюркистской или панисламистской пробы может подтолкнуть Пакистан, Саудовскую Аравию и Турцию к военному вмешательству в дела государств Кавказа и Средней Азии. Такие попытки уже имели место в Средней Азии и Чечне.

При оценке политической ситуации в этом Средне-азиатском регионе и на Кавказе многие эксперты обращают внимание на развитие тенденций противостояния некоторых стран с Россией. Это подтверждается такими их действиями, как вступление в 1992 году Узбекистана, Казахстана, Киргизии, Туркмении, Азербайджана и Афганистана в Организацию экономического сотрудничества (ОЭС), созданную в 1985 году Ираном, Пакистаном и Турцией; строительство Трансзиатской магистрали в обход России; соглашение о создании транскаспийского коридора (железная дорога, нефтепровод) Ташкент–Баку–Тбилиси–Поти (1996 г.).

Перспективы политики России в Закавказье также выглядят весьма неблагоприятно. В литературе можно встретить и более категоричные суждения, утверждающие, что страны Закавказья окончательно потеряны как приоритеты России, а отдельные их попытки вернуться к прежним отношениям следует рассматривать скептически. Среди политиков и политологов все чаще можно встретить мнение, что России выгодней уйти за естественные рубежи Большого Кавказа. Впрочем, такое бегство вряд ли решит наши многочислен-

³³ Гареев М.А. Некоторые проблемы российской военной доктрины. // Международная жизнь. – 1993. – №7.

ные проблемы, поскольку и в этом случае «войнствующий национализм горских народов, крепнувший региональный сепаратизм части казачества потребуют сильной и гибкой политики».

По некоторым прогнозам, «на Кавказе России предстоит строить границу по перевалам Большого Кавказа. В худшем случае – по границам Краснодарского, Ставропольского краев, Калмыкии. За пределами этих границ российской дипломатии предстоит очень осторожно и взвешенно вести работу по предотвращению образования коалиций, имеющих целью устранение России из бассейна Черного моря и вообще с Северного Кавказа»³⁴.

Следует заметить, что ситуация в Закавказье развивается во многом в соответствии с самыми мрачными прогнозами. Российская дипломатия потерпела в этом регионе ряд поражений: не удалось добиться укрепления ориентированных на Россию политических сил в Азербайджане, отстоять благоприятный для нас статус Каспийского моря, предотвратить проникновение западных компаний в Азербайджан, в результате чего Россия проиграла борьбу за трубопроводы.

Тревогу по поводу укрепления позиций Запада и США в Закавказье неоднократно высказывал Л. Рохлин. Он один из первых обратил внимание на то обстоятельство, что вытеснение России из этого района усилило лидерство американского и турецкого капиталов. Так, за последнее время доля Турции во внешнеторговом обороте закавказских республик возросла в несколько раз, а США вышли на первое место по инвестициям, тогда как Россия существенно сократила торговые связи с Закавказьем.

Становится очевидным, что позиции западных стран в этом районе мира выходят за рамки экономических интересов и тем более не ограничиваются нефтяными сделками. Они стремятся воспользоваться слабостью России с целями:

- укрепиться экономически и политически в геополитически чувствительных для нашего государства зонах;
- способствовать горизонтальной консолидации государств Центральной Азии и Закавказья против России;

³⁴ Б. Тарасов. Военная доктрина России. СНГ – начало или конец истории? // Международная жизнь. – 1993. – № 7.

- содействовать укреплению самостоятельности стран с помощью инвестиционной политики;

- создать экономический и военно-политический блок в качестве противовеса России и продолжить ее вытеснение из Закавказья и Центральной Азии.

Благодаря такой позиции Запада Азербайджан и Грузия, вошедшие в СНГ после серьезных неудач в своей национальной политике, использовали страны содружества и Россию для восстановления своей территориальной целостности, вынудили Россию оказать им помощь, после чего стали апеллировать к мировой общественности, чтобы нейтрализовать влияние России и гарантировать свою независимость от нее.

В настоящее время участились новые неблагоприятные для России события в Кавказском регионе.

1. Активизировалось стремление заинтересованных сил увязать существование российских военных баз на территории Грузии с разрешением грузино-абхазского конфликта. В ситуации, когда российское влияние на Абхазию существенно уменьшилось, ставится вопрос о замене российских миротворческих сил на силы ООН (создание группы «Друзей Грузии» в СБ ООН).

2. Создан новый тройственный союз Киев-Тбилиси-Баку, в результате чего Украина с ее значительными технологическими возможностями в области производства обычных вооружений становится важнейшим стратегическим партнером Грузии.

3. Заключены не только транзитные и тарифные соглашения между Грузией, Азербайджаном, Туркменией, Узбекистаном и Украиной, но и устанавливается сотрудничество этих стран в военной области, подрывающее интересы России в Закавказье и сужающее ее политические возможности. Фактически здесь формируется новый военный союз, направленный против нашего государства и создается Евразийский транспортный коридор в обход России.

4. Реализуются договоренности Грузии с Китаем о возрождении Великого шелкового пути.

5. Вовлекается в Закавказскую политику Иран, до последнего времени блокировавшийся США, заинтересованными укреплением здесь позиций Турции. Именно с этой целью последней были

переданы 5 % акций Международного консорциума, предназначенных Ирану.

6. Усиливаются попытки Грузии вовлечь в Евроазиатскую систему республики Восточного Кавказа и, прежде всего, Чечню. В настоящее время между Грузией и Республикой Ичкерия имеется договоренность о строительстве связывающей их дороги.

Историк В. Никитин считает, что Грузия взяла на себя инициативу по осуществлению планов Запада по вытеснению России с Кавказа, который должен стать непреодолимым барьером для продвижения российского влияния. По его мнению, Западу удалось создать внутри СНГ союз государств, направленный на разрушение этой организации, а тройственный союз Киев-Тбилиси-Баку позволит установить «западный контроль над Закавказьем и Центральной Азией – над регионами, обладающими колоссальными запасами энергоресурсов»³⁵.

Российские аналитики неоднократно отмечали, что Грузия и Армения являются стратегически важными партнерами для России. Если позиции России в Грузии оцениваются как сложные, то в Армении, по мнению большинства политиков и политологов, у России есть хорошие основания для развития более тесных отношений. Обсуждение этого вопроса получило новый импульс после подписания Устава Союза Белоруссии и России в 1997 году. Тогда присоединение Армении к российско-белорусскому союзу поддерживалось общественным движением «Армянская народная инициатива», а в Государственной Думе России – отдельными депутатами: В. Лукиным, Г. Старовойтовой, Н. Рязановым, Е. Большаковым, Т. Гдяном. При этом всегда подчеркивалось, что речь идет не о восстановлении прежних отношений, а о создании нового союза, главные цели которого – экономическое и политическое сотрудничество, военная взаимопомощь. Здесь в более тесных отношениях заинтересованы обе стороны, чьи интересы в Закавказье оказываются ущемленными.

И хотя общая концепция СНГ не раз подвергалась серьезной

³⁵ В. Никитин. Москва и новый тройственный союз. Запад заинтересован в укреплении стратегического альянса Киев-Тбилиси-Баку. // Независимая газета. – 1996. – 24 декаб.

критике, а интересы России далеко не всегда совпадали с экономическими и политическими интересами бывших республик Советского Союза, у них по-прежнему остаются резервы для консолидации позиций по многим вопросам.

В целом социально-политическую ситуацию на Юго-Западных границах России можно охарактеризовать противоборством политически не определившихся сил и наличием конфликтных ситуаций.

Особую окраску политическому и военному положению на Юго-Западных границах России придает ситуация на Северном Кавказе. Этот регион экономически связывает Россию через Средиземноморье с промышленно развитыми странами Европы, с центрами мировой торговли и нефтеносными районами Ближнего и Среднего Востока.

По своим ресурсам Кавказ является промышленно-аграрным районом: здесь добываются нефть, уголь, полиметаллические руды; развиты нефтехимическая и нефтеперерабатывающая промышленность, машиностроение, производятся вертолеты, самолеты, электровозы, автомобили, строятся морские и речные суда; имеются гидротехнические сооружения, объекты энергетики; в аграрном секторе производится около 30 % общероссийского валового сбора зерна.

На Кавказе имеется развитая сеть автомобильных, железнодорожных, воздушных и морских коммуникаций с соответствующей инфраструктурой, крупными аэропортами, железнодорожными узлами, морскими портами, через которые обеспечиваются сообщение и грузооборот России со странами Юго-Восточной Европы, Малой Азии, Ближнего и Среднего Востока (приблизительно пятая часть всех экспортно-импортных операций).

В последнее время геополитические интересы России истолковываются как проявления «имперской политики» или «русского национализма». Этими ярлыками обозначаются естественные заботы о будущем, об укреплении экономики, о стабильности на государственных границах, о сохранении культурных и этнических связей между частями неразрывного целого. При этом роль

России как ядра СНГ объективно вытекает из ее социального, экономического, геополитического положения.

Современные политические процессы и территориальные проблемы России нельзя понять, не обратившись к ее историческому прошлому. Именно оно дает ответы на вопросы, которые возникают при территориальных спорах, оставшихся нерешенными после распада Советского Союза и прохождении линии государственной границы между возникшими на его обломках новыми государствами. Нельзя забывать, что нынешние границы России на юге складывались в течение многих столетий. Сложившись к концу XV века как самостоятельное централизованное государство, Россия вплоть до конца XIX века постоянно и неуклонно расширяла свою территорию.

Можно выделить ряд объективных и субъективных причин территориального роста России и расширения ее границ.

Особенностью становления Российского государства было отсутствие естественных рубежей на его окраинах, выгодных в военном отношении. За пределами Руси к югу и юго-востоку лежали неосвоенные земли с незначительным по численности коренным населением. Юридически оформленных границ в этих районах не существовало долгое время. Присоединение новых земель происходило, в основном, путем продвижения военно-промысловых экспедиций и поселенцев. Большую роль в этом колонизационном движении сыграло казачество, тесно связанное с русским правительством. Так были присоединены массивы земель Урала, Сибири, Дальнего Востока, севера Восточно-европейской равнины. Формирование Северо-Кавказской границы Российской Империи началось с середины XVI века, а присоединение к России Астраханского ханства вплотную придвинуло ее владения к Северному Кавказу.

Однако к началу XVII века сложилась ситуация, когда дальнейшее поступательное развитие Российского государства и общества без выхода к берегам Балтийского и Черного морей стало проблематичным. Существенное влияние на политику России на юге и юго-востоке оказывали набеги кочевых народов, оборонительные меры в отношении которых были не эффективны.

Продвижению России в западном направлении способствовало то обстоятельство, что большинство граничащих с нею областей соседних государств исторически им не принадлежало. Многие из них входили в состав Древнерусского государства и были отторгнуты силой в период феодальной раздробленности. Население этих областей к тому времени еще не ассимилировалось с этническим и историко-культурным ядром соответствующего государства. Таким было положение Украины и Белоруссии в составе Речи Посполитой, Прибалтики и Финляндии в составе Швеции, Молдавии в составе Османской империи.

На Кавказе, в Закавказье, Казахстане и Средней Азии соседями России были раздробленные феодальные образования, подвергающиеся давлению более сильных южных государств. Внешние вторжения и внутренние междоусобицы истощали силы малочисленных народов. Поэтому продвижение России вглубь этих территорий не встречало сопротивления и даже в большинстве случаев (за исключением, возможно, Северного Кавказа) поддерживалось населением, надеющимся обрести защиту от сильных врагов. Местные правители нередко обращались с просьбами принять их в российское подданство.

Характерной чертой XVIII–XIX веков было повсеместное насильственное присоединение крупными державами земель более слабых соседей. Многие территории Российского государства, особенно на Юге, были приобретены тогда в результате завоеваний. Этому способствовали и Персидский поход Петра I (1722 г.) и победы России в Русско-Турецкой войне (1768 г.), когда в Российское подданство вступили Ингушетия, Восточная Осетия, Кабарда, а позднее и Северная Осетия.

К сожалению, царский режим не всегда смог обеспечить длительное и постепенное приобщение отсталых народов к цивилизованному развитию. Уже в начале XIX века началось свертывание их автономии и установление общепринятых в России административных порядков, что привело к войне с горцами, продолжавшейся почти 50 лет.

Бурные события 1917 года вызвали в этом этнически пестром регионе волну новых политических событий. Сразу же оживились

угасшие национальные претензии и обиды, питающие сепаратистские устремления.

По-видимому, на этой почве возник Союз объединенных горцев Кавказа, выступивший за национальную автономию в составе Российского государства. В дальнейшем, как известно, республики Северного Кавказа и Закавказья до самого 1957 года меняли формы автономий в составе России³⁶. Достаточно вспомнить, что в 1917 году была провозглашена Горская республика во главе с Терско-Дагестанским временным правительством, в 1918 году образовалась Северо-Кавказская советская республика, в 1943 году была упразднена Карачаевская автономия, в 1944 году – ликвидирована Чечено-Ингушская АССР и упразднена Балкарская автономия.

Государственная граница Советской России на Кавказе определилась в 20 годы по российско-грузинскому участку (река Псоу) и осталась основным без особых изменений. Остается, однако, не решенной проблема самоопределения Абхазии. Бесспорно, что ее геополитическое значение в истории Российского государства велико, поскольку Абхазия вклинивается в Закавказье, обеспечивая России увеличение на треть протяженности Черноморского побережья и наличие ряда незамерзающих портов. Сближению России и Абхазии способствует и тяготение коренного и многочисленного русскоязычного населения, проживающего там, к Северному Кавказу и Югу России. Наше культурно-психологическое единство с горскими республиками ставит под сомнение естественность прохождения российско-грузинской границы по Кавказскому хребту. Уместно напомнить, что административные границы Грузинской ССР искусственно вычеркивались чиновниками, а базисная «целостность» Грузии поддерживалась насилием.

Разнообразие социальных и политических процессов на Юго-Западных границах России позволяет выделить ее общие и специфические интересы на Кавказе. Эти интересы включают:

³⁶ 1917 год – провозглашена Горская республика во главе с Терско-Дагестанским временным правительством. 1918 год – образовалась Северо-Кавказская советская республика. 1943 год – упразднена Карачаевская автономия. 1944 год – ликвидирована Чечено-Ингушская АССР, упразднена Балкарская автономия. 1957 год – восстановление упраздненных автономий.

- сохранение и развитие дружественных, взаимовыгодных, добрососедских отношений с государствами кавказского региона (Грузией, Арменией, Азербайджаном), недопущение их вовлечения в антироссийскую коалицию на экономической или, тем более, военно-политической основе;

- содействие укреплению территориальной целостности государств кавказского региона;

- снижение уровня политической и военной напряженности на южных рубежах Содружества Независимых Государств;

- закрепление лидирующей роли Российской Федерации в СНГ, подтверждение ее приверженности мирному урегулированию конфликтов в пределах Содружества;

- противодействие попыткам экспансии третьих стран в кавказский регион; сохранение в нем российского военного присутствия, поддержание сложившегося баланса сил;

- обеспечение социальной и политической стабильности на Кавказе и возможности оперативного реагирования на попытки обострения военно-политической обстановки;

- создание инфраструктуры для поддержания порядка на территории республик СНГ с использованием российских и коллективных мобильных сил.

Реализации российских интересов на Кавказе и смягчению социально-политической ситуации на Юго-Западных границах России во многом препятствует религиозный фактор.

Возросшая активность исламских фундаменталистских сил в современном этапе вызвана, не в последнюю очередь, сопротивлением мусульманского клерикализма нарастающим трудностям внутреннего развития в исламском блоке государств, все более заметным отставанием от западной цивилизации, боязнью неизбежных процессов демократизации общественной и экономической жизни, неприятием второстепенности собственной роли в международных отношениях.

Следует отметить, что благоприятные условия для экстремизма стали складываться в постконфронтационном мире и проявились особенно на его цивилизационных изломах. Наиболее ощутимо это и дает о себе знать на юго-западных границах Рос-

сии. Именно сюда – на регионы «мусульманского севера» – пан-исламисты направляют свои усилия, стремясь присоединить новые субъекты к объединяющемуся исламскому сообществу.

В последние годы в ряде пограничных мест компактного проживания мусульман на территории России заметно активизировались сторонники ислама. Вероятно, что в основе религиозного оживления присутствуют объективные причины внутреннего характера, обусловленные системным кризисом.

Однако, анализ показывает, что религиозная активность во многом инициируется и направляется исламскими центрами, находящимися в Саудовской Аравии, Иране, Пакистане, Турции и других государствах, которые рассматривают «мусульманские» районы нашей страны, а также вновь образованные независимые государства Средней Азии в качестве плацдарма для духовного завоевания бывшего постсоветского пространства.

Военные и политические процессы в Чечне и Таджикистане продемонстрировали стремление правящих и религиозных кругов ряда исламских государств к созданию на Северном Кавказе и в Средней Азии, так называемого, «санитарного исламского кордона», состоящего из «освободившихся от влияния Москвы» мусульманских народов.

По замыслам исламских фундаменталистов, центром объединения мусульман Российской Федерации и других стран СНГ на панисламистской основе должны стать исламские общественные и культурные центры.

Необходимо подчеркнуть, что исламский фундаментализм имеет антироссийскую, сепаратистскую направленность и представляет собой значительную и все возрастающую угрозу государственной безопасности России.

Сепаратистские тенденции в национальных республиках широко поддерживаются зарубежными организациями эмигрантов из этих регионов, а также иностранными спецслужбами, пытающимися оказывать влияние на общественно-политическое развитие в интересах своих государств.

Не удивительно, что в наиболее острых формах национал-экстремизм проявился в Чечне, когда пришедшая к власти груп-

пировка Дудаева, нарушив Конституцию Российской Федерации и провозгласив независимость Чечни, узурпировала властные функции федерального центра.

Дальнейшее развитие событий позволяет констатировать, что исламский экстремизм несет в себе угрозу сепаратизма, сеет национальную рознь, обостряет межконфессиональные отношения, расширяет масштабы применения насильственных методов политической борьбы.

Напрашивается вывод, что в России и государствах Закавказья фундаменталистские силы провоцируют радикализацию мусульманских общин, способствуют появлению экстремистских организаций в мусульманских регионах Российской Федерации, порождает недоверие между православной и мусульманской частями общества.

Очевидно, что исламский экстремизм является одной из опаснейших угроз безопасности России и негативно влияет на ситуацию в пограничье.

От прочности южных границ нашей страны во многом зависит экономическая безопасность государства. Особенно остро экономические угрозы проявляются сегодня в прикаспийском регионе. В течение нескольких лет политика России по отношению к странам этой зоны, освоению находящихся там нефтяных и газовых запасов, статусу Каспийского моря исходила из противоречивых стратегий. Одна из них выражалась жесткими, неоимперскими установками. Другая – «прагматическая», определялась позицией нефтяников (прежде всего концерна «ЛУКойл» и стоящих за ним правительственных кругов), заинтересованных в участии российских компаний в международных проектах освоения углеводородных ресурсов Каспия. В настоящее время вырабатывается единая государственная политика в решении этого вопроса.

Значение Каспийского региона для России велико и тесно связано с перспективами освоения его энергетических ресурсов. Опубликованные в последнее время данные геологических исследований показали, что запасы углеводородов в этой зоне существенно выше, чем предполагалось в советское время. Так, в докладе Государственного департамента США, представленном амери-

канскому Конгрессу, подчеркивается, что, «имея потенциальные (извлекаемые) запасы, достигающие 200 млрд. баррелей нефти, Каспийский регион может стать наиболее значимым новым игроком на мировом нефтяном рынке в следующем десятилетии». По оценкам Министерства энергетики США, экспорт нефти из Каспийского региона может к 2015 году достичь 2–4 млн. баррелей в день, или около 100–200 млн. т. в год. Это от 3,5 до 7 процентов нынешней мировой добычи нефти, а доля добываемого в этой зоне природного газа – 10 процентов его общей добычи.

И хотя в обозримом будущем Каспий по запасам энергоносителей не сможет конкурировать с нефтяными ресурсами Персидского залива или огромными газовыми месторождениями Севера европейской части России и Сибири, активная разработка углеводородов Каспийского бассейна может предотвратить ожидаемое увеличение удельного веса арабских стран и Ирана в производстве нефти, диверсифицировать мировые источники энергоресурсов и тем самым не допустить увеличения энергетической зависимости большинства государств мира от узкой группы стран, находящейся в нестабильном районе планеты.

В Каспийском регионе, важно заметить, пересекаются экономические интересы России, Турции и Ирана. При определенных обстоятельствах влияние Ирана на формирование российской политики может заметно возрасти. К тому же часть российских ведомств, особенно «Росвооружение» и Минатом, рассматривают Иран как источник сбыта российского оружия и ядерных технологий. Можно предположить, что наше политическое руководство надеется при помощи российско-иранского сотрудничества компенсировать расширение НАТО на Восток.

Каспийский регион является и зоной экономического противоборства России с Турцией, которая стремится распространять свое влияние на тюркоязычные страны Центральной Азии.

Большую активность в Прикаспии проявляют США, Германия, Великобритания, Франция. Используя противоречия между Россией, Турцией, Ираном и закавказскими государствами, страны Запада пытаются распространять свое влияние на государства Кавказа.

Несомненно, что социально-политическая ситуация на Юго-Западных границах России остается сложной, динамичной и складывается не в нашу пользу. А усиливающиеся здесь угрозы государственной безопасности предполагают разработку и реализацию мер противодействия и эффективности пограничной политики.

§ 2. Угрозы интересам России и перспективы безопасности на Кавказе

Пограничная политика России на Кавказе во многом определяется политической ориентацией, возникших на обломках Советского Союза государств. К сожалению, вчерашние республики СССР, испытывающие серьезные трудности в самостоятельном развитии, стремятся решать свои проблемы на путях противостояния России и поиска новых союзников.

Современный Азербайджан, к примеру, взял курс на развитие экономического, военного и политического сотрудничества с Ираном, Турцией и странами Запада. Наличие в Азербайджане значительных ресурсов сырья создает реальные предпосылки для его лидерства в регионе. Однако сложные внутривнутриполитические проблемы и незавершенность территориального разграничения с Арменией создают серьезные препятствия на этом пути.

Мало отличаются в своей политике от вновь образовавшихся государств и Южные республики, остающиеся в составе России. Очевидно, что Чечня, являясь оплотом сепаратизма в Кавказском регионе, упорно проводит линию на противостояние России и обретение полной независимости.

В свою очередь руководство Дагестана, вследствие сложной внутривнутриполитической обстановки в республике, постоянно попадает под влияние различных общественно-политических движений и партий, таких как «Садвал», «Самур», «Конфедерация народов Кавказа», выступающих за объединение республик Северного Кавказа в единое автономное государство.

Вызывает тревогу и Республика Северная Осетия, казалось бы, прочно ориентированная на сотрудничество с российскими регионами. Проблемы, порожденные осетино-ингушскими и гру-

зино-южно-осетинскими конфликтами, членство в КНК, могут сказаться отрицательно на ее отношениях с Россией.

Еще одна республика – Ингушетия, тяготеющая к Чечне и активно поддерживающая ее в периоды военных конфликтов, может стать участницей военно-политического союза, способного противодействовать России на Северном Кавказе.

Политика руководства Адыгеи в настоящее время направлена на поддержание добрососедских отношений с кавказскими республиками, и одновременно лишена откровенной русофобии и сепаратизма.

Позиция политической элиты Карачаево-Черкессии во многом определяется нерешенностью проблемы национально-государственного устройства республики и усилением противоречий между терским казачеством и местными национальными организациями.

Деятельность правительства Кабардино-Балкарии направлена сегодня, главным образом, на поддержание стабильной обстановки в республике. Вместе с тем, в последнее время в республике оживились сепаратистские тенденции, проводниками которых являются лидеры Конгресса кабардинского народа и Национального совета балкарского народа, ставящие целью разделение Кабардино-Балкарии на два государства.

Нарастающую активность на Юго-Западных границах России проявляют Иран, Пакистан, Турция и США, заинтересованные в расширении здесь своего влияния, и вытеснении с Кавказа России. Эти страны активно добиваются доступа к местному сырью, дешевой рабочей силе, рынкам сбыта товаров.

Пограничная политика России на Юго-Западных границах во многом определяется общей политической ситуацией, которая сложилась в этом регионе. Бесспорно, что определяющим фактором этой ситуации являются межнациональные отношения, которые к концу 20 века настолько обострились, что нередко переходят в открытые вооруженные конфликты.

Адыгейцы, черкесы и отдельные народности Северного Кавказа, болезненно воспринимают политику России по ужесточению пограничного режима на Юго-Западном участке границы.

На северном Кавказе существует реальная угроза возникновения единого враждебного пояса, в котором Чечня может стать признанным лидером в «борьбе с империей». Подобный очаг напряженности для России мог бы иметь негативные последствия, поскольку эскалация военного конфликта в этом регионе будет способствовать консолидации антироссийских сил и банд формирований (Чечни, Конфедерации горских народов Кавказа, Мусульман России и др.).

Российская Федерация в последнее время нередко превращается в инструмент грузинской политики, которая перекладывает ответственность за решение абхазской проблемы на наши плечи и становится сторонним наблюдателем или даже инспектором действий России. В мировом сообществе все больше укореняется образ России, как слабого государства, не способного решать проблемы ни в Чечне, ни в Абхазии. Можно не сомневаться, что это будет использоваться как оппозицией внутри страны, так и зарубежными недоброжелателями России для критики ее внешней политики и политического режима в целом.

В такой ситуации ослабление охраняемых Россией границ повлечет за собой появление дополнительных трудностей у российского контингента миротворческих сил, развитие антигрузинских настроений в Абхазии и антиабхазских в Грузии. Это намного усложнит урегулирование грузино-абхазского конфликта мирным путем, будет способствовать разведывательной деятельности иностранных, в первую очередь, турецких, спецслужб против России.

Комплекс политических проблем в российско-грузино-абхазских отношениях позволяет сделать некоторые выводы о перспективах развития ситуации в этом регионе.

Во-первых, Абхазия, провозгласившая себя суверенным и независимым государством (на основании принятой 26 ноября 1994 года конституции Абхазии), может проявить заинтересованность в окончательном выводе наших войск как «иностранных» воинских подразделений со своей территории.

Во-вторых, с уходом морских частей пограничных войск России Абхазия предпримет попытки самостоятельной охраны

своих морских пространств и решения спорных вопросов, связанных с заходом иностранных судов в свои морские порты.

В-третьих, Грузия в настоящее время не заинтересована в уходе российских пограничников с территории Абхазии и будет препятствовать этому, так как в противном случае теряет возможность использовать Россию для оказания давления на абхазское руководство.

В-четвертых, следует ожидать, что МИД Грузии выступит с протестами о нарушениях Россией ряда соглашений и договоров по Абхазии.

В-пятых, в связи с вероятным недовольством российской позицией по выводу пограничников из Абхазии определенными политическими кругами Грузии могут быть предприняты демарши в отношении дислоцированных на территории Грузии частей и подразделений ВГ «Грузия».

В-шестых, грузинская сторона может начать экономическую блокаду Абхазии с моря, в связи с чем грузинские морские силы выдвинутся на сухумское направление.

В свою очередь, при таком развитии событий со стороны Абхазии могут быть предприняты попытки противодействия, в том числе вооруженного, с целью недопущения вывоза с территории республики вооружения, боеприпасов, боевой техники и других материальных ценностей, что неизбежно спровоцирует террористические акты и диверсии на объектах пограничных войск.

Все очевиднее, что политика Грузии ориентируется на вытеснение России из зоны ее геополитических интересов в республиках Закавказья, перенацеливания на сотрудничество с Турцией, США, Украиной. Официальными и неофициальными представителями правительства Грузии вопросы взаимоотношений с Россией все чаще ставятся в зависимость от решений в пользу Грузии грузино-абхазского и грузино-осетинского конфликтов, с чем прямо связывается пребывание российских военных формирований и подразделений Федеральной пограничной службы на территории Грузии.

Нет сомнений, что руководство Грузии негативно оценивает пребывание на территории республики российских воинских под-

разделений. Еще 2 октября 1996 года на пленарном заседании парламента Грузии принято постановление по абхазской проблеме «О ситуации, создавшейся в Абхазии по вине сепаратистского правительства Абхазии и меры по ее урегулированию». В этом постановлении, в частности, дано указание военным готовиться к замене российских миротворческих сил в Абхазии, отмечена необходимость изменения места дислокации миротворческих сил России в Абхазии таким образом, чтобы исключить их присутствие на административной границе Абхазии и Грузии.

На границе Зугдидского и Гальского районов года не затухают акции протеста жителей приграничья, участились диверсионные и террористические акты на границе. После принятого парламентом Грузии постановления по Абхазии и дислоцированным в Грузии российским военным базам, активизировались беженцы из Абхазии. На митингах ими выдвигались требования вывода российских миротворцев из зоны конфликта по причине неспособности последних обеспечить поддержание мира и возвращение беженцев к местам прежнего проживания. В средствах массовой информации Грузии отмечаются призывы к силовому решению абхазского вопроса, проведению для демонстрации силы крупных военных учений Грузии.

Грузинская сторона ужесточает позицию и по вопросу коллективной охраны границ, настаивая на планах самостоятельного решения этих задач. В этом направлении Грузией предпринята инвентаризация военных объектов, принадлежащих или имеющих непосредственное отношение к Вооруженным силам бывшего СССР, находившихся на территории Грузии до 21 декабря 1991 года, а также военных объектов, земельных участков, движимого и недвижимого имущества, находящегося во временном пользовании российских войск, дислоцированных в Грузии. В тоже время Парламентом Грузии признано утратившим силу соответствующее соглашение между Грузией и Россией, поскольку оно, по мнению грузинской стороны, не было им ратифицировано и «не отвечает реалиям сегодняшнего дня». Позднее состоялось внеочередное заседание парламентского комитета по обороне и безопасности (председатель Р. Адамия), по вопросу обсуждения законо-

проекта «Об охране государственной границы Грузии». Из законопроекта исключены 32 статьи (о привлечении в исключительных случаях к охране границы Грузии сил иностранных государств). Охрана государственной границы Грузии возложена на ГДОГГ³⁷ Грузии. Пункт, согласно которого президент в исключительных случаях может призвать пограничные войска другой страны, остается лишь в Конституции Грузии. В настоящий момент законопроект на утверждение передан в Парламент республики. Командующим ГДОГГ В. Чхеидзе законопроект оценивается, как не имеющий аналогов в законодательстве других стран мира и позволяет Грузии полностью отказаться от принятой в бывшем СССР системы охраны госграницы, перейти на нормы, принятые во всех цивилизованных странах.

Президентом Грузии Э. Шеварднадзе настойчиво инициируются переговоры с российской стороной по охране государственных границ Грузии.

Продолжается давление на правительство и общественное мнение различных политических сил Грузии, выступающих за вывод российских военных баз и подразделений Федеральной пограничной службы России. Регулярно проводятся акции протеста у посольства РФ в Грузии и российских штабов с требованием вывода войск. И если раньше, в 1997 году, только 30 процентов грузинского парламента голосовало за вывод российских войск, то в 1999 году за это голосуют около 70 процентов парламентариев.

В средствах массовой информации Грузии широко велась и ведется кампания по дискредитации военного присутствия России, якобы играющего негативную роль в развитии демократии в республике.

Одной из важных тенденций современного Закавказья является активное формирование собственных вооруженных сил и пограничных войск. В вопросах обеспечения армии вооружением, техникой и подготовки офицерских кадров акцент переносится на Турцию и страны Западной Европы, в частности Германию.

³⁷ ГДОГГ – Государственный департамент охраны государственной границы Грузии.

Не так давно в Тбилиси состоялась международная конференция «Развитие концепции национальной безопасности для Кавказа», основным организатором которой было НАТО. Главная цель конференции – поставить под сомнение целесообразность продолжения сотрудничества Грузии с Россией в вопросах обеспечения государственной безопасности.

Вслед за конференцией в г. Кобулет (Грузия) под эгидой НАТО был организован международный научно-исследовательский семинар «Проблемы сохранения биологического разнообразия Черноморского бассейна». Несомненно, что НАТО, используя экологические проблемы, пытается усилить свое влияние на образовавшиеся после распада СССР независимые государства черноморского региона, а также на страны, входящие ранее в состав Организации Варшавского договора.

В настоящее время руководством Грузии интенсивно продолжается строительство собственных пограничных войск.

Департаментом охраны границы Грузии создан пограничный отряд в г. Поты, решается вопрос о совместной с российскими пограничниками охране участка от административной границы РФ с Аджарией до г. Поты. В ближайшей перспективе, после создания потийского пограничного отряда, под охрану планируется взять участок от реки Ингури до границы с Аджарией.

В г. Кутаиси развернут отряд пограничного контроля в аэропортах г. Кутаиси, Сенаки, Зугдиди. Его силами планируется охрана порта Поты.

Руководство Грузии стремится вовлечь ООН и ОБСЕ, а также другие международные организации в процесс политических переговоров о конфликте в Абхазии, найти в них союзников в противоборстве с Россией.

Исходя из этого, можно сделать вывод о намерениях официального Тбилиси по ограничению деятельности Федеральной пограничной службы России на территории Грузии. Есть опасения, что при такой политике сохранится очаг напряженности в районе грузино-абхазского конфликта, а может быть, будут предприняты попытки грузинского руководства силовыми методами решить зашедшие в тупик национально-территориальные противоречия,

поставив тем самым межгосударственные отношения с Россией в зависимость от ее участия в решении вопросов целостности Грузии. Очевидно, что эти действия нагнетают угрозы государственной безопасности России в Закавказье.

Негативные политические процессы в этом регионе, поддерживаемые грузинским руководством стимулируют возобновление широкомасштабных боевых действий между Абхазией и Грузией с вовлечением в них России. Ради достижения этих целей предпринимаются и вполне конкретные шаги. Так, в н.п. Торса Зугдидского района Грузии на базе батальона, ранее возглавляемого Д. Шенгелия, действует центр по подготовке диверсантов. Центр функционирует с января 1995 года, имеет филиалы в ряде других населенных пунктах района, в том числе в Зугдиди и Анаклии. На базе центра находится 40–45 человек постоянного состава, а слушатели проходят 3-х месячный курс подготовки диверсантов с последующей боевой стажировкой в составе находящихся в Гальском районе диверсионно-разведывательных групп. Руководит центром полковник МГБ Грузии З. Доценидзе. В числе изучаемых слушателями тем есть и тема «Нейтрализация постов МС РФ».

Кроме того, с 1997г. грузинской стороной создаются запасы горючего и готовятся полевые узлы связи на подступах к зоне безопасности в Зугдидитском районе Грузии (в одном из районов г. Зугдиди функционирует радиостанция, с помощью которой координируются действия партизанских отрядов в Абхазии).

Представителями МГБ Грузии, курирующими деятельность партизан в Гальском районе Абхазии, распространяется мнение, что Россия в ближайшее время должна выполнить взятые на себя обязательства по возвращению Абхазии под юрисдикцию Грузии.

Сегодня можно говорить о начале «минной войны» грузинских диверсионно-разведывательных групп против миротворческих сил России в Гальском районе Абхазии, где стали нередкими подрывы российских бронетранспортеров на противотанковых минах, установленных грузинскими диверсантами³⁸. Отмечаются случаи и подрывов на минах в этом районе гражданских автомашин.

³⁸ ДРГ – диверсионно-разведывательные группы.

Подобные действия, по-видимому, осуществляются в отместку за участие миротворцев в зачистках местности в Гальском районе, проводимых правоохранительными органами Абхазии. Вину миротворцам грузинские формирования ставят и массовые задержания боевиков с изъятием у них огнестрельного оружия и боеприпасов.

Нагнетание напряженности вокруг абхазских проблем создает и правительство Абхазии в изгнании, совещание которого состоялось в начале февраля 1998 г. в г. Зугдиди под председательством вице-спикера грузинского парламента Колбая. Вице-спикер подтвердил, что решение абхазского вопроса вступило в заключительную стадию: с помощью России должна быть ужесточена блокада Абхазии с последующим ее разоружением и возвращением под юрисдикцию Грузии. Депутаты надеются, что развитие ситуации пойдет по их планам и будет иметь следующие последствия:

- дискредитацию миротворческих сил России и их вывод из зоны конфликта;
- дестабилизацию обстановки в Гальском районе Абхазии и в целом в республике, расширение масштабов диверсионно-террористической и пропагандистско-подрывной деятельности, обвинение в адрес абхазского руководства в неспособности нормализовать обстановку;
- ввод в Гальский район полицейских сил и правительства Абхазии в изгнании с последующим вводом туда вооруженных сил Грузии.

Активно используются грузинской стороной в силовом решении абхазского вопроса и беженцы. Планируются массовые переходы в Абхазию мирных беженцев, для чего специально готовятся тысячи человек. Данная акция имеет откровенно провокационный характер, поскольку беженцы из Абхазии, осевшие в Поти, Сенаки, Батуми утверждают, что не намерены возвращаться к прежнему месту жительства.

В противовес подрывной политике Грузии абхазская сторона предпринимает соответствующие меры. Еще в начале 1997 года собранием представителей общественных организаций, политических партий и движений республики Абхазия принято обращение

главам государств СНГ, председателю государственной думы РФ Г. Селезневу, президенту Конфедерации народов Кавказа Ю. Со-сламбекову, исполкому Международной черкесской Ассоциации, представителю ООН в зоне грузино-абхазского конфликта, представителю ОБСЕ, командующему миротворческими силами в зоне грузино-абхазского противостояния. В нем дается оценка происходящим событиям и рекомендовано руководству республики прервать переговорный процесс и предпринять ряд мер политического характера по закреплению суверенитета Абхазии. А в случае принятия странами СНГ грузинского плана ужесточения блокады Абхазии собрание представителей предложило потребовать от своего правительства отказаться от посредничества Российской Федерации в урегулировании конфликта и обратиться к руководителям и народам республик Северного Кавказа с просьбой оказания помощи Абхазии по пресечению планов ее захвата.

Одновременно не прекращаются регулярные «зачистки» местности в Гальском районе Абхазии. Естественно, что подобные акции вызывают ответные действия грузинских диверсионных групп, а это еще больше дестабилизирует политическую обстановку в Гальском районе Абхазии, затрудняет возвращение беженцев, ухудшает и без того небольшие шансы на урегулирование отношений мирными средствами.

По мнению абхазских властей, необходимо прорвать информационную блокаду вокруг республики, привлечь внимание общественности России к планируемому грузинским руководством возобновлению войны в Абхазии, направленной на полное физическое уничтожение абхазов как этноса.

Складывающиеся политические тенденции в этом регионе дают основания для пессимистических выводов:

1. Действующие санкции против Абхазии не дают ощутимого эффекта. Вопреки им можно отметить признаки устойчивого роста разрушенной войной экономики республики, оздоровление ее финансовой системы, улучшение социального положения: в последнее время неоднократно повышалась зарплата государственным служащим, ее выплаты стали более регулярными, несмотря на высокие затраты на повышение обороноспособности респуб-

лики. На улицах можно увидеть все больше новых автомашин, в том числе иномарок, ведется жилищное строительство, значительное количество молодежи хорошо и модно одевается. Пожалуй, исключение составляет русскоязычное население (свыше 50 тысяч человек), в большинстве своем нетрудоспособное и не имеющее земельных участков, которые в этих климатических условиях дают стабильный урожай, позволяющий не только выжить, но и иметь доход.

2. Давление со стороны России на Абхазию реально не изменило ее позиции в переговорном процессе с Грузией. Практически ни одно из требований Грузии сегодня не реализовано. Уступки Абхазии на переговорах трудно назвать успехом российско-грузинской дипломатии: Абхазия соглашается существовать в рамках единого государства с Грузией при условии равносубъектности сторон. Дальнейшая настойчивость в этом вопросе приведет лишь к отказу Абхазии от переговоров и требованию замены посредника в грузино-абхазском диалоге. Муссирующаяся же грузинским руководством проблема беженцев из Абхазии к настоящему времени становится не актуальной, поскольку за послевоенные годы большинство беженцев прочно осело в России, Грузии, других государствах и не намерено возвращаться обратно, тем более что их возвращению активно препятствует местное население.

3. Геополитическое положение сторон, боевые потенциалы грузинской и абхазской армий дают основание полагать, что Грузия самостоятельно не сможет решить проблемы с Абхазией военным путем. Втягивание же в назревающий конфликт России на стороне Грузии чревато усугублением нашего положения на Северном Кавказе, которое и без того подорвано Чеченской компанией. Более того, участие в конфликте против поддерживаемой значительным количеством субъектов Российской Федерации Абхазии может осложнить внутривнутриполитическую ситуацию в стране.

4. Удержание в сфере российской политики Грузии, за счет возвращения под ее юрисдикцию Абхазии, не имеет перспективы. Грузия, несмотря на прогрузинскую политику России, уже неоднократно предпринимала попытки выдавливания российских структур со своей территории, а часть высказываний грузинских

политиков, в том числе Э. Шеварднадзе, трудно считать лояльными по отношению к Российской Федерации.

5. В связи с ослаблением влияния России в Закавказье образовавшийся вакуум стремятся заполнить страны НАТО. Поэтому при сохранении неизменной российской политики в Абхазии политическая переориентация последней на Турцию (или другую дружественную к ней страну) весьма вероятна. А это вызовет обвальную миграцию русскоязычного, армянского, греческого и части абхазского населения из Абхазии в Россию, которые воспримут наш уход из Абхазии как начало новой войны с Грузией.

6. Продолжающийся конфликт в Абхазии вызывает нестабильность в республиках и районах, населенных родственными абхамам народами (черкесам, абазинцам, адыгеем, кабардинцам и т.д.) и отрицательно влияет на развитие курортов Северного Кавказа и Черноморского побережья.

По-видимому, в этих условиях было бы целесообразно предпринять некоторые адекватные ситуации шаги:

- снять санкции с Абхазии, установить порядок упрощенного пропуска через границу в обе стороны всем категориям граждан. Это бы способствовало укреплению позиций России не только в Абхазии, но и на Северном Кавказе, признанию в перспективе суверенитета Абхазии;

- пересмотреть закавказскую политику по отношению к Грузии, которую можно удерживать в сфере российской политики не только за счет Абхазии и Южной Осетии. Гораздо эффективнее влиять на Грузию активной политикой в Аджарии, районах, заселенных менгрелами, азербайджанцами, армянами, поддержкой внутренней оппозиции и т.п. В урегулировании грузино-абхазского конфликта, возможно, разумнее было бы настаивать на отказе Грузии от притязаний на Абхазию ценой, быть может, Гальского района;

- сохранить или даже увеличить на территории Абхазии группировки российских войск миротворцев и пограничной службы.

Сложная обстановка на Кавказе позволяет рассматривать различные альтернативы ее развития. При этом вероятные сцена-

рии событий в этом регионе во многом будут определять и перспективы пограничной политики. Вот три возможных из них.

Сценарий 1. Укрепление Содружества и стабилизация политической ситуации в приграничье.

В таком случае политические процессы в пограничных районах, вероятно, будут развиваться следующим образом. Политическая обстановка в Чечне и на ее административных границах с Ингушетией и Дагестаном тем не менее останется сложной и напряженной.

Ситуация в республике будет характеризоваться стремлением руководства сепаратистов любыми методами добиться полной независимости. На первом этапе послевоенная Чечня, заигрывая с федеральным центром, будет стремиться к выкачиванию из России финансовых средств под предлогом восстановления республики.

На границе с Грузией в пределах Чеченской Республики будут выставлены пограничные подразделения ФПС России.

На российско-грузинской границе ситуация останется напряженной, однако, с тенденцией к ослаблению противостояния.

Это будет связано с тем, что через территорию Грузии из Азербайджана, Турции, Ирана и других стран Ближнего и Среднего Востока значительно снизится перемещение наркотических веществ, снабжение криминальных структур Северо-Кавказских республик оружием и боеприпасами.

Основное стабилизирующее влияние на развитие обстановки на российско-азербайджанском участке границы окажет закрытость азербайджано-иранской и азербайджано-турецкой границы, охрана которой будет осуществляться с участием российских пограничников.

Снизится потенциальная угроза использования территории Азербайджана для проникновения на территорию России агентов спецслужб противника, членов международных террористических организаций, преступных элементов, контрабанды.

Положительное влияние на обстановку на участке российско-азербайджанской границы окажет решение лезгинской проблемы. Лезгины, проживающие в приграничных районах России и Азер-

байджана, смогут беспрепятственно общаться, пересекая российско-азербайджанскую границу.

Возможно изменение подходов руководства Грузии к сотрудничеству с Россией по совместной охране грузино-турецкого участка границы. Парламент республики примет ряд решений, расширяющих правовое поле функционирования пограничных войск Федеральной пограничной службы Российской Федерации, находящихся на территории Грузии.

Значительное влияние на стабилизацию обстановки на армяно-турецкой границе окажет налаживание сотрудничества по пограничным вопросам с турецкой стороной. Вооруженные силы Турции проведут ряд удачных операций против курдских сепаратистов. Будет прекращена деятельность курдских боевиков Рабочей партии Курдистана на территории Армении.

При таком развитии ситуации, пограничная политика России на границе останется без изменений.

Главное направление в деятельности ФПС России будет укрепление российских пограничных войск в Армении, Грузии и Азербайджане для охраны внешних границ стран СНГ.

Сценарий 2. Политический распад южной части Содружества под давлением враждебных России сил.

При таком развитии политических событий увеличится напряженность в зонах вооруженных конфликтов на территории Грузии, а также некоторых субъектов Российской Федерации на почве борьбы за власть, роста агрессивного национализма, усиления национально-этнических, клановых и иных противоречий.

Абхазия, Северная и Южная Осетия, Ингушетия, Чечня и Нагорный Карабах будут объектами влияния ряда государств дальнего и ближнего зарубежья, стремящихся оказать непосредственное воздействие на ход событий в выгодном для себя плане, уменьшить участие России в политических процессах на Кавказе и Закавказье.

По-прежнему генератором негативных политических явлений на Кавказе будет оставаться Чечня, руководство которой останется непримиримым к федеральному центру по поводу своего суверенитета.

Не исключена активизация центробежных процессов в Грузии и стремление Абхазии, Южной Осетии, Аджарии и даже Сванетии и Мегрелии к достижению полного суверенитета.

Все это приведет к дальнейшему росту политической напряженности в приграничье, ухудшит положение частей и подразделений погранвойск, действующих на государственной границе России на Северном Кавказе и особенно на административной границе с Чечней.

Усилится противодействие со стороны Грузии и Азербайджана по вопросам совместной охраны внешних границ.

Попытки дискредитации российских пограничных войск будут иметь место на территории и самой России, в частности, Дагестане, Ингушетии, Северной Осетии.

Сохранится тенденция к росту сепаратистских настроений в ряде приграничных субъектов Российской Федерации, прежде всего, в Адыгее, Северной Осетии и Дагестане.

Увеличится рост масштабов организованной преступности на государственной границе, особенно, ее наиболее опасных форм – контрабанды оружия и наркотиков, незаконной миграции в Россию граждан третьих стран.

При таком развитии ситуации стратегические цели и политический курс Российской Федерации должны быть направлены на повышение международной активности, усилении военной группировки на южных рубежах России.

Главный упор в деятельности ФПС России должен тогда быть сделан на значительном укреплении российских пограничных войск, дислоцирующихся в Армении и Грузии, а также усилении контактов по пограничной линии с Турцией и Ираном.

Сценарий 3. Резкое нарушение геополитической стабильности на южном стратегическом направлении и острый политический кризис в отношениях России с государствами СНГ. Такое развитие приведет к ряду опасных последствий:

Обстановка в Чечне и на ее административной границе с Ингушетией и Дагестаном достигнет критической черты.

Ситуация в республике полностью выйдет из под контроля федеральных властей. Будет восстановлена боевая готовность неза-

конных вооруженных формирований, начнутся активные боевые действия против России. Чеченское руководство обретет реальные шансы выхода республики из состава Российской Федерации.

Усилятся влияние чеченских сепаратистов на Ингушетию, Дагестан, Северную Осетию и Кабардино-Балкарскую Республику.

Конфедерация народов Северного Кавказа будет настаивать на образовании единого мусульманского государства, в которое войдут Чечня, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, часть Ставропольского и Краснодарского краев. Нельзя исключать, что это предложение будет одобрено парламентами соответствующих республик. Южные границы Краснодарского и Ставропольского краев превратятся в арену боевых действий с вооруженными формированиями Северо-Кавказских республик.

Грузия распадается на 5–6 государственных образований (предположительно Абхазию, Южную Осетию, Аджарию, Менгрелию, Сванетию, собственно Грузию).

Такая ситуация в Грузии вынудит население в массовом порядке покидать территорию республики. Руководство Грузии добьется полного вывода российских пограничников со своей территории.

Резко изменится политический курс грузинского руководства. Приоритетной политической задачей Грузии станет восстановление территориальной целостности страны, в том числе и вооруженным путем.

Ситуация на российско-грузинской границе обострится в результате того, что через территорию Грузии из Турции, Ирана и других стран Ближнего и Среднего Востока начнется снабжение криминальных структур Северо-Кавказских республик оружием и военной техникой.

Азербайджан распадается на собственно Азербайджан, Талышскую Республику, Республику Нахичевань и северо-азербайджанское государственное образование, в состав которого войдут проживающие на азербайджанской территории дагестанские народности.

В регион откроется широкий доступ западному, турецкому и иранскому влиянию. Контроль над открытыми месторождениями нефти в Азербайджане установят США, Германия и Англия.

Дестабилизирующее влияние на развитие обстановки на российско-азербайджанской границе окажет полная открытость азербайджано-иранской и азербайджано-турецкой границы. Через территорию Азербайджана в Россию усилятся проникновение спецслужб западноевропейских и ближневосточных государств, международных террористических организаций, преступных элементов, контрабанды.

Негативное влияние на российско-азербайджанскую границу окажут сепаратисты Дагестана, в результате чего обострится лезгинская проблема.

Нагорный Карабах, одержав военную победу над Азербайджаном, выйдет из состава азербайджанского государства и совместно с Арменией образует армянскую федерацию или конфедерацию.

Армения, значительно окрепнув в результате объединения с Нагорно-Карабахской Республикой, попытается установить взаимовыгодное сотрудничество с государствами Закавказья, однако, продолжит, по-видимому, ориентироваться на Россию.

Восстановление российского влияния в Закавказье превратится в сложную и труднорешаемую проблему.

При таком развитии ситуации стратегические цели и политический курс Российской Федерации, ее пограничная политика должны быть кардинально модернизированы.

Во всех сценариях, лишь в большей или меньшей мере, перспективы пограничной политики России связаны с напряженной работой Федеральной пограничной службы России, наращиванием сил пограничных войск, активизацией институтов гражданского общества, существенным увеличением затрат государства на разработку и реализацию пограничной политики.

§ 3. Социально-политическое положение на юго-восточных рубежах России, в Центральной и Средней Азии

Современное социально-политическое положение на юго-восточных рубежах России и в Средней Азии сложилось в результате сложного геостратегического переустройства мира и пересмотра всей системы международных отношений.

Политические процессы конца 20 века характеризуются высокой динамичностью, крайней нестабильностью, нарастающей напряженностью, периодическим обострением социальных противоречий и возникновением кризисных ситуаций.

Общее ухудшение геополитического и геостратегического положения России, отодвинутой вглубь Евразийского материка, уменьшает её возможности по обеспечению собственной безопасности, в том числе, на юго-восточных рубежах.

В настоящее время становится очевидным, что потенциальные угрозы национальной безопасности Российской Федерации конкретизируются на южных и юго-восточных границах – на Кавказе и в Центральной Азии. Именно эти регионы все больше привлекают внимание ведущих мировых и региональных держав, борющихся за право контроля и обладания природными богатствами и путями их транспортировки на мировые рынки.

Значение Центральноазиатского региона как структурообразующего звена в супрарегиональных транспортно-энергетических коридорах «Восток–Запад» и как кладовой углеводородных богатств велико и продолжает увеличиваться.

По оценкам экспертов, Центральноазиатский регион, отличающийся «сверхминерализованностью», располагает одними из крупнейших в мире залежами золота, меди, различных минералов. Неудивительно, что в бывшем СССР Казахстан, например, занимал лидирующие позиции в производстве меди, свинца и цинка, а казахстанская железная руда и легирующие компоненты – марганец, молибден, хром, другие редкие и редкоземельные металлы – обеспечивали всю советскую металлургию. Киргизия, в те времена была монополистом в производстве металлической сурьмы, из богатых целестиновых руд Туркмении извлекался стронций, а Узбекистан являлся одним из крупнейших добытчиков зо-

лота. Важнейшее, в том числе и военно-стратегическое значение для бывшего Союза имела добываемая в Центральной Азии урановая руда – основное сырье для производства ядерного оружия и развития атомной энергетики. Сегодня, согласно расчетам Уранового института в Лондоне, Казахстан обладает четвертью мировых разведанных запасов урана. Крупные промышленные урановые месторождения имеются в Узбекистане (Учкудук, Зарафшан и Навой), Киргизии (Кара-Балты) и Таджикистане. Здесь, на шахтах Адрасмане и Табошаре еще в 1946 году был построен первый советский урановый завод. В Таджикистане находятся и крупнейшие в СНГ залежи антимония.

Для многих стран значительный интерес представляют угольные залежи Центральной Азии, которая наряду с российской Сибирью, Индией и Китаем владеет крупнейшими в мире ресурсами угля. Уместно напомнить, что наибольшим объемом и высоким качеством отличаются угольные залежи в восточно-центральной части Казахстана – Караганде и Экибастузе.

Помимо перечисленных ископаемых, центральноазиатские республики располагают также достаточно крупными залежами кобальта, серебра, магния, титана, других минералов. Не случайно, что в современных западных исследованиях перспектив развития металлургии Центральная Азия называется «регионом разведанных богатств и неразведанных супербогатств».

Транспортные коммуникации справедливо называют артериями жизни. Они связывают города, страны, континенты, обеспечивая производственные процессы и культурную жизнь общества. Без них невозможно развитие экономики и процветание страны, пусть даже обладающей огромными природными ресурсами. Бесспорно, что контролирующей транспортную систему, держит в руках рычаги управления экономикой, а значит волен вершить судьбы народов. По этим причинам транспортные артерии давно стали целью экономических войн и политических притязаний.

Западные страны мира во главе с Соединёнными Штатами, вынашивающими планы построения однополюсного мирового порядка, взяв курс на изоляцию России, не случайно выбрали од-

ним из главных направлений своей диверсии систему российских транспортных коммуникаций.

Объявив сферой своих стратегических и жизненных интересов бывшие республики СССР, расположенные по периметру государственных границ Российской Федерации и составляющие с ней когда-то единый транспортный и энергетический комплекс, Вашингтон и его союзники приступили к реализации проекта создания современного аналога Великого Шёлкового пути – мощного транспортного коридора, включающего в себя комбинированную систему железных дорог и автомагистралей, нефте- и газопроводов, авиалиний и путей морского сообщения. С его появлением государства СНГ, прежде всего обладающие значительными запасами энергоресурсов республики Центральной Азии и Закавказья, получают прямой выход к потенциальным торговым партнёрам, минуя Россию, что неизбежно приведёт их к дистанцированию от нашей страны и геополитической переориентации. В результате Россия, отодвинутая вглубь евразийского материка и оторванная от важнейших транспортных магистралей, вдоль маршрутов которых уже выстраиваются линии политических и военных союзов, окажется в полной изоляции.

Путём создания за пределами «осевого региона», каким считал Россию Х. Маккиндер, мощного транспортного коридора наши недруги пытаются ослабить зависимость центральноазиатских и закавказских республик от системы российских коммуникаций, а то и разрушить транспортную монополию Российской Федерации на Евразийском континенте.

В центральноазиатский регион направляет свои устремления и Китай, у которого здесь имеются свои политические и экономические интересы, историко-культурные связи, военно-стратегические проекты.

Западные территории издавна рассматривались китайцами как пространство для размещения избыточной рабочей силы. Поэтому демографические процессы неизбежно актуализируют территориальные споры между Казахстаном, Киргизией, Таджикистаном и Китаем, которые в любой момент могут превратиться в ошугимую угрозу стабильности региона.

Граница Центральной Азии и Китая в её современном виде формировалась в течение нескольких веков. Протяжённость её от Казахстана, МНР, КНР – точки ТаТанбун Богда-Ула до стыка границ Таджикистана, КНР, Афганистана – точки пик Повало-Швейковского – составляет 3145 км.

В начале 60-х годов Китай открыто выдвинул территориальные притязания к СССР на площадь 1,5 млн. кв. км. Большинство этих «спорных районов» находится на границах Казахстана, Киргизии и Таджикистана.

Так, таджикско-китайская граница протянулась на 476-486 км по таджикским данным и на 520 км – по китайским. Сегодня китайская сторона предъявляет претензии на 22,3 кв. км территории Восточного Памира.

Вопрос о «спорных» территориях между Казахстаном, Киргизией и Китаем в настоящее время стоит не менее остро, чем в бытность Советского Союза. Об этом свидетельствует ряд документов, подписанных между Казахстаном, Киргизией и Китаем по пограничным вопросам.

Интерес Китая к Центральной Азии объясняется рядом экономических причин.

Во-первых, Китай стремится получить доступ к богатым природным ресурсам этого региона, прежде всего нефти, газу и золоту. Китайской стороной инициируется обсуждение проекта прокладки нефтепровода Центральная Азия–Китай–Япония, рассматриваются другие конкретные проекты участия Пекина в освоении природных ресурсов центральноазиатских государств.

Во-вторых, Центральная Азия представляет собой крупнейший рынок сбыта для китайских товаров. Наибольшие возможности реализации здесь имеет продукция лёгкой промышленности – текстиль, одежда, обувь, что выгодно для китайской экономики.

Несомненно, что стремление Пекина получить доступ к природным ресурсам Центральной Азии ущемляет интересы российской добывающей промышленности и топливно-энергетического комплекса, ослабляет государственную безопасность.

В последнее время осложняются проблемы в Каспийском регионе. Так, Иран, едва касаясь границей с Каспийским морем,

претендует на 20 % его дна и акватории. Иранскую позицию в этом вопросе поддерживает Туркменистан. Поскольку деление моря на 5 равных частей возможно только путем пересмотра существующих границ, Туркменистан готов уступить Ирану часть своего шельфа и акватории с последующей компенсацией за счет территории Казахстана. Следуя этой логике, Казахстан может требовать компенсации у России, та – у Азербайджана, Азербайджан – у Ирана, образуя порочный круг противоречий, чреватый континентальным конфликтом.

Существенным дестабилизирующим фактором в Центральной Азии остается непрекращающееся уже более 20 лет внутриафганское противостояние, главную роль в котором играют талибы. Их деятельность ориентирована исключительно на силовое достижение опасных для мира политических целей – создание в рамках ислама единого халифата. По планам талибов в него должны войти государства Центральной Азии, Кавказа (Калмыкия), Татарстан, Башкортостан. По мнению талибских стратегов, это приведет в перспективе к образованию вокруг Каспийского моря крупного исламского объединения, потенциальная мощь которого позволит успешно противостоять Западу, строящему свое нынешнее благополучие за счет мусульманского Востока.

Движение «Талибан», созданное при финансовой и военной-технической помощи США, Великобритании, Саудовской Аравии и Пакистана, контролирует в настоящее время 93 – 96 % территории Афганистана и направлено одновременно против Индии, Ирана, центральноазиатских государств и России. Одни из немногих, талибы официально признают независимость Чечни.

Расширение зоны влияния талибов на север до границ Таджикистана создало реальную угрозу распространения религиозного радикализма, исламского экстремизма и международного терроризма, развернувших открытую подрывную деятельность в Центральной Азии и на Северном Кавказе.

За последние десятилетия Афганистан превратился в один из мировых центров производства наркотиков и подготовки боевиков для исламских экстремистских организаций. На подконтрольной талибам территории действуют более 50 лагерей, в которых

проходят диверсионную и террористическую подготовку, а также идеологическую обработку боевики из мусульманских республик СНГ, стран Ближнего Востока и Китая. Здесь нашли убежище многие экстремисты и террористы, в том числе известный саудовский миллионер Усама бен Ладен.

В Афганистане производится две трети героина, реализуемого в европейских странах. По экспертным оценкам специалистов ООН, за последние два года производство наркотиков в Афганистане увеличилось с 2,5 тысяч тонн в 1998 году до 7 тысяч тонн – в 2000-м.

Руководители бандформирований развернули тщательную и широкомасштабную подготовку к боевым действиям. Исламисты активно вербуют граждан Узбекистана, Таджикистана и Киргизии, обучают их в зимних лагерях на территории Афганистана и Таджикистана, ведут разведку вдоль всей киргизско-таджикской границы, передислоцируют мелкие группы боевиков в приграничные районы

Военно-политическая обстановка в современном Таджикистане остается напряженной. Большое влияние на нее оказывает таджикско-афганская граница, через которую создается угроза эскалации боевых действий, ведущихся на севере Афганистана.

Положение усугубляется наличием вблизи границ Таджикистана большого количества афганских беженцев. Кроме того, одна из основных противоборствующих афганских группировок состоит из этнических таджиков, поддерживающих тесные связи со своими соплеменниками в Таджикистане. В случае поражения этой группировки в афганском конфликте, в республику может хлынуть большой поток беженцев (численность этнических таджиков в Афганистане превышает 3,5 млн. человек), в том числе и с оружием.

Кризисное состояние экономики, безработица, высокий уровень коррупции среди государственных чиновников ведут к обнищанию населения и благоприятствуют распространению радикально-исламистских взглядов.

Как и многие другие центральноазиатские страны, Туркменистан заинтересован в скорейшем установлении мира в Афганистане, откровенно симпатизируя при этом талибам. В этом вопросе

проявляется двойственность политики туркменского руководства в отношении Афганистана: с одной стороны, оно поддерживает инициативы, направленные на урегулирование конфликта, с другой – оказывает движению «Талибан» экономическую и военно-техническую помощь. В ноябре 2000 года Ашгабад совместно с афганскими талибами приступил к реализации проекта поставок электроэнергии в северные районы Афганистана, подачу которой в город Шибирган, административный центр провинции Джаузджан, планируется начать уже в мае 2001 года. Проект полностью финансируется туркменским правительством. Из Туркменистана «Талибан» получает практически все горюче-смазочные материалы, а по некоторым сведениям – стрелковое оружие и боеприпасы.

Сотрудничество с талибами может еще больше отдалить Туркменистан от России, поскольку с окончательной их победой, он получает возможность осуществлять поставки своего газа в Индию и другие сопредельные государства самостоятельно, без посредничества российской стороны. Однако не стоит исключать возможности и другого исхода: укрепившиеся талибы будут проводить политику «колонизации» Туркменистана, пытаясь распространять через него свое влияние на страны центральноазиатского региона. Тогда неизмеримо возрастет угроза их безопасности.

Угрожает безопасности государств Центральной Азии и возможность вторжения в Киргизию международных исламских экстремистов, как это было в августе-сентябре 1999 и 2000 годов. Эта угроза усиливается нестабильной обстановкой в соседнем Таджикистане. Вероятно, что отряды исламских боевиков, поощряемые талибами, будут предпринимать новые широкомасштабные атаки на Киргизию и Узбекистан, используя военные базы в Таджикистане. По данным Федеральной разведывательной службы Германии (BND), количество боевиков, задействованных в этих операциях, может составить 2–3 тысячи человек.

Естественно, что руководство Киргизии стремится укрепить обороноспособность страны. Президент Аскар Акаев неоднократно выражал тревогу по поводу скопления боевиков на границе с Таджикистаном, призывал принять необходимые меры для отражения новых нападений исламистов. По его инициативе было

принято решение об увеличении расходов на оборону и безопасность на 300 млн. сомов (около 6 млн. долл.), что увеличило военный бюджет республики почти на треть.

Активизация исламских боевиков в приграничных с Киргизией районах Таджикистана вынуждает Бишкек добиваться создания в республике регионального антитеррористического центра «Шанхайской пятерки» и расширять военно-политические связи с Россией, странами Запада и Китаем. Кстати, инициатива создания такого центра впервые была выдвинута президентом А. Акаевым в октябре 1999 года. И позднее – на встрече в Душанбе в июле 2000 года нашла поддержку и понимание у глав государств «Шанхайской пятерки».

Наш ближайший сосед – Казахстан в настоящее время наименее исламизирован. Однако, в последние годы на всей его территории, в первую очередь, конечно, на юге активизировалась деятельность исламских организаций, управляемых из Турции и Саудовской Аравии, в которых преобладают чеченцы и уйгуры, поддерживающие связи с криминальными наркогруппами Таджикистана и Киргизии, мусульманскими центрами Узбекистана и Пакистана.

Руководство Казахстана обеспокоено обострением военно-политической ситуации в Афганистане и распространением исламского экстремизма в Центральной Азии. Опасаясь усиления социальной напряженности в регионе, власти республики модернизируют вооруженные силы, участвуют в различных инициативах по созданию эффективного механизма обеспечения региональной безопасности. С другой стороны, казахстанские воинские подразделения выводятся с таджико-афганской границы, избегая возможной открытой конфронтации с движением «Талибан» при распространении военных действий на территорию Таджикистана.

Очевидно, что обретением независимости между азиатскими государствами развернулась острая политическая борьба за региональное лидерство. Одним из самых амбициозных проектов здесь является возрождение на современной основе некогда «великого государства Тимуридов», призванного, по мнению руководства Республики Узбекистан, стать интеграционным центром

всей центральноазиатской части СНГ. Республике Узбекистан в этом консолидируемом пространстве отводится роль создателя новой региональной сверхдержавы – Туркестана – правопреемника богатейшего культурно-исторического наследия династии Тимуридов. Имя её основателя – Амира Тимура – провозглашается символом объединённой нации тюркских народов Центральной Азии и становится знаменем возрождения азиатского могущества.

В планы Ташкента входит укрепление собственного влияния первоначально в таких государствах региона, как Кыргызстан, Таджикистан, Афганистан.

Проблемным, однако, остаётся доминирование над более сильным соседом – Казахстаном и даже над Туркменистаном, уступающим в военной силе, но принципиальном в нейтралитете и неприятии монополии Узбекистана на историко-культурное наследие региона. В последнем вопросе у туркмен много союзников в Азии.

Тем не менее, власти Узбекистана, следуя заветам Амира Тимура, настойчиво стремятся придать собственным имперским амбициям широкий общенациональный характер.

Преследуя эти цели, Узбекистан проявляет высокую активность во внешней политике с соседними странами. Республика добилась открытия в Самарканде Международного института центральноазиатских исследований под эгидой ЮНЕСКО, подтвердив тем самым признание своей роли истории и культуре региона.

Претензии на региональное лидерство отражаются и в терминологии узбекских политиков. Так, еще в начале 90-х годов президент И. Каримов именовал часть центральноазиатского региона, входившую в СССР, «республиками Средней Азии и Казахстаном». После встречи руководителей стран региона в Ташкенте они стали называться «Центральной Азией».

Немного позднее И. Каримов употребил как синонимы названия «Туркестан» и «Центральная Азия». Он заявил тогда: «Туркестан, бывший одной из колыбелей человеческой цивилизации, – это древнее название земли, на которой сейчас существуют независимые государства Центральной Азии, и само это слово дорого узбеку, казаху, кыргызу, таджику, каракалпаку, туркмену».

Выступая в парламенте страны в мае 1995 г., И. Каримов говорил: «Самая актуальная задача сегодняшнего дня – создание в регионе Центральной Азии единой экономической, духовной и политической среды. Уверен, что если будет создано общественное движение, служащее интеграции, объединению стран региона, в этом объединении будут участвовать представители и Казахстана, и Кыргызстана, и Туркменистана, и Таджикистана, и Узбекистана, то это будет отвечать общим интересам. Хорошо было бы назвать это общественное движение «Туркестан – наш общий дом». Естественно, лозунг И. Каримова не всеми воспринимается с энтузиазмом.

Руководство Таджикистана (этнос страны не является тюркским) категорически против названия «Туркестан» для Центральной Азии, поскольку это название стало обозначать административное образование лишь в последней трети XIX в., причем, по инициативе русского царя. Политики и обществоведы Таджикистана считают древнейшими поселенцами на территории современной Центральной Азии своих предков – таджиков. Таджикский этнос, по их мнению, сложился на базе древнейших ираноязычных оседло-земледельческих народов – согдийцев, бактрийцев, парфян, хорезмийцев.

В Казахстане и Кыргызстане высоко оценивают историческую роль А. Тимура, который внёс большой вклад в экономическое, политическое и духовное развитие народов Центральной Азии. Однако в интересах этих народов разумно придерживаться концепции «Центральная Азия – наш общий дом», а не националистического лозунга возрождения Туркестана.

К сожалению, в своей внешней политике Узбекистан ориентируется, в первую очередь, на США, отчего и в американской стратегии ему отводится особое место. Не только в США, но и в Западной Европе Узбекистан рассматривают как стратегического союзника в реализации далеко простирающихся интересов в Центральной Азии, что заметно в смещении акцентов американской политики с Казахстана, который, как считают американцы, остается под влиянием России, на Узбекистан. Последний, в свою

очередь, ради нейтрализации российского влияния в регионе готов к встречным шагам в американо-узбекском сближении.

Вместе с тем, Ташкент по-прежнему отдаёт предпочтение укреплению отношений с Турцией. Главные мотивы этого выбора – привлекательность турецкой модели экономического и политического развития, предполагающей построение светского государства, ориентированного на ислам и западноевропейские ценности. При этом делается расчет на финансовую и экономическую помощь в развитии узбекской экономики, на выгодное торгово-экономическое сотрудничество. Наличие исторических связей, культурной и языковой общности, регулярный политический диалог на высшем уровне создают предпосылки укрепления турецко-узбекских отношений. Турция имеет для Узбекистана первостепенное значение и как канал транспортных коммуникаций с выходом в Средиземное море, предоставляющий транзитные возможности в обход России.

Турецкое государство активно пропагандирует идеи пантюркизма, пользуясь этногеографическим и культурно-историческим родством со многими народами Центральной Азии, самоутверждаясь лидером и центром объединения тюркских народов. К счастью, широкой поддержки у стран центральноазиатского региона современный пантюркизм пока не находит.

Одним из серьёзных факторов геополитической активности Узбекистана в центральноазиатском регионе является диспропорция численности его быстро растущего населения занимаемому жизненному пространству: на территории, составляющей 11 % площади Центральной Азии, проживает 46 % жителей региона. При средней плотности населения 46 человек на 1 кв. км, в наиболее густо населённых районах Ферганской и Зерафшанской долин этот показатель достигает 500–600 человек на 1 кв. км. По вполне реалистичным прогнозам в 2050 году население в Узбекистане превысит пятидесятиmillionный рубеж. При высоком ежегодном приросте населения и ограниченности пригодной для жизни земли проблема «жизненного пространства» для узбеков приобретает особо важное значение. В республике остро ощущается избыток трудовых ресурсов, а безработица в Ферганской долине достигла

80 %. Массу проблем создает несоответствие демографического и социально-экономического развития.

Пожалуй, единственное государство в регионе, которое могло бы соперничать с Узбекистаном – Казахстан, имеющий заметные сырьевые и территориальные преимущества. Однако, по-видимому, в борьбе за лидерство, решающим фактором может оказаться быстро увеличивающийся человеческий потенциал. В настоящее время численность узбеков вдвое больше, чем казахов, а население Узбекистана выгодно отличается однородностью этнического состава и общностью культурных традиций.

Сложные отношения связывают Узбекистан с Кыргызстаном, на территории которого расположилась большая узбекская община, проживающая в двух южных областях страны на территории Ферганской долины. Общие исторические судьбы кыргызов и узбеков, энергетическая зависимость первых от вторых, не мешают взаимному недоверию и отчуждению народов.

Амбициозная политика центральноазиатских государств способствует энергетическому кризису в Кыргызстане и в южных районах Казахстана, создает угрозу экологической катастрофы в узбекской части Ферганской долины. Во многом вынужденное решение Кыргызстана об увеличении объема выработки электроэнергии может привести к катастрофическим последствиям для экономики и экологии не только Узбекистана, но и всей Центральной Азии.

Важной особенностью Кыргызстана является обилие водных ресурсов. На его территории формируется одна из крупнейших водных артерий Центральной Азии – река Сырдарья, которая обеспечивает водой многие страны «нижнего течения» в Центральноазиатском регионе. Повышенный расход зимой уменьшает запасы воды в Токтогульском водохранилище, которые крайне необходимы для мелиорации засушливых земель в Узбекистане и Казахстане.

Политическое противостояние двух соседей грозит хлопковым плантациям Узбекистана и особенно узбекской части Ферганской долины, где высокая плотность населения повышает ве-

роятность социального взрыва, угрожающего безопасности Центральной и Средней Азии.

Наметившаяся тенденция к росту водного дефицита ведет к уменьшению запасов питьевой воды в крупных городах Узбекистана – в Намангане, Андижане, Фергане и Коканде. Ухудшение эпидемиологической обстановки в этих городах неизбежно нарушит природный баланс всей Ферганской долины. В связи с этим вопрос о регулировании сброса воды приобретает политическое значение, от оптимального решения которого зависит не только благополучие государств Центральной Азии, но и их безопасность.

Не просто складываются отношения Ташкента и Ашгабада, который по мнению узбекского руководства, должен войти в зону его влияния. Между государствами существуют серьезные разногласия о принадлежности ирригационных сооружений и месторождений нефти и газа в приграничье, что создает угрозу стабильности и безопасности в регионе.

В период наибольшего обострения таджико-узбекских отношений президент И. Каримов указывал на «невежество и отсутствие культуры» как на одну из причин гражданской войны в Таджикистане, оказывал помощь лидеру афганских узбеков Дустуму, а узбекская авиация бомбила селения Кофарнихона, Рамитского ущелья, Каратегина и Горного Бадахшана.

Позднее помощь оказывалась и мятежному таджикскому полковнику М. Худойбердыеву, который в северном Таджикистане пользуется поддержкой многочисленного узбекского населения.

Государства Центральной Азии стремятся к более тесному сотрудничеству в рамках недавно созданного регионального Сообщества. Этот центральноазиатский союз был создан по инициативе Узбекистана, Казахстана и Кыргызстана, а позже к нему присоединился и Таджикистан. Однако, противоречия между государствами региона, увеличивающийся разрыв в их экономическом развитии, ориентация на разных зарубежных партнеров тормозят интеграционные процессы в Центральной Азии.

Тормозятся эти процессы и противостоянием сформировавшихся блоков. К примеру, недавно созданное Евразийское Экономическое сообщество (ЕврАзЭС) ревниво воспринимается про-

западным объединением ГУУАМ (Грузия, Украина, Узбекистан, Азербайджан, Молдавия), особенно протестующим против тесного военного сотрудничества стран Евразийского Сообщества. При этом забывается, что это военное сотрудничество касается лишь государств Центральной Азии и нацелено на борьбу с международным терроризмом и наркомафией.

Следует отметить заинтересованное отношение Узбекистана к деятельности ЕврАзЭС. Для этого есть объективные причины. Во-первых, большинство в Сообществе составляют соседи по региону – члены (как и сам Узбекистан) центральноазиатского Шанхайского форума. Во-вторых, Узбекистану постоянно угрожают терроризм и наркоагрессия с территории сопредельного Афганистана. В-третьих, положение Узбекистана как посредника во внутриафганском урегулировании, которому доверяют все стороны конфликта, и объекта агрессии псевдоисламского экстремизма. Признав режим талибов, руководство Узбекистана вынуждено сотрудничать и с Россией, что вызывает недовольство США.

Сплочение Евразийского союза (ЕврАзЭС), заключение Бишкекского соглашения о взаимной безопасности и ориентация Узбекистана на сотрудничество вполне закономерны в свете многовековой истории Центральной Азии. Бывшие государства с центрами в Самарканде и Бухаре никогда не имели достаточных сил, чтобы в одиночку противостоять внешним угрозам.

Интеграционные и дезинтеграционные процессы в Азии сопровождаются перемещением больших масс населения.

По данным ООН, на центральноазиатский регион приходится наибольшее количество беженцев. Сегодня в азиатских государствах – участниках СНГ проживает 36 тыс. официально зарегистрированных афганских беженцев, которые нередко стремятся проникнуть на территорию России.

К основным причинам увеличения нелегальных миграционных потоков на российско-казахстанской границе, относятся низкий уровень жизни в центральноазиатских государствах и затяжное военно-политическое противостояние в Афганистане.

Пути незаконной миграции в России совпадают с прохождением главных железнодорожных и шоссейных магистралей на

оренбургском, саратовском, челябинском, новосибирском и барнаульском направлениях.

Анализ миграционных процессов свидетельствует об активной деятельности трансграничных преступных группировок, занимающихся незаконной миграцией, о наличии устойчивых каналов незаконного транзита граждан третьих стран.

Перемещение людских потоков в азиатском регионе зависит от многих факторов и осуществляется неравномерно.

Так, пик миграционной активности населения в Киргизии пришелся на 1993г., с 1994г. наметилось определенное снижение эмиграции, а в 1999г. этот процесс вновь усилился. В республику прибыло 7,9 тыс. человек, выбыло 17,8 тыс., миграционное снижение при этом составило 9,9 тыс. человек по сравнению с 5,5 тыс. в 1998г. Как показали результаты первой национальной переписи населения, за последнее десятилетие в республике, в результате миграционных перемещений, произошли качественные изменения в национальном составе: увеличилась доля кыргызов, узбеков, дунган, таджиков, снизилась доля русских, украинцев, белорусов, евреев, немцев.

Отток населения из Туркменистана в Россию превысил 200 000 человек (большинство из них – квалифицированные специалисты) и продолжает увеличиваться.

Приграничные субъекты Российской Федерации испытывают разнообразное влияние миграционных процессов. Так, снижение рождаемости и рост смертности в Омской области частично компенсируются приростом населения за счет миграции: в 1990 году такой прирост составил 3,5 тыс. человек, в 1995 году – 16,4 тыс. человек, в 2000 году – 10 тыс. человек.

На учете в Миграционной службе Самарской области состоит более 42 тыс. вынужденных мигрантов.

В Алтайском крае в 2000 году прибыло из зарубежья 13 599 человек, а убыло 8 552 человека, в том числе: прибыло из стран СНГ – 13 366 человек, из дальнего зарубежья – 233 человека, убыло в страны СНГ – 2504 человека, в страны дальнего зарубежья – 6 048 человек.

За период с 1992 по 2000 год в Оренбургской области получили статус беженцев и вынужденных переселенцев более 70 тыс. человек, в то время как реальное же количество мигрантов, прибывших в область, превышает 200 тыс. человек. Интенсивно протекают здесь и обратные процессы.

Основными регионами выбытия стали Казахстан – 40,8 %, Узбекистан – 24,66 %, Таджикистан – 13,95 %, Киргизия – 6,96 %, что объясняется приграничным положением области, близостью Казахстана и республик Средней Азии. Растет доля Казахстана в миграционном процессе и в 1999 году составила 64,2 % от числа всех получивших статус вынужденных переселенцев и 69,4 % от числа обратившихся в Миграционную службу.

Весьма характерно распределение мигрантов по национальному составу. В 1999 году 67,4 % вынужденных переселенцев составляли русские, 6,0 % – татары, 12,4 % – украинцы, 4,5 % – чеченцы, 1,6 % – башкиры, по 1,1 % – ингуши и мордва, 1,0 % – казахи.

Главной причиной миграции населения в приграничном пространстве остается необеспеченность работой. Продолжающийся кризис в экономике стран бывшего СССР сопровождается снижением занятости, ростом безработицы среди населения этих стран. В поисках заработка люди вынуждены отправляться за границу. Этот процесс в последние годы приобрел массовый и противоправный характер. Основное количество иностранцев, занимающихся незаконной трудовой деятельностью, прибывают к нам из Казахстана, Таджикистана, Киргизии и Украины. Их присутствие негативно сказывается на развитии социальной сферы приграничья.

Очевидно, что миграционные процессы требуют государственного регулирования. С этой целью было бы оправданно создать систему иммиграционного контроля, противодействия нелегальной трудовой миграции, иммиграционную инспекцию в районах и городах приграничных областей, центры временного размещения иммигрантов, внести изменения в существующие Законы РФ «О вынужденных переселенцах» и «О беженцах», организовать межведомственную административную комиссию приграничных областей Российской Федерации, в функции которой входило бы ре-

шение вопросов депортации иностранных граждан и лиц без гражданства, незаконно въехавших на территорию России.

Ухудшение условий жизни людей, вынужденное перемещение их больших масс в пространстве нередко вызывают социальные процессы с религиозным содержанием. Активизация религии и ее непосредственное участие в международных отношениях всегда происходили на изломах истории. Это стало особенно заметно в конце XX века в российском приграничье.

Наметившееся религиозное возрождение стимулирует здесь, с одной стороны, сотрудничество и нравственное оздоровление общества, с другой – создает предпосылки для политической борьбы за духовное лидерство отдельными религиозными конфессиями вопреки принципу веротерпимости. В таких случаях религия приобретает провокационно-дестабилизирующий, разрушительный характер. В последнее время мировое сообщество всё чаще сталкивается с проблемами, имеющими религиозную окраску, с угрозой возникновения на религиозной почве внутригосударственных и межгосударственных конфликтов.

Деструктивные последствия религиозного влияния на такое многонациональное и поликонфессиональное образование, как содружество Независимых Государств, народы которого отличаются уровнем социально-культурного развития, а, нередко, и принадлежат к разным типам цивилизаций, весьма ощутимо.

В настоящее время основная часть верующих, исповедующих православие, проживает в трёх славянских республиках (Россия, Украина, Беларусь) и частично в Грузии и Молдове. Православными являются некоторые народности Поволжья, Урала, Сибири, Дальнего Востока, Северного Кавказа. Местом компактного проживания католиков является Литва. Католические общины расположены изредка в Беларуси, Казахстане, России. Наибольшее число последователей протестантизма находится в Латвии и Эстонии. Мусульмане суннитского толка проживают в основном в пяти республиках Центральной Азии и отчасти в России (татары, башкиры, уйгуры, кабардинцы, чеченцы, ингуши, адыгейцы, значительная часть осетин, абхазов, аджарцев и т.д.). Ислам ши-

итского направления исповедует основная часть азербайджанцев, большинство памирских народов и курды.

Тесные экономические, исторические, культурные, а зачастую и кровнородственные связи, установившиеся между народами в течение многолетнего проживания в пределах единого государства, позволяют надеяться на сохранение отношений между ними и впредь. Однако распад СССР на целый ряд независимых государств, в которых национальная политика не всегда учитывает интересы людей некоренных национальностей и иного вероисповедания, усиливает социальную напряженность и усугубляет кризисные явления в политике и экономике. В такой ситуации возникают реальные угрозы гражданского противостояния и вооружённых конфликтов на национальной и религиозной почве.

В Российской Федерации в настоящее время зарегистрировано около 17 000 религиозных организаций, объединяющих представителей более 60 конфессий.

На территории приграничных субъектов России, вдоль государственной границы с Казахстаном находятся 401 религиозная организация, в том числе, православные – 157; христианские – 132; мусульманские – 65; старообрядческие – 12; еврейские – 9; русская православная церковь за границей – 5; другие – 20.

Характерно, что на территории самой России, на которой проживают представители различных вероисповеданий, рост религиозности сопровождается усилением конфронтации конфессий. Существенно увеличивается угроза радикализации мусульманских общин по всей территории Российской Федерации, активизации религиозных сообществ, выступающих под экстремистскими исламскими лозунгами. Нередко они тесно связаны с сепаратистскими и агрессивно-националистическими кругами зарубежья.

Несомненно, что Запад будет по-прежнему стремиться использовать ситуацию в Центральной и Средней Азии для укрепления собственных позиций и вовлечения России в конфликты с крепнущими странами мусульманского мира. Противостоять этому влиянию, укрепить безопасность нашего государства вряд ли возможно без эффективной пограничной политики.

Глава 3. ФОРМИРОВАНИЕ СОВРЕМЕННОЙ ПОГРАНИЧНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Итоги пограничной политики России на Кавказе

Основной задачей политики России в отношении Закавказья (как внешней политики, так и пограничной) является обеспечение политической стабильности на южных рубежах РФ, содействие становлению здесь самостоятельных и дружественных нам государств. Такой подход предполагает отлаживание и развитие с ними разносторонних связей, включая расширение взаимовыгодного торгово-экономического сотрудничества, поиск общеприемлемых политических решений по неурегулированным проблемам, укрепление роли России как арбитра региональных конфликтов, более интенсивное включение закавказских стран в интеграционные процессы в рамках СНГ, взаимодействие и координацию совместных усилий на международной арене, противодействие втягиванию Закавказья в орбиту влияния третьих стран, сдерживание агрессивных военных блоков, подобных НАТО.

Современной России приходится строить пограничную политику на Кавказе в условиях высокой политической нестабильности, имеющей тенденцию к распространению на черноморско-каспийское пространство. Данная ситуация обусловлена трудностями национально-государственного становления стран региона, остротой межнациональных отношений, сложностью проблем перехода к рынку, разрывом прежних связей с Россией, крайне низким жизненным уровнем населения, а также политическими ошибками и просчетами российского руководства.

В настоящее время Кавказ открыто декларируется зоной стратегических интересов США, а американские политики постоянно подчеркивают свою заинтересованность в вовлечении государств Закавказья в НАТО.

Вашингтон стремится стать на Кавказе арбитром как в военно-политических конфликтах, так и в спорах за обладание нефтяными ресурсами. Американцами всячески поощряются претензии своего союзника – Турции на роль регионального лидера. Такая

позиция создает многочисленные угрозы для России на Северном Кавказе, которые особенно опасны тем, что развиваются на идеологической основе пантюркизма и исламского фундаментализма.

Страны Закавказья как по объективным, так и субъективным причинам проявляют разную степень интереса к планам Запада, принимая и на международной арене, и в содружестве далеко не одинаковую политическую ориентацию. Грузия, и особенно Азербайджан, к сожалению, все больше разворачиваются в военно-политическом сотрудничестве в сторону Запада. Это требует от России гибкой политики противодействия прозападным настроениям в государствах Закавказья, с одной стороны, и поиска конструктивного взаимодействия с Западом, в особенности с США, по обеспечению стабильности и порядка в регионе, с другой.

Можно утверждать, что в настоящее время в кавказском регионе возрастает активность внешних антироссийских сил. Энергично укрепляют свои позиции в Закавказье не только сопредельные государства – Турция и Иран, но и США, страны ЕС. Их усилия направлены на поощрение кавказских лидеров к дистанцированию от России, на торможение участия Азербайджана, Армении, Грузии в интеграционных процессах в рамках СНГ. В этих целях используется зависимость государств Закавказья от гуманитарной и финансово-экономической помощи Запада, пропагандируется «забота» об укреплении их независимости и национальной безопасности посредством расширения связей с НАТО. Понятно, что в таких условиях формирование пограничной политики на Кавказе становится едва ли не первоочередной задачей укрепления государственной безопасности России. Однако до сих пор политика эта была далека от оптимальной, а, нередко, и просто ошибочной. Много ошибок, бесспорно, было допущено в решении чеченского кризиса военными методами, которые привели к серьезным негативным политическим последствиям и обострению политической ситуации на Кавказе.

Нельзя забывать, что многие ведущие государства мира заинтересованы сегодня в активизации сепаратистских тенденций и нагнетании политической напряженности на Кавказе. Можно считать, что в этом регионе происходит своего рода линия соприкосновения российских и противоположных им международных ин-

тересов. От того, какую форму приобретет это соприкосновение – взаимодействия или противоборства – во многом зависит судьба кавказских народов.

Последние годы государственной политики России на Кавказе позволяют извлечь некоторые уроки и сделать соответствующие выводы.

1. Заслуживают решительного осуждения попытки некоторых писателей, историков, политиков приписать России антигуманную, выходящую за рамки правовых норм и человеческой морали, политику на Кавказе. И прежде, и сейчас принципиальным устремлением нашего государства, сутью его национальной политики были и остаются сохранение территориальной целостности и исторических границ, сложившихся там образований. Колониальная направленность и экспансионистский характер отдельных государственно-политических мероприятий были в духе и традициях международной политической жизни тех времен. От политики США в отношении индейцев, Персии и Турции по отношению к жителям Закавказья и Средней Азии национальная политика России отличалась гуманностью и нетерпимостью к геноциду.

2. Механическое распространение опыта истории на современную действительность не выдерживает критики. Совсем не корректны аналогии военно-политических событий времен Кавказской войны и современных чеченских. В предыдущем столетии, нелишне напомнить, вторжение царских войск на Кавказ и ожесточенное сопротивление со стороны некоторых населявших его народов, имело глубокую идейную основу – мюридизм³⁹. Крайне религиозными были и его руководители, включая Шами-

³⁹ Мюридизм – одно из течений в исламе. Возникновение мюридизма, как и других течений и направлений в исламе, объясняется различным толкованием Корана. Мюридизм – религиозное учение, сочетавшее идеологию тариката с идеологией газавата или «священной войны» за торжество ислама и требовавшее безусловной покорности духовным наставникам. Мюрид – послушник, искатель истины. Верующий при вступлении на путь «истины» должен найти себе религиозного наставника, руководителя – мюрита и беспрекословно выполнять его приказания, отрешившись от собственной воли. Мюрид обязан жертвовать своим имуществом, семьей, если это потребует духовный наставник. С.М. Шамилев. Борьба народов Северного Кавказа за национальную независимость под руководством Шамиля (исторический очерк). – М.: ГА ВС. – 1993 г.

ля, провозглашенного имамом – духовным лидером. Современная Чечня не олицетворяет собой мусульманский мир. Об этом свидетельствует отсутствие официальной поддержки чеченских сепаратистов исламскими странами. Вместе с тем, чеченские события с конца 20 век стали объектом политических спекуляций антироссийских сил, прежде всего, в исламских странах. К примеру, в Турции, претендующей на безраздельное господство в Черном море, широко пропагандировались личности сепаратистских «воинов аллаха» на подобие Дудаева, открыто работали пункты по набору наемников для войны в Чечне. С другой стороны, Турция давно стала светским государством и открыто не поддерживает исламский фундаментализм.

В отличие от полуторавекового прошлого, Чечня входит в состав Российского государства, а чеченский народ многие десятилетия живет в тесном соседстве с русским и другими кавказскими народами, исповедующими христианство. Состояние войны с Россией фактически было навязано чеченскому народу криминальными группировками, добившимися политической власти и стремящимися в корыстных интересах возглавить мюридизм, ставший религиозным пережитком в истории кавказских народов.

3. Когда национальные конфликты перерастают в вооруженное противостояние, становятся неуправляемыми, в политической жизни начинает преобладать субъективный фактор. Тогда на первый план выдвигаются личности, игнорирующие объективные интересы общества и заинтересованные лишь в эскалации конфликта. В такой ситуации возникает необходимость в крупном национальном лидере, способном своим авторитетом оградить народные массы от разлагающего влияния политических авантюристов. Персонализации национальных конфликтов должно уделяться большое значение в политической науке и практической политике.

4. Героическая и одновременно трагичная история присоединения к России территорий кавказского региона, сопутствующие ей издержки затрудняют объективную оценку многих судьбоносных процессов. Важно помнить, что не народы, а конкретные политические группы и лидеры, ограниченные, к тому же, рамками мировой конъюнктуры, формировали внешнюю и внутреннюю

политику, нередко ущемлявшую жизненные интересы как коренного, так и пришлого населения.

5. Цивилизационные противоречия на Кавказе, выливающиеся в вооруженные столкновения, самые крупные из которых идут в Чечне, нанесли ущерб традиционно взвешенной политике России в отношении мусульманского мира в целом. Этому способствуют, как и в предыдущем столетии, ошибочные действия российского военно-политического руководства. Тот факт, что ввод войск в Чечню совпал с обострением кризиса на Балканах, где Россия поддерживала сербов и косвенно выступала против мусульман-боснийцев, не мог не сказаться отрицательно на нашем авторитете в мусульманском мире. Подобные неудачные совпадения, не учитывающиеся политических решений неизбежно вызывают межнациональные осложнения как внутри нашего государства с достаточно многочисленным и компактно проживающим мусульманским населением, так и в ближнем зарубежье, в первую очередь, в Таджикистане. Подобных ошибок, по-видимому, помогло бы избежать, опираясь на богатый исторический опыт военно-дипломатической деятельности России в решении восточного вопроса в XIX в.

Использование этих уроков и выводов осложняется тем, что Россия и другие страны Содружества не имеют выработанных в новых условиях генеральной линии и отлаженного механизма противодействия экстремистским течениям ислама. Не в полной мере используются в этом направлении и возможности международного сотрудничества.

Между тем, государственные интересы России и многоконфессиональная основа российского общества диктуют объективную необходимость разработки единой государственной политики по отношению к исламскому фундаментализму и связанному с ним политическому экстремизму. Ну, а поскольку последний крайне неоднороден, постольку противодействие ему должно осуществляться комплексно и координированно с системой государственной политики обеспечения национальной безопасности, с пограничной политикой – особенно. Дело в том, что многие неже-

лательные политические процессы можно пресечь или существенно ослабить на границе.

Исходя из сказанного, следует предложить некоторые рекомендации по активному противодействию исламскому экстремизму в пограничных пространствах России:

- сформировать общегосударственный механизм борьбы с экстремизмом, действующий на научной основе и располагающий информационными возможностями, согласовать и разграничить компетенции субъектов пограничной политики; выработать стратегию предупреждения, нейтрализации и локализации межнациональных конфликтов, противостояний на религиозной почве и не допускать их превращения в долговременные очаги политической, межнациональной и межконфессиональной напряженности;

- проводить профилактику нарушений конституционного правопорядка, пресекать попытки изменения федеративного устройства и ослабления единства страны, зачастую, предпринимаемые в форме пересмотра установленных Конституцией отношений между федеральной властью и субъектами Федерации и другие проявления сепаратизма;

- не ограничиваться силовыми и правовыми мерами противодействия сепаратизму и экстремизму, активно применять информационные, пропагандистские, экономические, социальные и политические элементы пограничной политики.

Значительную специфику пограничной политике России придает существующая ныне «прозрачность» многих ее границ. В этих условиях требуется основательная модернизация всей пограничной политики, нужны в традиционных направлениях новые формы ее осуществления.

1. Нейтрализация известных военных угроз Российской Федерации на внешних границах СНГ со стороны региональных лидеров (Турции, Ирана и Пакистана), а также США. Решению сложных задач в этом направлении будут способствовать:

- военное присутствие Российской Федерации, в том числе с участием пограничных войск ФПС России, в странах Закавказья и Средней Азии, укрепление и расширение многостороннего со-

трудничества в рамках обеспечения коллективной безопасности Содружества;

- сохранение боевого потенциала Черноморского флота на уровне, обеспечивающем охрану российского и грузинского побережья, а также ведение разведки и выполнение сдерживающих функций по отношению к группировке ВМС Турции на Черном море;

- использование существующих противоречий между Турцией и Ираном в качестве противовеса их попыткам распространить свое влияние на Закавказье и Северный Кавказ;

- регулярное проведение совместных командно-штабных тренировок (КШТ) и учений (КШУ) различного уровня по отработке совершенствования охраны, прикрытия и обороны внешних границ Содружества;

- разработка и реализация скоординированных межгосударственных целевых программ по вопросам достижения безопасности внешних границ СНГ;

- разработка и проведение комплекса совместных мероприятий различных служб и ведомств Российской Федерации по противодействию иностранным разведкам на границах Содружества;

- подготовка двусторонних планов взаимодействия пограничных войск государств Содружества в кризисных ситуациях на внешних границах СНГ и их систематическая проверка в ходе учений.

2. Обеспечение традиционного политического влияния России на процессы, происходящие на Кавказе. В качестве приоритетных путей в этом направлении можно рекомендовать:

- использовать межреспубликанский антагонизм в Закавказье и Средней Азии, проявляющийся в борьбе за лидерство, территориальных спорах, этнопсихологической неприязни и отсутствие у ряда этих государств общих культурных традиций, наличие значительной славянской диаспоры в Закавказье;

- не допустить попыток Армении и Азербайджана интегрироваться с Россией в расчете лишь на односторонние экономические выгоды;

- дифференцированно подходить к развитию экономического сотрудничества с государствами Закавказья, ограничиваясь

бартерным обменом их сырья на поставки российского вооружения и военной техники;

- добиваться преобразования соседних областей на внутренних границах Содружества в промежуточные режимные зоны контроля с открытием международных пунктов пропуска, упорядоченным транзитным движением и регулируемые миграционными потоками;

- приступить к созданию интегрированной информационной системы пограничного контроля на территории государств-участников СНГ (по типу стран «Шенгенской семерки»);

- пропагандировать этнокультурные различия тюрков, персов и арабов в противовес панисламистскому и тюркоцентристскому моделям фундаменталистских режимов и проекту, так называемого, государственного образования «Туран от Анатолии до Алтая»;

- разработать и принять Концепцию формирования единых региональных систем охраны внешних границ Содружества в Закавказье и Средней Азии;

- стимулировать политические, экономические, военно-технические и финансовые соглашения, которые способствовали бы обеспечению коллективной безопасности России и Грузии, помогли наладить совместный пограничный контроль в морских пунктах пропуска.

3. Выполнение Азербайджаном принятых им ранее на себя обязательств по совместной охране внешней границы СНГ на азербайджанском участке с Ираном. Для достижения этого целесообразно использовать следующие меры:

- предупреждение о введении визового режима на въезд в Россию граждан Азербайджана;

- достижение договоренностей с государствами СНГ-участниками Таможенного союза об установлении особого пограничного режима и контроля в пунктах пропуска с Азербайджаном в случае его уклонения от взятых обязательств по пограничным вопросам;

- принятие дополнительных мер по обустройству пунктов пропуска через российско-азербайджанскую границу, оснащению их современной техникой и поддержанию должного режима в со-

ответствии с Законом РФ «О государственной границе Российской Федерации»;

- создание экономических, политических и других условий, стимулирующих Азербайджан к выполнению согласованных с Россией мер по формированию надежной системы охраны границы, обеспечивающей пресечение незаконного проникновения на Северный Кавказ боевиков, иностранных наемников, а также перемещения военной техники, оружия и боеприпасов.

4. Защита прав русского населения, проживающего в Закавказье и Средней Азии. В этом направлении, на наш взгляд, необходимы следующие усилия:

- подготовка целевых программ и создание фондов поддержки русской диаспоры в Закавказье;

- организация постепенного перемещения этнических русских в зоны безопасного проживания, их компактное расселение и трудоустройство в приграничных регионах Российской Федерации;

- создание смешанных российско-республиканских производств в приграничье на условиях массового привлечения для работы в них русского населения.

5. Искоренение сепаратистских тенденций на Северном Кавказе и пресечение иностранного вмешательства в дела региона. В ближайшей перспективе это политическое направление останется актуальным, а его реализация будет включать в себя:

- гибкое сочетание централизма и территориальной автономии в государственной власти Российской Федерации, предоставление всем населяющим ее народам национально-культурной автономии в соответствии с правовыми нормами федеральной Конституции;

- дискредитация лидеров чеченских сепаратистов, использование противоречий между боевыми группировками, тейпами и кланами, стоящими за ними лидерами, с целью ослабления дестабилизирующего влияния Чечни на весь Северный Кавказ;

- выявление иностранных источников и путей нелегального ввоза на Кавказ оружия и боеприпасов через внешние границы СНГ, внутренние границы России и административную границу Чеченской Республики;

- развертывание системы усиленного контроля границ с Чечней;

- разработка мер по обеспечению охраны российско-грузинского участка границы, определение необходимых сил и средств ФПС России, материальных затрат на случай отказа Грузии от совместной охраны внешних границ СНГ;

- оптимальное военно-административное деление Чечни.

6. Борьба за признание пограничных групп ФПС России, действующих в условиях военных конфликтов за пределами российской территории, в качестве международных миротворческих сил с предоставлением соответствующего мандата ООН. Для этого есть весомые аргументы, поскольку деятельность пограничников во многом направлена на поддержание мира и пресечение контрабанды оружия и наркотиков, что соответствует общим международным интересам. Такой статус позволил бы получить от мирового сообщества дополнительную поддержку российской пограничной политике.

Большинство из перечисленных выше направлений и мер укрепления государственной безопасности России посредством пограничной политики, как видно, не только не противоречат интересам других стран, но и оказываются в сфере их интересов. Это нашло отражение в заключенном Ташкентском договоре о коллективной безопасности, ставшем первой попыткой осуществления скоординированного военно-политического взаимодействия равноправных субъектов в рамках СНГ. К сожалению, созданный на бумаге военно-политический союз оказался мало эффективным в жизни. Причины такой неудачи кроются не только в отсутствии прочного фундамента экономической и политической интеграции государств СНГ, несовпадении их стратегических интересов, но и, прежде всего, в политических амбициях лидеров, попытках получения отдельными государствами тактических выгод в ущерб стратегическому развитию Содружества. В результате ряд стран СНГ – Белоруссия, Молдова, Армения, Таджикистан активно осуществляют военное сотрудничество с Россией, в то время как другие – проводят пассивную и недальновидную политику.

Как известно, Азербайджан, провозгласив независимость, тут же потребовал вывода со своей территории российских вооруженных сил и начал активно сотрудничать с Турцией. Несмотря на предпринимаемые дипломатические усилия, Москва не получила согласия Баку на размещение в республике российских военных баз, на участие российских пограничников в охране границы Азербайджана с Турцией и Ираном и даже на введение в регион российских миротворческих сил. Гораздо охотнее сегодняшний Азербайджан соглашается на присутствие на своей территории международных миротворческих контингентов. А это отвечает интересам Запада нарушить российскую миротворческую «монополию» в странах СНГ и, следовательно, ограничить политическое и военное влияние Москвы на постсоветское зарубежное пространство.

Аналогично и Узбекистан оказался в числе государств, не подписавших Договор о совместной охране внешних границ СНГ. Мало того, он отказывается от своих первоначальных планов на тесное взаимодействие с Россией в деле национального военного строительства. Новые акценты в политике Узбекистана свидетельствуют о существовании реальной опасности внешнеполитической переориентации республики на новых партнеров. Дальнейшее движение Узбекистана в этом направлении может нанести серьезный ущерб государственным интересам России в Среднеазиатском регионе.

Следует отметить, что и Туркменистан занял позицию дистанцирования от многостороннего военного и политического сотрудничества в рамках СНГ, рассматривая Содружество исключительно как консультативный орган и ограничиваясь развитием двухстороннего взаимодействия с Россией. Потребовав вывода со своей территории формирований российских ВВС и ПВО, Туркменистан заявил о своей приверженности принципу «позитивного нейтралитета».

Можно заключить, что главной опасностью для интересов России на внешних границах государств СНГ, будет усиливающаяся конкуренция за политическое влияние на эти страны.

По-видимому, ради политических и военно-стратегических интересов укрепления государственной безопасности было бы целесообразно придать Северо-Кавказскому военному округу, охватывающему области и края Юга России, северокавказские республики Российской Федерации, статус приграничного округа, призванного обеспечить безопасность России на Южном стратегическом направлении. Такое решение обеспечило бы сохранение российского военного присутствия в Закавказье, поддержало бы выгодный для России баланс сил в Кавказском регионе. Такое решение способствовало бы укреплению политической стабильности в регионе, повышению оперативности управления сложными процессами в Южном стратегическом направлении, созданию инфраструктуры для развертывания российских мобильных сил.

Как видно, итоги пограничной политики России на Кавказе в последние годы вряд ли можно оценивать как успешные. Очевидны потеря политического влияния на многие вчерашние республики Советского Союза, уменьшение российского военного присутствия в регионе, активизация недружественных нам сил на близлежащих территориях. Можно утверждать, что продолжает углубляться противоречие между государственными потребностями в надежной охране границ, с одной стороны, и реальными возможностями пограничной политики, с другой.

§2. Современные проблемы пограничной политики и пути их решения

Закавказское направление является важнейшим компонентом внешней политики России. Оно играет важную роль в процессе мирного урегулирования конфликтов в регионе, в котором есть надежды на полное прекращение огня, перевод конфликтов в политическое русло, налаживание переговорных механизмов. Вместе с тем здесь сохраняется тревожная ситуация «ни войны, ни мира», когда противоборствующие стороны упорно отстаивают максималистские, взаимоисключающие позиции, не проявляют готовности к компромиссам, склонны перекладывать ответственность за происходящее на посредников – Россию, ОБСЕ и ООН.

Сегодня нельзя полностью исключить и возможность новых попыток «пробы сил» со стороны Баку и Тбилиси.

Одной из главных целей российской пограничной политики в Закавказье остается развитие дружественных, добрососедских и взаимовыгодных отношений с Азербайджаном, Арменией и Грузией, содействие сохранению их территориальной целостности при соблюдении основных гражданских прав и прав национальных меньшинств, урегулированию конфликтов в регионе в тесной увязке с ситуацией на Северном Кавказе.

Россия стремится придать двусторонним отношениям с государствами Закавказья сбалансированный характер, строить их с учетом специфических особенностей, а также взаимных государственных интересов.

Важным событием, подтвердившим верный политический курс России в отношении Закавказья и положившим начало более активным интеграционным процессам, явилась состоявшаяся 3 июня 1996 г. в Кисловодске уникальная встреча глав государств России, Азербайджана, Армении, Грузии с участием руководителей двенадцати республик, краев и областей Кавказа – субъектов Российской Федерации.

Тогда были согласованы программа и комплекс мер, нацеленных на радикальное оздоровление обстановки на Кавказе, превращение его в регион мира и безопасности.

Подписанная по итогам той встречи Декларация «За международное согласие, мир, экономическое и культурное сотрудничество на Кавказе» является, пожалуй, первым многосторонним документом подобного рода на высшем уровне.

Однако проблемы российской внешней политики в Закавказье, непосредственно влияющие на содержание пограничной политики, остаются и поныне. К ним относятся:

1. Недостаточная консолидация общественно-политических сил, ориентированных на Россию, способных влиять на руководство Тбилиси, Баку, Еревана «изнутри» и формировать общественное мнение, благоприятное для России, низкая информационная и пропагандистская поддержка наших интересов в Закавказье;

2. Неудовлетворительные масштабы российского военного присутствия на территориях республик Закавказья (в форме баз в Грузии, Армении и военного объекта РЛС в Габале в Азербайджане), которое помимо поддержания выгодного для России баланса сил в Кавказском регионе могло быть препятствием на пути осуществления долгосрочных планов Запада по вовлечению Грузии, Армении и Азербайджана в НАТО;

3. Необеспеченность охраны внешних границ Грузии и Армении подразделениями Федеральной пограничной службы России с дислокацией последних на их территории и особенно – границ Азербайджана;

4. Низкий уровень экономических, политических и культурных связей между субъектами РФ на юге России и Азербайджаном, Арменией, Грузией, неразвитость рынка сбыта российских товаров в государствах Закавказья и необеспеченность транспортных связей России через Закавказье со странами Ближнего и Среднего Востока;

5. Незаработанность мер, способствующих развитию переговорных процессов при сохранении лидирующей роли России и в настоящее время, и в постконфликтный период. По нашему мнению, в этом аспекте необходимо предпринять следующие политические усилия:

- задействовать институты двусторонних (по грузино-абхазскому и грузино-осетинскому конфликтам) и трехсторонних (по Нагорному Карабаху) политических консультаций Российской Федерации с республиками Закавказья на высшем уровне с возможным привлечением к ним представителей Сухуми, Цхинвали и Степанакерта;

- эффективнее использовать возможности СНГ (СГГ, СГП, СМВД, межпарламентская ассамблея) для влияния на участников конфликтов;

- отстаивать статус России и других членов Минской группы (США, Франции), как гарантов безопасности Нагорного Карабаха;

6. Недооценка Чеченского фактора, обязывающего Россию, во-первых, пресекать любые попытки чеченских боевиков использовать Закавказье в качестве опорной базы для эскалации во-

енных действий, во-вторых, препятствовать установлению связей стран Закавказья с «независимым государством Ичкерия», рассматривая их как грубое вмешательство в свои внутренние дела.

В современных условиях перед Россией стоит задача по поиску дополнительных экономических, политических и иных рычагов воздействия на Баку, Ереван и Тбилиси.

Каждая из Закавказских республик играет специфическую роль в пограничной политике России и создает соответствующие проблемы в приграничье.

Нет сомнения, что государственные интересы России требуют удержания этих республик в экономическом, политическом и духовном поле российского притяжения. Однако с начала 1996 г. стало заметно нарастающее ужесточение их подхода к военно-политическому сотрудничеству с Россией.

Подыгрывая националистическим элементам, грузинское, например, руководство все чаще дает понять, что не исключает силового решения некоторых конфликтных ситуаций, в том числе и с помощью Запада.

На сегодняшний день пограничная служба России является едва ли не единственной структурой государственной власти России, которая представлена и реально обеспечивает интересы России на внешних границах государств Содружества в соответствии с достигнутыми соглашениями (договорами) и остается в какой то степени гарантом соблюдения прав русскоязычного населения. Вывод военных подразделений нанесет заметный ущерб нашим интересам в Закавказье, престижу России и пограничной службе. В этой связи целесообразно было бы предпринять некоторые принципиальные шаги.

Во-первых, учитывая низкую результативность силовых методов, непрогнозируемость их применения, большую затратность, сосредоточить усилия на мирных политических и дипломатических способах разрешения конфликта.

Во-вторых, убеждать стороны, что решение проблем военными методами, тем более «чужими руками» не даст желаемых результатов, что необходим полный отказ от диктата по отноше-

нию друг к другу и уважение интересов всех проживающих в регионе народов.

Мы не раз подчеркивали, проблемы пограничной политики России в Закавказье являются одновременно и проблемами нашей внешней политики в этом регионе. Поэтому значение присутствия Пограничных войск Российской Федерации на территории государств Закавказья и охраны их внешних границ (с государствами, не являющимися членами СНГ) трудно переоценить, а обеспечение защиты государственных интересов России в условиях неустроенности новой российской государственной границы и прозрачности границ между государствами-участниками Содружества становится актуальным и жизненно необходимым. Российские погранвойска на территории Армении и Грузии могут гарантировать политическую стабильность и соблюдение прав русскоязычного населения в этих государствах. Важным достижением российской пограничной политики было делегирование России Арменией и Грузией полномочий по охране своих государственных границ с Турцией и Ираном. При этом Армения и Грузия взяли на себя обязательства создать необходимые условия для пребывания наших войск, обеспечить политические права и свободы, материальные интересы российских военнослужащих и членов их семей.

Многостороннее региональное сотрудничество предполагает интенсивные консультации по проекту соглашения о сотрудничестве в охране границы на Каспийском море (условная линия разграничения Астара—Гасан—Кули). Ведется подготовка к рассмотрению в Совете глав государств Концепции охраны внешних границ пограничными войсками государств Содружества и Договора о сотрудничестве в охране внешних границ.

Эти документы позволили бы создать межгосударственную правовую базу, регулирующую формирование и функционирование системы обеспечения коллективной безопасности на внешних границах государств Содружества.

Уместно заметить, что межгосударственное сотрудничество по охране внешних границ СНГ, инициируемое Российской Федерацией, создает политические и международно-правовые предпосылки для более точного межгосударственного разграничения в

пределах СНГ, стимулирует разработку согласованных действий институтов власти государств – участников СНГ, направленных на обеспечение мира, безопасности и нерушимости границ.

Политическая основа такого взаимодействия закреплена в соответствующих многосторонних договоренностях (Меморандум о сотрудничестве по охране внешних государственных границ от 24 декабря 1993 года. Меморандум о сотрудничестве в охране государственных границ Республики Беларусь, РФ и Украины от 15 апреля 1994 года. Соглашения между РФ, Республикой Таджикистан, Республикой Узбекистан о сотрудничестве в охране внешних границ от 15 июля 1994 года. Концепция охраны границ государств-участников СНГ с государствами, не входящими в Содружество, от 26 мая 1995 года. Договор о сотрудничестве в охране границ государств – участников СНГ с государствами, не входящими в Содружество, от 26 мая 1995 года) и двусторонних соглашениях между государствами – участниками СНГ по вопросам пограничного сотрудничества.

Делимитация и демаркация государственной границы России с государствами – участниками СНГ осуществляется, как правило, на двусторонней основе. Например, до определения статуса Азовского моря контроль его акватории и района Керченского пролива осуществляется ФПС России и Государственным комитетом по делам охраны государственной границы Украины по согласованным планам на основании и в порядке, установленном Протоколом о совместном контроле акватории Азовского моря и Керченского пролива пограничными войсками Российской Федерации и Украины от 27 августа 1994 года.

Учитывая важность межгосударственного разграничения территорий и установления прочных границ, как неопременного условия укрепления безопасности, ФПС России активно сотрудничает в этом с заинтересованными субъектами. Ее основная задача на ближайшую перспективу – содействие завершению международно-правового оформления государственной границы РФ и разграничения морских пространств с государствами Балтии, Грузии и Азербайджаном.

Территориальные притязания и незавершенность международно-правового оформления границ относятся в пограничной политике к числу актуальных проблем Российской Федерации по укреплению государственной безопасности. В деле межгосударственного разграничения мы должны исходить из принципов сохранения суверенитета и территориальной целостности российского государства, защиты его жизненно важных интересов в пограничном пространстве, достижения приемлемых для России договоренностей с сопредельными государствами об урегулировании территориальных проблем, ликвидации очагов напряженности на границе и приграничных территориях.

Для страны, с тысячелетней историей, но по разным причинам оказавшейся без юридически оформленных и закрепленных соответствующими договорами государственных границ, вопрос о межгосударственном разграничении приобретает сегодня важное политическое, экономическое и военное значение. События последних лет дают многочисленные примеры того, как формальный или силовой подход к территориальному разграничению становится источником ожесточенных кровавых конфликтов между соседними народами. В современных условиях пограничные проблемы таят в себе опасную угрозу государственной безопасности России и чреваты тяжелыми последствиями для существующего мирового правопорядка. При этом нет и вероятно быть не может универсального рецепта определения границ между государствами. Из широкого диапазона возможных здесь решений наиболее предпочтительны, по-видимому, связаны с последовательным преодолением противоречий между государствами, входившими когда-то СССР, созданием единого экономического и социального пространства и выходом на внешние, ранее установленные рубежи.

Политические процессы в этом направлении интенсивно идут как в России, так и в странах СНГ.

Несмотря на многочисленные трудности, международно-правовая база по пограничному сотрудничеству и охране внешних границ государств Содружества продолжает активно формироваться и совершенствоваться. Для этого, на наш взгляд, необходимо:

1. Внести уточнения в Закон «О государственной границе Российской Федерации», в части регулирования наших отношений с участниками Содружества Независимых Государств в области пограничной политики и охраны внешних границ. В нем необходимо точно обозначить правовое положение пограничников, проходящих службу за пределами России.

2. Внедрить практику совместной подготовки модальных законов и других важнейших нормативно-правовых актов по пограничной политике. В настоящее время политические решения и законодательные акты, принятые государствами СНГ, имеют значительные расхождения, особенно в вопросах охраны внешних границ, координации усилий, пограничного режима, технологических схем пограничного и других видов контроля на контрольно-пропускных пунктах и т.д. Подобное положение не способствует созданию единой системы охраны внешних границ Содружества, затрудняет организацию взаимодействия между пограничными ведомствами и ограничивает развитие пограничного сотрудничества в рамках СНГ.

3. Разработать ряд международных договоров и соглашений на основе складывающихся межгосударственных отношений Российской Федерации с другими участниками Содружества и в интересах обеспечения коллективной государственной безопасности. В том числе:

- договор (соглашение) о совместных мерах по борьбе с незаконной миграцией. В этом договоре (соглашении) должны быть определены меры, принимаемые странами Содружества по предотвращению незаконной миграции через внешние границы, заложены основы взаимодействия миграционных и пограничных служб, министерств иностранных дел сторон;

- договор (соглашение) между бывшими республиками Советского Союза о сотрудничестве в сфере пограничного контроля с использованием разнообразных видов контроля;

- договор (соглашение) о создании регионального объединенного командования (координационных штабов) пограничных войск Кавказа, что обеспечило бы более тесную координацию со-

вместных усилий по охране внешних границ Содружества в Кавказском регионе;

- договор (соглашение) об обмене информацией по вопросам охраны внешних границ СНГ с созданием межнациональных информационных систем и единой сети обмена информацией по вопросам охраны внешних границ.

4. Рассмотреть на одном из заседаний глав государств или Глав правительств государств – участников СНГ вопрос о создании особого пограничного округа по охране внешних границ Закавказья с включением в его состав группы пограничных войск в Грузии, в Армении и в Азербайджане. В настоящее время российские пограничные войска в Грузии и Армении действуют в сложной политической ситуации, выполняя большой объем задач по охране внешних границ СНГ в Закавказском регионе. Управление ими, однако, по ряду объективных причин затруднено, особенно при возникновении экстремальных ситуаций. Несомненно, что усилия в этом направлении имели бы большое политическое, экономическое и военное значение, могли бы стать прецедентом подобных формирований в других регионах, что отвечало бы государственным интересам России и других государств Содружества.

5. Провести реорганизацию работы Совета командующих пограничными войсками Содружества, который работает неэффективно и с большим перенапряжением. Сегодня ежегодно проводится до 8 заседаний Совета с обширной повесткой дня. На заседаниях фактически рассматриваются все виды деятельности пограничных войск. При этом, от перегрузки неизбежно страдает качество проработки многих документов, а некоторые принятые решения выполняются не полностью из-за несовершенства информационного обмена. Есть основания полагать, что отлаженная посекционная работа Совета имела бы больший успех. В этом случае на секциях могли бы предварительно обсуждаться проекты международно-правовых документов, функциональные, специальные и технические вопросы, обобщаться практика пограничной политики в отдельных направлениях.

6. Координационной службе Совета командующих пограничными войсками стран Содружества продолжить систематиза-

цию политико-правовых документов, регулирующих пограничное сотрудничество и совместную охрану внешних границ СНГ.

В настоящее время Комиссией по делимитации подготовлен проект описания российско-грузинской границы, практически завершено его согласование с субъектами Российской Федерации на Северном Кавказе за исключением участка в пределах Чечни.

Участки российско-грузинской границы в пределах Кабардино-Балкарской Республики, а также центрального и южного участков Республики Дагестан с грузинской стороной согласованы, достигнуто согласие относительно участка границы в пределах Ингушетии.

Следует подчеркнуть, что процесс политико-правового оформления государственной границы Российской Федерации на грузинском участке существенно зависит от политической ситуации на Северном Кавказе и нерешенного грузино-абхазского конфликта.

Наша сторона не раз выступала с инициативой проведения переговоров о российско-грузинской границе совместно с представителями Абхазии. Однако последние в рабочих встречах экспертов участия не приняли. Абхазия настаивает на своем участии в переговорах только в качестве самостоятельного субъекта, усложняя тем самым решение некоторых проблем пограничной политики.

Российской Комиссией по делимитации государственной границы между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой, созданной в апреле 1994 года, в одностороннем порядке изучены материалы и проведено описание линии границы по бывшей административной границе между Азербайджаном и Дагестаном, подготовлены проекты соглашений о прохождении российско-азербайджанской государственной границы, ее режиме, о деятельности пограничных представителей и упрощенном порядке пропуска жителей приграничных территорий. Задержка в работе по делимитации российско-азербайджанской границы сегодня обусловлена азербайджанской стороной, ссылающейся на нехватку специалистов в этой области.

Тем не менее, в настоящее время между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой продолжаются переговоры

о совместной охране Государственной границы, разрабатываются проекты соглашений между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики о межгосударственных воинских перевозках, обеспечивающих Пограничные войска Российской Федерации в Закавказье.

В настоящее время стало реальностью многостороннее соглашение между Российской Федерацией, Азербайджанской Республикой, Республикой Казахстан и Туркменистаном о сотрудничестве в обеспечении безопасности стран Содружества Независимых Государств на Каспийском море, о совместных усилиях по недопущению незаконного перемещения через государственную границу оружия, наркотиков и вооруженных лиц.

Важным элементом пограничной политики в Закавказье являются соглашения об упрощенном порядке пересечения границ жителями приграничных территорий, а также другие соглашения по вопросам обеспечения хозяйственной деятельности населения приграничных районов, в которых учитываются традиционные этнические, гуманитарные, социально-политические и другие связи местного населения.

Разнообразие отношений между Россией и сопредельными государствами создает специфические проблемы вдоль границ, требующие особых подходов к их решениям. Однако в этом многообразии можно выделить и общие проблемы, в первую очередь, политико-экономического характера. Их решения должны включать в себя следующие элементы:

1. Преодоление стремительного политического и социально-экономического ослабления приграничных регионов, угрожающего территориальной целостности Российской Федерации;
2. Достижение социально-политической и экономической стабильности страны, обеспечивающей успешную реализацию рыночных реформ и политическую поддержку России со стороны Запада в пограничных вопросах;
3. Социальное развитие приграничных регионов и создание условий, обеспечивающих материальные, финансовые и другие потребности населения, формирование государственной пограничной системы;

4. Создание эффективной системы занятости и мелкого предпринимательства, социальной защиты, обеспечивающей привлекательность приграничных регионов для духовно и физически здоровой, профессионально подготовленной части общества, для увольняемых военнослужащих (около 4 млн. человек), беженцев из ближнего зарубежья (около 6 млн. человек), других граждан России, проживающих в пограничной зоне.

Таким образом, стремление России к созданию прочного экономического союза государств – участников СНГ, дальнейшей их интеграции, предполагает прозрачность внутренних границ, объединение усилий государств, их пограничных войск для охраны внешних границ.

Несомненно, что проблемы пограничной политики России и бывших республик СССР во многом обусловлены затянувшимся в них системным кризисом.

На 24-м заседании Совета глав правительств СНГ в январе 1997 г. отмечалось, что пятилетний поиск направлений новой экономической стратегии пока не принес удовлетворения ни одной стране. В то время, как внешние инвестиции нашей промышленности сокращаются, а внутренние рынки перенасыщены товарами дальнего зарубежья, собственные производственные мощности используются не более, чем на четверть. Вместе взятое, это не позволяет надеяться на экономический рост в странах СНГ в ближайшей перспективе.

Экономическое положение и в самой России свидетельствует о том, что в условиях резкого обострения конкурентной борьбы на мировых рынках товаров и капиталов, значительные успехи реформ маловероятны. Аналогичная ситуация складывается и в других государствах Содружества.

Нельзя забывать, однако, что сильные приграничные регионы являются гарантией территориальной целостности и безопасности государства, а значит необходимо создание условий опережающего социально-экономического развития приграничья на основе целевой государственной поддержки.

Исходя из этих соображений, можно предложить ряд мер, способствующих опережающему политическому и экономическому развитию приграничных регионов:

1. Придание приграничным регионам (субъектам Федерации), особого статуса с приоритетной бюджетной поддержкой;

2. Образование экономического и политического объединения субъектов Федерации приграничных регионов (например, ассоциации) для лоббирования их интересов в центральных структурах государственной власти и управления, эффективного взаимодействия, проведения единой политики в решении пограничных и других вопросов, вызываемых спецификой границы, а также решения других задач, требующих совместных усилий.

3. Разработка и реализация программы опережающего социально-экономического развития приграничных регионов на основе:

- целевого государственного финансирования, в том числе и с привлечением части средств, направляемых на развитие фермерского хозяйства, социальное обеспечение увольняемых из Вооруженных Сил Российской Федерации военнослужащих, социальную поддержку беженцев;

- предоставление государственных льготных ресурсов, налогообложения, условий внешнеэкономической деятельности.

Как видно, современные проблемы пограничной политики России, особенно на Южном направлении нуждаются в глубоком научном осмыслении, политической поддержке и материальном укреплении.

§3. Место Федеральной пограничной службы в политических процессах приграничья

Федеральная пограничная служба Российской Федерации в настоящее время представляет собой сформировавшуюся структуру, решающую важные задачи по защите государственных интересов России в различных регионах. Наиболее крупные подразделения ФПС России, занимающиеся охраной не только государственной границы Российской Федерации, но и внешних границ государств СНГ, развернуты сегодня в Кавказском и Центральноазиатском регионах.

Так, на Кавказе сосредоточена крупная группировка сил и средств ФПС России, представленная органами и войсками Кавказского Особого пограничного округа, являющегося оперативно-стратегическим объединением Федеральной пограничной службы Российской Федерации. Соединения и части округа дислоцируются в Грузии, Армении, а также на территориях субъектов Российской Федерации – в Дагестане, Северной Осетии, Ингушетии, Карачаево-Черкессии, Краснодарском и Ставропольском краях, на части территории Калмыкии и Астраханской области. Организационно органы и войска КОПО представлены войсковыми группами «Грузия», «Армения» и тремя оперативно-войсковыми отделами – «Махачкала», «Нальчик» и «Краснодар».

На основе межгосударственных договоренностей охрана внешней границы СНГ в Кавказском регионе строится по двум рубежам: первый расположен на государственной границе России, а второй – на внешней границе стран СНГ, что требует особого подхода к организации системы управления соединениями и частями КОПО. Эта система должна обеспечить руководство органами и войсками в исключительно сложной военной и социально-политической обстановке, сложившейся в этом регионе.

Оперативное управление региональными группировками осуществляется Главным штабом ФПС России, управлениями и департаментами центрального аппарата ФПС России.

В результате ослабления охраны внешних границ бывшего Советского Союза российские пограничники столкнулись с множеством политических, экономических и социальных проблем.

Во-первых, стала интенсивно распространяться незаконная и неконтролируемая миграция на территорию бывшего СССР и через нее жителей Румынии, Турции, Ирана, государств Юго-Восточной Азии и Северной Африки. В русле мощных людских потоков открываются дополнительные возможности по проникновению на территорию Российской Федерации и других государств Содружества агентуры зарубежных спецслужб активизирующей разведывательно-подрывную деятельность.

Во-вторых, заметно усилилась контрабандная деятельность, связанная с перемещением через границы государств Содружества оружия, наркотиков, сырьевых ресурсов и материальных ценностей. Эти процессы приобретают все более организованный и интернациональный характер.

В-третьих, резко уменьшились возможности санитарного, ветеринарного и фитоконтроля на границах, что создает реальную опасность возникновения эпидемий, эпизоотий и экологических катастроф.

Негативные политические процессы характерны сегодня не только для границ Российской Федерации, но и Грузии, Армении и Азербайджана, что создает необходимость выработки скоординированных мер по охране внешних границ Содружества, создания пограничных войск под единым командованием.

Существуют веские причины для организации совместной охраны внешних границ и в Закавказье и в центральноазиатском регионе.

Во-первых, у российских пограничных войск, имеющих на местах определенную инфраструктуру, системы управления и обеспечения, есть богатый опыт охраны внешних границ, который может быть использован.

Во-вторых, совместная охрана территорий закавказских республик границах с Турцией и Ираном позволит не только прямо защитить интересы Грузии, Армении и Азербайджана, но и оказать им помощь в строительстве национальных пограничных войск, подготовке и обучении национальных кадров.

В-третьих, надежная охрана внешних границ обходится намного дешевле, когда осуществляется совместными усилиями и при непосредственном участии всех заинтересованных государств, с привлечением их людских ресурсов, научного, военного и экономического потенциала.

В-четвертых, позитивная роль российских пограничных частей и подразделений на территории Грузии, Армении и Азербайджана, которую они могут сыграть в качестве стабилизирующей и миротворческой сил в районах вероятного возникновения кризисных ситуаций, достаточно велика.

Особенности политической и военной ситуации в Закавказье, принципиальные отличия местных границ (с Турцией и Ираном, с одной стороны, с Российской Федерацией, с другой) предполагают организацию охраны границ и дифференцированную пограничную политику по двум рубежам.

Первый рубеж, расположенный на бывшей границе СССР с Турцией и Ираном, должен охраняться с привлечением Пограничных войск Российской Федерации в Грузии и Армении, а в последующем и в Азербайджане, действующих на основе общей пограничной политики и под единым руководством.

Охрану границы на сухопутном и морском участках необходимо осуществлять группировкой сил и средств пограничных отрядов, отдельных контрольно-пропускных пунктов, отдельных бригад и дивизионов пограничных сторожевых кораблей, авиацией на основе Закона «О Государственной границе Российской Федерации», действующих договоров с Турцией и Ираном.

Базы снабжения войск материально-техническими средствами предпочтительно располагать на территории Российской Федерации.

Второй рубеж должен проходить по южным границам Российской Федерации с Республикой Грузия и Азербайджанской Республикой. В связи с сохраняющимися очагами напряженности в Абхазии, Северной и Южной Осетии, Нагорном Карабахе, Ингушетии, Чечне и нерешенностью лезгинского вопроса охрану границы осуществлять группировкой сил и средств соединений и частей, выведенных с территории Азербайджана и частично Грузии, вновь созданными контрольно-пропускными пунктами в тесном взаимодействии с таможенными органами, соединениями и частями Министерства обороны, органами Министерства внутренних дел, УФСБ по Краснодарскому и Ставропольскому краю, республик Северного Кавказа.

По мере нормализации политической обстановки в указанных регионах появится возможность постепенного перехода к охране этого рубежа преимущественно погранично-таможенными и оперативными средствами.

На Черном море основные усилия важно сосредоточить на

недопущении и пресечении нарушений государственной границы на море и обеспечении пограничного режима, соответствующего первому рубежу охраны.

На Каспийском море следует, по-видимому, ограничиться контролем за его российской частью, оказывать содействие органам природо- и рыбоохраны в районах несения службы.

Тогда для образования единой системы охраны внешних границ бывшего СССР на кавказском направлении останется предпринять несколько конкретных шагов:

- подписать Меморандум о сотрудничестве в охране внешних государственных границ на Кавказе и межгосударственные двусторонние соглашения о совместной охране внешней границы на уровне Глав Российской Федерации, Республики Грузия, Республики Армения и Азербайджанской Республики;

- при разработке соглашений ориентироваться на существующий Договор «О статусе Пограничных войск Российской Федерации, находящихся на территории Республики Армения, и условиях их функционирования», а также проект Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Грузией «О статусе и условиях функционирования Пограничных войск России, находящихся на территории Грузии»;

- предусмотреть комплектование пограничных войск военнослужащими, их материально-техническое обеспечение и финансирование на долевой основе (50 % на 50 %) с участием Грузии, Армении, а в последующем и Азербайджана.

Следует учитывать, что развитие экономической и политической интеграции стран Содружества, открытость их внутренних границ и ослабление охраны внешних границ создают для ФПС России сложные проблемы. Тем не менее, проблемы эти должны решаться с учетом дифференцированного подхода к сопредельным государствам «ближнего» и «дальнего» зарубежья и строиться в зависимости от политической ситуации, складывающейся в той или иной стране или регионе.

За последние годы заключены многие соглашения определяющих условия функционирования пограничных войск Российской Федерации, комплектования и прохождения службы на терри-

тории ряда государств СНГ⁴⁰. Одновременно на правительственном уровне утверждены протоколы о финансировании и материально-техническом обеспечении пограничных войск Российской Федерации, находящихся на территории некоторых республик.

Это позволило в значительной степени решить проблему комплектования групп российских пограничных войск, привлечь новые независимые государства к охране своих внешних границ, оказать им помощь в подготовке национальных кадров пограничников. На сегодняшний день ФПС России является единственной организацией, которая привлекает граждан других государств (более 50 тыс. человек) к охране границ.

В настоящее время достигнуты позитивные результаты в решении вопросов совместного финансирования и жизнеобеспечения деятельности российских пограничных войск на территории государств, границы которых охраняются.

Уместно заметить, что население Грузии и Армении высоко оценивает служебно-боевую деятельность пограничников России по охране внешних границ, их существенный вклад в предотвращение эскалации вооруженных конфликтов, попыток пересмотра границ, сдерживание контрабанды оружия, наркотиков и материальных ценностей. Необходимо подчеркнуть и высокое политическое значение дальнейшего развития совместных усилий государств в охране границ, и чисто военное, когда с обострением обстановки на Кавказе, ФПС России на договорной основе привле-

⁴⁰ Соглашения: между Российской Федерацией и Республикой Грузия «О статусе и условиях функционирования Пограничных войск Российской Федерации, находящихся на территории Республики Грузия.»; «О порядке комплектования и прохождения военной службы на добровольной основе гражданами Республики Грузия в Пограничных войсках Российской Федерации, находящихся на территории Республики Грузия.»; «О межгосударственных воинских перевозках в интересах охраны внешних границ государств – участников СНГ»; между Российской Федерацией и Республикой Армения «О порядке комплектования и прохождения военной службы на добровольной основе гражданами Республики Армения в Пограничных войсках Российской Федерации, находящихся на территории Республики Армения», с Киргизией и Таджикистаном «О порядке прохождения военной службы гражданами этих государств в Пограничных войсках Российской Федерации, находящихся на их территории», «О межгосударственных воинских перевозках в интересах охраны внешних границ государств – участников СНГ»

кала пограничников Грузии к охране российско-грузинской границы на чеченском направлении. Выставленные, в соответствии с подписанным протоколом, грузинские пограничные заставы и посты оказали практическую помощь российским пограничникам в решении вопросов обеспечения безопасности Российской Федерации на ее южной границе.

Проведенные в ЦОПИ ФПС России исследования дают основание утверждать, что в ближайшей перспективе центр противостояния политического и экономического интересов государств мирового сообщества объективно сместится к внешним границам СНГ. Оценка политической ситуации на границах Содружества с государствами, не входящими в СНГ, показывает, что в перспективе усилится процесс милитаризации пограничных отношений, произойдет постепенное наращивание силового давления на границы, особенно в Средней Азии и Закавказье.

Усиливающиеся угрозы безопасности могут способствовать восстановлению единого военно-экономического пространства Содружества, налаживанию разрушенных производственных, научно-технических и иных связей, а также кооперации и специализации в области производства вооружения и военной техники. При этом приграничная территория стран СНГ в целях укрепления коллективной безопасности должна получить приоритетное социально-экономическое развитие.

Нельзя не учитывать, что некоторые государства Содружества, вопреки декларируемой приверженности к интеграции, на деле пытаются взять курс на замкнутость и закрытость (например, Узбекистан, Туркмения). Причины, препятствующие углублению экономической интеграции в СНГ, а значит, и сдерживающие реализацию оптимальной пограничной политики, могут быть самыми разными:

- незаинтересованность ряда новых хозяйственных субъектов, в том числе финансово-промышленных групп, учитывать в своем бизнесе государственные интересы;
- незавершенность процессов перераспределения собственности в большинстве стран Содружества;
- дробление рынков при наличии сильных и влиятельных региональных групп, в том числе криминального характера, существ-

вующих за счет дезинтеграции постсоветского пространства и привлекающих из этого свою выгоду;

- значительная задолженность ряда государств Содружества в условиях острейшего дефицита свободных финансовых ресурсов у России. При этом предоставляя отсрочку в уплате долгов и даже идя на их частичное погашение, Россия, как правило, не получает политических и экономических компенсаций со стороны большинства партнеров по СНГ. Это проявляется, в частности, в их уклонении от выполнения взятых на себя обязательств, в том числе по содержанию пограничных войск ФПС России, охраняющих внешние границы СНГ. В результате такой политики доля России в расходах на охрану этих границ возросла с 50 до 70 %. Однако и свою – меньшую долю – наши партнеры по охране границы стремятся реализовать в виде бартера и «челночной» торговли в рамках общих условий торгово-экономического сотрудничества сопредельных стран. Соглашения о сотрудничестве приграничных районов России с аналогичными районами стран СНГ, к сожалению, не дают пока осязаемых результатов, хотя и облегчают таможенный режим хозяйственного взаимодействия регионов.

При обсуждении Концепции интеграционного развития СНГ в январе 1997 г. в Москве было отмечено, что она базируется на положениях Договора о создании экономического союза, мероприятиях интеграционного развития на 1997 г., соглашениях о создании зон свободной торговли, таможенного и платежного союзов, общего научно-технического пространства. Однако никаких механизмов своей реализации Концепция не содержит. Вероятно, что и она не будет выполнена, как и большинство из принятых странами СНГ документов в последние годы.

Между тем охрана внешних границ Содружества осуществляется в интересах всех государств – участников СНГ на условиях, которые определены соответствующими двусторонними и многосторонними соглашениями и договоренностями. Заметное место в них занимает финансирование пограничников России. Сегодня оно осуществляется сторонами в российских рублях на основе долевого участия: Грузия и РФ – 40 и 60 %, Армения и РФ – 50 и 50 %, Киргизия и РФ – 20 и 80 %.

В соответствии с достигнутыми соглашениями государства Содружества закрепляют за ФПС России поставщиков продукции, выпускаемой на территории страны пребывания и гарантируют ее поставки; обеспечивают беспрепятственное и безвозмездное прохождение грузов для пограничной группы ФПС России через свою территорию; освобождают российских пограничников от уплаты всех видов налогов на землю, использование воздушного пространства, аэродромов, железнодорожных подъездных путей, обеспечивают расчетно-кассовое обслуживание через банковские учреждения на своей территории. Определен и порядок распределения средств на содержание органов пограничного управления, установлено финансирование за счет бюджетных средств. Оно осуществляется следующих пропорциях: Российская Федерация – 50, Украина – 14, Белоруссия, Казахстан, Узбекистан – по 5, Азербайджан, Армения, Грузия, Молдавия, Таджикистан, Киргизия, Туркменистан – по 3. Как видно, доля ФПС России в обеспечении коллективной пограничной политики достаточно велика.

Вероятно, что в ближайшей перспективе роль ФПС России (по данным НИР «Содружество») будет возрастать и определяться многими обстоятельствами.

Во-первых, ухудшается военно-политическая обстановка на внешних границах Содружества Независимых Государств, которая определяется:

- сохранением угроз возобновления вооруженных конфликтов на Кавказе;
- усилением разведывательно-подрывной деятельности спецслужб иностранных государств;
- увеличением масштабов контрабандной деятельности, ее дальнейшим сращиванием с международной преступностью, наркобизнесом, ухудшением криминогенной ситуации в приграничных районах;
- неконструктивной политической позицией официальных властей ряда государств Содружества (в первую очередь, Грузии) в отношении региональных групп пограничных войск ФПС России, шантажом и прямыми провокациями в отношении российских пограничников.

Во-вторых, защита и охрана пограничными войсками России внешних границ СНГ соответствует нашим государственным интересам. Этот тезис подтверждается следующими аргументами:

- отказ России от охраны внешних границ СНГ привел бы к утрате ее доминирующих позиций в соответствующих регионах, увеличил бы вероятность утверждения в большинстве закавказских и среднеазиатских республик недружественных России режимов. Примером такого развития событий может служить антироссийская переориентация наших бывших союзников по Варшавскому договору и Прибалтийских республик – Эстонии, Латвии и Литвы;

- участие ФПС России в охране внешних границ Содружества за пределами своей страны исключает возможность внезапного нападения на ее территорию со стороны вероятных противников на Юге.

- развертывание и создание современной пограничной инфраструктуры, обустройство войск на новых южных рубежах России будет невозможно в ближайшее время по экономическим причинам, поскольку по предварительным расчетам на это требуется более 100 трлн. рублей.

- вывод российских пограничных войск, к примеру, из Таджикистана был бы использован реакционными исламскими движениями для немедленного переноса своих действий в другие республики Средней Азии и Казахстан, в этнически родственные образования в пределах Российской Федерации. В итоге Россия была бы вынуждена противостоять многочисленным военным угрозам на протяженных и не обустроенных южных границах;

- с уходом пограничников России с внешних границ Грузии и Армении в Закавказье, вероятно, возобновились бы армяно-азербайджанский и грузино-абхазский конфликты, дестабилизирующие политическую ситуацию на всем Северном Кавказе;

- присутствие российских пограничников в республиках Закавказья и Средней Азии в значительной степени обеспечивает безопасность проживающих здесь русских и других народностей России. Вывод наших пограничных войск мог бы вызвать большой поток беженцев и переселенцев, принять и обустроить которых Россия не в состоянии;

• защита и охрана российскими пограничниками наиболее нестабильных внешних границ Содружества существенно ограничивает незаконную миграцию, контрабанду оружия, боеприпасов, наркотиков. Так, доля изымаемых наркотиков на внешних границах СНГ составляет около 80 % от всех задержаний, осуществляемых ФПС России. Количество попыток других нарушений здесь в расчете на 1 условный участок примерно в 7 раз выше, чем на границах Российской Федерации, хотя протяженность этих участков не превышает 6,5 % от охраняемых пограничными войсками ФПС России границ.

В-третьих, широкое сотрудничество в области разработки и реализации совместной пограничной политики СНГ, в сфере непосредственной охраны внешних границ СНГ, в управленческой и информационной деятельности, в области подготовки военных кадров, их правовой и социальной защиты будет способствовать экономическому, политическому и социальному сближению народов кавказского региона.

В-четвертых, есть основание рассчитывать на признание международного статуса пограничных войск России как международных миротворческих сил, выполняющих интернациональную миссию по поддержанию мира и обузданию агрессоров с предоставлением соответствующего мандата ООН.

Очевидно, что значение Федеральной пограничной службы Российской Федерации в политических процессах на Кавказе и Средней Азии достаточно велико. Причем, велико оно не только в деле непосредственной защиты собственных границ, но и в активном участии в охране бывших границ Советского Союза, а, значит, и как субъекта мировой политики.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблемы становления и развития пограничной политики, как видно, имеют для современной России большое значение. Эти проблемы во многом обусловлены огромным и необустроенным пограничным пространством, доставшимся нам в наследство от Советского Союза, политическими процессами, вызвавшими смягчение режима нашей границы. Новые независимые государства, образовавшиеся вокруг России, обретают с каждым годом все большую самостоятельность и отдаляются друг от друга.

И хотя пограничное пространство между Россией и государствами, с которыми граничил СССР, фактически сохранилось, ее функции, однако, качественно меняются. Не удивительно, что динамично развивающиеся в пограничном пространстве отношения между борющимися за свои интересы субъектами образовали особую сферу жизнедеятельности, которая стала предметом политического регулирования.

В настоящее время государственная граница России быстро превращается из примитивного изолирующего препятствия, какой она была многие десятилетия, в сложный фильтр для упорядочения межгосударственных отношений соседних стран. В этой связи большое значение приобретает организация пограничного пространства, в котором протекают пограничные процессы. Как показывают исследования, важнейшие из этих процессов имеют политический характер и могут регулироваться разумной пограничной политикой. Пограничная политика, как составная часть общегосударственной политики, концентрированно выражает общественные потребности в суверенитете, безопасности, территориальной целостности государств. Поэтому и двигателем пограничной политики должны стать государство и гражданское общество, активность которых в этом направлении должна укладываться в систему международных норм права. Несомненно, что субъекты пограничной политики ориентируются прежде всего на политические, экономические и правовые отношения, установленные в пограничном пространстве, и участвуют во всех политических процессах, непосредственно происходящих в пограничном пространстве.

В последние годы пограничная политика превращается из совокупности практических действий в целостную теорию, обретающую собственный предмет и особое пространство существования. Уже сегодня корректен вопрос о месте этой теории в политологии и даже о разработке вполне самостоятельной политической науки, исследующей социальные процессы в приграничье. В настоящее время научное обеспечение деятельности субъектов пограничной политики приобретает большую практическую значимость. Очевидно, что без науки в сегодняшних условиях не решить проблем формирования единой системы охраны границы, перехода от ведомственного принципа защиты интересов России в пограничном пространстве к комплексному, не наладить оптимального участия в политических процессах на границе всех структур и элементов гражданского общества.

Возникновение и расширение конфликтообразующих зон вблизи границ Российской Федерации, участившиеся факты недружественного, некорректного отношения к нашей стране свидетельствуют о целеустремленных попытках определенных сил использовать слабости экономического и политического положения России в своих эгоистических интересах. Известно, что в кризисных ситуациях реанимируются старые и возникают новые противоречия между государствами. При этом роль науки в решении сложных проблем пограничного пространства существенно возрастает. Она становится необходимым элементом государственной безопасности, выявляет дестабилизирующие факторы, подрывающие безопасность страны, препятствуя пограничной экспансии против России, с одной стороны, возведению политических барьеров, изолирующих Россию от внешнего мира, с другой.

В широком спектре практических задач, стоящих перед пограничной политикой, приоритетными остаются предотвращение любого вида агрессии, сохранение территориальной целостности государства, укрепление социально-политической стабильности общества.

Именно в этих жизненно важных направлениях возникают угрозы безопасности России, среди которых особо выделяются очаги вооруженных конфликтов. Такие очаги разгораятся, в пер-

вую очередь, на границах. Обеспечение безопасности Российской Федерации в ее пограничном пространстве сегодня невозможно без научно обоснованных мер по предупреждению военно-политических угроз в рамках пограничной политики.

Для укрепления государственной безопасности в пограничном пространстве необходимо, как показывают исследования, создание единой автоматизированной системы сбора и накопления информации, обеспечение оперативного анализа быстротеменяющейся социально-политической обстановки, использование тонких приемов информационно-психологической борьбы, принятие своевременных мер по профилактике и локализации угроз.

Оценивая политическую ситуацию на Южном стратегическом направлении, нельзя забывать о геополитическом значении Кавказа для России. «Уйти с Кавказа», как советуют нам наши недруги, значит обречь себя на новые Кавказские войны. Закавказье сегодня представляет собой Черноморско-Каспийские ворота России. Традиционными партнерами нашей страны здесь были и остаются Индия и Иран, в то время, как США предпринимают настойчивые попытки посредством Турции завладеть инициативой в данном регионе, навязать политику, не считающуюся с интересами Российской Федерации.

Уместно напомнить, что Кавказ на протяжении столетий был не только «воротами» на Юг, но и на Север. Республики Северного Кавказа, бесспорно, имеют большое стратегическое значение, они привлекательны ценными полезными ископаемыми, материальными ресурсами и обеспечивают выход к Черному, Азовскому и Каспийскому морям.

В этом регионе проживают люди самых разных политических убеждений, взглядов и верований. Оценка складывающейся политической ситуации здесь требует постоянного научного анализа, а действие пограничных структур – повышенной корректности в реализации пограничной политики.

Более трехсотлетний опыт российской политики на Кавказе свидетельствует, что независимо от характера политических режимов в России ее позиции в регионе никогда не являлись прочными. Для России Кавказ всегда был, с одной стороны, сферой

политических отношений с проживающими здесь народами и государственными образованиями, с другой – элементом международной политики, влияющим на взаимоотношения с ведущими странами мира.

Поэтому, социально-политический анализ ситуации на Южных границах России должен учитывать противоборство и расстановку военно-политических сил в мире.

Нельзя не считаться в пограничной политике и с вероятной радикализацией мусульманских общин, пропитанных сепаратизмом, и даже с возможностью распада пограничного пространства на Юге.

Пересечение интересов России, Турции и Ирана, несомненно, может оказать влияние на политической ситуации в регионе и логично предполагать, что Турция окажется наиболее жестким противником и мощным конкурентом России в борьбе за политическое влияние.

Важным объектом пограничной политики на Кавказе остаются межнациональные отношения. К сожалению, на Северном Кавказе намечается тенденция к образованию единого враждебного нам пояса, в котором следует ожидать активизации антироссийских настроений.

Пограничная политика России в Закавказье должна в еще большей мере приобретать миротворческую направленность и сдерживать распад государственных образований Закавказья на мелкие княжества. Нахождение структур Федеральной пограничной службы Российской Федерации на территории бывших республик Советского Союза должно способствовать укреплению мира и безопасности в этом регионе.

На наш взгляд, пограничная политика в зависимости от политической обстановки в стране и в мире должна формироваться по-разному.

При позитивном развитии Содружества и стабилизации политических процессов потребуется незначительное укрепление Российских пограничных войск в Армении, Грузии, Азербайджане, республиках Средней Азии для охраны внешних границ содружества.

В случае политического распада Южной части Содружества под давлением недружественных России сил, главный упор в деятельности государственной власти и Федеральной пограничной службы в области пограничной политики должен быть перенесен на существенное укрепление Российских пограничных войск дислоцирующихся в Армении, Грузии, а также усиление погранпредставительской работы с Турцией и Ираном.

При резком нарушении геополитической стабильности на Южном стратегическом направлении, достижении критической черты в отношении с Чечней, обострении политического кризиса в отношениях России с государствами СНГ, пограничная политика должна быть переориентирована на усиление группировки пограничных войск на границах с государствами Закавказья.

Результаты пограничной политики России в последние годы вряд ли можно оценивать как успешные, поскольку уменьшение Российского военного присутствия в приграничье, активизация недружественных нам сил на ближайших территориях увеличивают угрозы государственной безопасности. Так, отрицательные последствия вывода пограничных войск с территории Абхазии сегодня становятся все более ощутимыми. Существенные трудности испытывает Федеральная пограничная служба Российской Федерации в Грузии, деятельность которой направлена преимущественно на пресечение вооруженных конфликтов и поддержание мира, на перекрытие одного из основных международных путей контрабанды оружия и наркотиков, на противодействие прямым экономическим угрозам нашему государству. Большой политической неудачей является не признание пограничных до сих пор наших пограничных группировок, выполняющих задачи в условиях межнациональных конфликтов за пределами российской территории, субъектами международных миротворческих сил, обладающих соответствующим мандатом ООН. К отрицательным итогам государственной и пограничной политики следует отнести и отстранение Российских пограничников от охраны границ Азербайджана с Турцией и Ираном.

Провалы российской пограничной политики создает благоприятные для ведущих западных держав предпосылки включения государств Закавказья и Средней Азии в сферу своего влияния.

В настоящее время пограничные проблемы создают большие угрозы для государственной безопасности нашей страны. Межгосударственное разграничение и охрана границ становится для современной России чрезвычайно актуальной, жизненно важной задачей, требующей разработки эффективной системы управления политическими процессами в приграничье. В этом направлении было бы целесообразным создание пограничного объединения по охране внешних границ Закавказья. Подобная структура имела бы не только политическое, экономическое и военное значение, но и могла бы стать прообразом аналогичных формирований в Средней Азии и других регионах, что отвечало бы государственным интересам России.

Реализация важнейшего резерва пограничной политики – гражданского общества – сегодня требует как научных исследований, так и практических шагов. Созрела, по-видимому, необходимость создания соответствующих координационных групп (комиссий) при губернаторах приграничных областей. Данные органы могли бы играть заметную роль в решении вопросов пограничной политики, взаимодействуя со структурами ФПС России.

Федеральная пограничная служба Российской Федерации решает важные задачи по защите интересов России. Главной ее задачей на ближайшую перспективу остается защита политических, экономических, военных и других интересов непосредственно на государственной границе и во всем пограничном пространстве страны. Как самый активный субъект пограничной политики, ФПС России предпринимает нарастающие усилия по созданию системы защиты национальных интересов в пограничном пространстве, основанной на кооперации Федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, всего гражданского общества.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алферьев П.П. КазиМулла и мюридизм в истории покорения Дагестана. – Казань, 1909 .
2. Амирян В.А. Методологические проблемы исследования военно-политической обстановки. – М.: ВПА, 1990.
3. Аристотель. Политика; Афинская полития / Перевод, вступ. ст. Е.И.Темнова – М.: Мысль, 1997.
4. Афиногенов Д.А. Военные вопросы безопасности России // Военная мысль. – 1993. – № 2.
5. Баженов А.И. Военная безопасность России. – М.: ВА ГШ, 1992.
6. Барынькин В.М. О некоторых подходах к выработке мер по разрешению военного конфликта. – М.: ВА ГШ, 1996.
7. Белокуров С.А. Отношения России с Кавказом. Материалы, извлеченные из Московского главного архива МИД. Вып. 1. (1517–1613). – М., 1889.
8. Бердзенишвили Н. , Джавахишвили И. , Джанашиа С. История Грузии. –Тбилиси, 1950.
9. Бердяев Н. Судьба России: опыт по психологии войны и национальности. – М., 1990.
10. Бороздин В.А. Переселенцы в Закавказье. – СПб., 1891.
11. Борцов А.Д. Опыт локальных войн и вооруженных конфликтов 80-х годов и их влияние на развитие вооруженных сил и военное искусство. – М.: ВА ГШ, 1996.
12. Бутков П.Г. Материалы для новой истории Кавказа. – СПб., 1869.
13. Бушуев С.К. Из истории внешнеполитических отношений в период присоединения Кавказа к России 20–70 годы 19 в. – М.: МГУ, 1955.
14. Варченко И.Б. Военная политика России в переходный период: Дисс... канд. филолог. наук. – М.: ГАВС, 1994.
15. Василенко А.И. Методологические основы государственной пограничной политики Российской Федерации: Дис...канд. филос. наук. – М., 1995.
16. Васютович В.П., Волк Е.С., Горобцов А.Г. Проблемы безопасности России. Концепция. Стратегия. Приоритет. – М.: РИ-СИ, 1993.

17. Вебер М. Избранные произведения: Пер. с нем./Сост., общ. ред. и послесл. Ю.Н.Давыдова; Предисл. П.П.Гайденко; А.Ф.Филиппова. – М.: Прогресс, 1990.
18. Вестник Российской академии наук. – 1994. – № 4.
19. Военная теория на современном этапе развития ВС РФ. Сборник материалов конференции. – М.: ВА ГШ, 1995.
20. Волков В.А. Военно-политическая деятельность государства: философско-политологический анализ. Дисс. ... кандидат. филос. наук. – М.: ГА ВС, 1994.
21. Вопросы национальных и федеративных отношений. Вып. II. – М.: РАГС, 1997.
22. Гаджиев К.С. Геополитика: история и современное содержание дисциплины. – Полис, 1996, № 2.
23. Гареев М.А. Некоторые проблемы российской военной доктрины. // Международная Жизнь. – 1993. – № 7.
24. Гегель Г. Сочинения. Т. 1–14. – М.: 1929–1938.
25. Гурьянов И. Ирано-Иракский вооруженный конфликт.// За рубежомное военное обозрение. – 1987. – № 2.
26. Даниленко И.С., Поздняков А.И. Военная политология. Учебное пособие. – М.: ВА ГШ, 1993.
27. Дебу И. О Кавказской линии и присоединенном к ней Черноморском войске, или общие замечания о поселенных полках, ограждающих Кавказскую линию, и о соседственных горских народах. – СПб., 1829.
28. Демидов А., Федосеев А. Основы политологии. – М., 1995.
29. Дико Н., Безбородов А., Язькова А. Дуга конфликтов и Россия. // Международная Жизнь. –1996. – № 7.
30. Дипломатический словарь. – М., 1989.
31. Дипломатия и войны России в 19 веке. – Лондон, 1991.
32. Дмитриев А.П. Оборонная политика Советского государства: сущность, структура, функции. – М.: ВА ГШ, 1991.
33. Документы внешней политики СССР. Т. 1. – М., 1957.
34. Дремков А.А. Военные опасности и угрозы для России // Безопасность.–1995. – № 3.
35. Дубровин Н.Ф. История войны и владычества русских на Кавказе. Т. II, IV – СПб., 1886.

36. Дубровин Н.Ф. Обзор войск России от Петра Великого до наших дней. – СПб., 1885–1898.
37. Елисеева О.И. Переписка Екатерины 2 и Г.А. Потемкина периода второй русско-турецкой войны 1787–1791 г.: Автореф. дисс. канд. ист. наук. – М., 1995.
38. Зиссерман А.Л. Из истории Кабардинского генерал-фельдмаршала князя Баратынского полка 1726–1880. Т. 1–3. – СПб., 1881.
39. Злобин А.В. Безопасность человека. – М.: ВА ГШ, 1994.
40. Золотарев О.В. Военная политика США. – М.: ВА ГШ, 1995.
41. Ионесян А.Р. Присоединение Закавказья к России и международные отношения в 19 столетии. – Ереван, 1958.
42. Ищук М.Н. Военно-политические отношения: философско-социологический анализ. Дисс....кандид. филос. наук. – М.: ВПА, 1983.
43. Кабардино-русские отношения в XVI–XVIII в.в. (в 2-х томах). – СПб., 1898.
44. Каневский Б.М. Научные основы военной политики социалистического государства. Дисс....докт. филос. наук. – М.: ВПА, 1978.
45. Киняпина Н.С. Кавказ и Средняя Азия во внешней политике России. – М.: МГУ, 1984.
46. Климович А.Т. Национально-государственная безопасность России. Учебное пособие. – М.: ВА ГШ, 1996.
47. Клокотов И.П. О военной безопасности. Пособие. – М.: ВА ГШ, 1993.
48. Клокотов И.П. Характер возможных угроз безопасности России // Безопасность. – 1993. – № 6.
49. Ключевский В.О. Курс русской истории. Т. 6, 8. – М., 1958.
50. Коккиев Г.А. Присоединение Грузии к России. Т. 4. – М.: АН СССР, 1938.
51. Кокошин А.А. В поисках выхода. Военно-политические аспекты международной безопасности. – М.: Политиздат, 1989.
52. Колонизация Кавказа и казаки. – СПб., 1886.
53. Корнилов А.А. Курс истории России 19 века. – М.: Высшая школа, 1993.

54. Косарев В.С. Социально-философский анализ пограничной политики России в центральноазиатском регионе в 90-х годах XX века: Дисс...кандид. филос. наук. – М., 1997.
55. Кудияров В.А. Пограничная политика России // Информационный бюллетень МАИ. – 1996. – № 1.
56. Леер Г. Метод военных наук: стратегии, тактики и военной истории. – СПб., 1894.
57. Леер Г. Опыт критико-исторического исследования законов искусства ведения войны. Положительная стратегия. – СПб., 1869.
58. Локальные войны и вооруженные конфликты начала 80-х годов. – М.: ГШ ВС СССР, 1983.
59. Луков В. Проблемы международной безопасности России // Международная Жизнь. – 1996. – № 11.
60. Любавский М.К. Историческая география в России. – М., 1908.
61. Маркова О.П. Восстание в Кахетии в 1812 г. – М.: АН СССР, 1951.
62. Манилов А.Л. СНГ: требуется согласованная пограничная политика // Вестник границы России. – 1996. – № 3.
63. Мартиросян В.М. Россия и сотрудничество армянского и грузинского народов в освободительной борьбе в 20-х годах XVIII в. – Ереван, 1966.
64. Милютин Д.А. Воспоминания. Т.1. – Томск, 1919.
65. Мирошниченко Л. Главные направления политики национальной безопасности России и ее обеспечение// Ориентир.– 1996.–№ 1.
66. Михневич Н.П. Военная наука и степень точности ее выводов. – СПб., 1899.
67. Молчановский В.Ф. Граница как неотъемлемый признак государства // Военно-научный сборник. – 1993. – № 2.
68. Муравьев Н.Н. Война за Кавказом. Т. 1, 2. – СПб., 1877.
69. Нерсисян М. Из истории Русско-Армянских отношений. – Ереван: АН Арм. ССР, 1956.
70. Николаев А.И. Испытание соседством. Территориальные разграничения и пограничная политика России.// Российская Федерация. – 1996. – № 21.
71. Николаев А.И. Пограничная политика России. // Российская Федерация. – 1996. – № 21.

72. Николаев А.И. Федеральная пограничная служба: настоящее и будущее // Вестник информации. – 1996. – № 5.
73. Общая теория безопасности. – М.: ВА ГШ, 1995.
74. Орлов А.Д., Потехин В.К. Геополитические аспекты Чеченского конфликта. // Безопасность. – 1993. – № 8.
75. Осипов Г.В. Место и роль глобальных проблем в концепции безопасности Российской Федерации // Безопасность.–1996.– № 9.
76. Павлов-Сильванский Н.П. Очерки по русской истории 18–19 вв. – СПб., 1910.
77. Покровский М.Н., Фадеев Р.А. Шестьдесят лет Кавказской войны. – Тифлис, 1860.
78. Полибий. Всеобщая история в сорока книгах. – М., 1890–1899.
79. Полиектов М.А. Материалы по грузино-русским отношениям. – Тбилиси, 1937.
80. Попов В.В. Национальная политика Российского государства. (1800–1880 гг.). Монография. – М.: Военный университет, 1996.
81. Потто В.А. Кавказская война в 5 т. – Ставрополь: Кавказский край, 1993.
82. Проблемы пограничной политики Российской Федерации. Научно-информационный сборник. Под общей редакцией А.И. Николаева – М.: Граница, 1996.
83. Пирумов В.С. Методология комплексного исследования проблем безопасности России // Проблемы глобальной безопасности. – М.: ИНИОН РАН, 1995.
84. Прозектор Д.М. Политика и безопасность. – М., 1988.
85. Развитие теории военных конфликтов. – М.: ВА ГШ, 1997.
86. Родачин В.М. Идеология и современные военно-политические процессы: Дисс... докт. филос. наук. – М., 1995.
87. Родачин В.М. ФПС России и национальная безопасность страны // Вестник границы России. – 1996. – №2.
88. Родионов И. Какая оборона нужна России.// Независимая газета. – 1996. –28 нояб.
89. Российская безопасность и военное сотрудничество. – М.: РАУ, Корпорация, 1995.
90. Румянцев И.Н. Новые проповедники мюридизма на Кавказе. – СПб., 1878.

91. Руновский А. Кодекс Шамиля. – СПб., 1862.
92. Сальников В.А. Государственные границы: история и современность. – М.: ВИПКОС, 1990.
93. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. – М., 1956.
94. Сборник нормативных правовых актов. Выпуск 1–8. – М., 1997–1999.
95. Семенов В.А. Безопасность России и ее геополитический аспект: методологические вопросы. // Безопасность. – 1995. – № 3, 4.
96. Сидоров А.Л. Исторические записки. Т.42, 57. – М.: АН СССР, 1953.
97. Синецкий В.П. О понятийном аппарате общей теории безопасности // Военная мысль. – 1994. – № 8.
98. Скворцов А.С., Турко Н.И. Геополитические факторы безопасности государства – М.: ВА ГШ, 1996.
99. Смирнов Н.А. Политика России на Кавказе в 16–19 в. – М.: Соцгиз, 1958.
100. Соловьев С.М. История России с древнейших времен в 18 томах. Т.10. – М., 1851–1859.
101. Спидченко К.И., Резник Н.И. Экономические основы военно-территориального устройства России. – М.: ГА ВС, 1993.
102. Суворов А.В. Описание документальных материалов архивного фонда. Т. 1–5. – М., 1949.
103. Сухотин Н.И. Война в истории русского мира. – СПб., 1898.
104. Так это было.// Национальные репрессии в СССР 1919–1925. – В 2 т. – М., 1993.
105. Теплоу В.Н. Русские представители в Царьграде. 1796–1891. – СПб., 1898.
106. Тиктопулло Я.Ф. Русско-турецкие войны 1768–1774, 1787–1791 и судьба греков. Греческий проект Екатерины 2: Автореферат дисс. канд. ист. наук. – М., 1991.
107. Топорков А. Метод военных знаний. – СПб., 1927.
108. Тымко А.И. Перспективы охраны новых участков государственной границы Российской Федерации: Дисс. ... канд. военных наук. – М., 1994.

109. Тымко А.И. Стратегия двух границ // Независимое военное обозрение. – 1996. – № 35.
110. Угрозы безопасности России на современном этапе. – М.: РИСИ, 1993.
111. Фадеев Р.А., Россия и Кавказ первой трети XIX века. – М.: АН СССР, 1960.
112. Хантингтон С. Будущее демократического процесса: от экспансии к консолидации // Мировая экономика и международные отношения. – 1995.– № 6.
113. Чавчавадзе И. Сто лет назад. – Иверия, 1896.
114. Чандымов Н.А. Военная безопасность России. – М.: ВА ГШ, 1992.
115. Чебан В.В. Проблемы разработки теории обеспечения военной безопасности России в новых политических и геостратегических условиях. – М.: ВА ГШ, 1992.
116. Чичерин Б.М. История политических учений.–М.,1872–1903.
117. Шамилев С.М. Борьба народов Северного Кавказа за национальную независимость под руководством Шамиля. Историографический очерк. – М.: ГА ВС, 1993.
118. Шахов А.Н. Политический потенциал оборонной мощи государства: содержание и реализация: Дисс... докт. филос. наук. – М.: ГА ВС, 1993.
119. Шкурук А.М. Шлагбаум работает с повышенной нагрузкой // Независимая газета. – 1996. – 28 нояб.
120. Шумов В.В. Применение математических методов и моделей для обоснования решений на охрану государственной границы. Научно-практическое пособие. – М.: Академия ФПС, 1996.
121. Щербаков А.С. Пограничная безопасность: Дисс... докт. полит. наук. – М., 1997.
122. Ясперс К. Истоки истории и ее цель. – М.: ИИНОП, 1992.
123. Held D. Political and the modern state: essays on state, power and democracy. –Stanford, 1989.
124. Mc Evedy C., Jones R. Atlas of World Population Histori. – London, 1978.
125. World Population Prospects. The 1992 Revision.– New York, 1993.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

КОНЦЕПЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Утверждена
Указом Президента Российской Федерации
от 17 декабря 1997 г. № 1300
(в редакции Указа Президента Российской
Федерации от 10 января 2000 г. № 24)*

Концепция национальной безопасности Российской Федерации (далее именуется Концепция) – система взглядов на обеспечение в Российской Федерации безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности. В Концепции сформулированы важнейшие направления государственной политики Российской Федерации.

Под национальной безопасностью Российской Федерации понимается безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации.

I. Россия в мировом сообществе

Положение в мире характеризуется динамичной трансформацией системы международных отношений. После окончания эры биполярной конфронтации возобладали две взаимоисключающие тенденции.

Первая тенденция проявляется в укреплении экономических и политических позиций значительного числа государств и их интеграционных объединений, в совершенствовании механизмов многостороннего управления международными процессами. При этом все большую роль играют экономические, политические, научно-технические, экологические и информационные факторы. Россия будет способствовать формированию идеологии становления многополярного мира на этой основе.

Раздел XI

Ресурсное обеспечение защиты Государственной границы

Статья 44. Финансовое обеспечение защиты Государственной границы

Финансовое обеспечение защиты Государственной границы осуществляется за счет средств федерального бюджета и средств целевого федерального бюджетного Фонда развития Федеральной пограничной службы Российской Федерации, образуемого в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В состав Фонда развития Федеральной пограничной службы Российской Федерации зачисляются:

двадцать пять процентов сумм, взысканных в качестве штрафов за выявленные органами и войсками Федеральной пограничной службы Российской Федерации правонарушения, связанные с нарушением режима Государственной границы, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу, а также средств, вырученных от реализации имущества, конфискованного за такие нарушения, и контрабанды, обнаруживаемой или задерживаемой в соответствии с подпунктом 9 части второй статьи 30 настоящего Закона;

средства, полученные органами и войсками Федеральной пограничной службы Российской Федерации от взимания сбора за пограничное оформление при осуществлении пограничного контроля и сбора за продление действия просроченных российских виз иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Средства Фонда развития Федеральной пограничной службы Российской Федерации являются дополнительным источником финансирования деятельности системы Федеральной пограничной службы Российской Федерации сверх средств, выделяемых из федерального бюджета на ее содержание, и подлежат использованию на обустройство Государственной границы, оснащение и развитие системы Федеральной пограничной службы Российской Федерации, улучшение социального обеспечения военнослужащих, гражданского персонала системы Федеральной пограничной службы Российской Федерации и членов их семей в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации.

Положение о Фонде развития Федеральной пограничной службы Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации.

Статья 45. Материально-техническое обеспечение защиты Государственной границы

Материально-техническое обеспечение защиты Государственной границы осуществляется из государственных земельных, материально-технических и других фондов Российской Федерации.

Нормы и порядок материально-технического обеспечения устанавливаются Правительством Российской Федерации.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
Глава 1. ПОГРАНИЧНАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ И ЕЕ ЗНАЧЕНИЕ В УКРЕПЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	
§1. Социальные основы пограничной политики современной России.....	12
§2. Правовое обеспечение пограничной политики.....	27
§3. Место и роль пограничной политики в системе безопасности государства.....	33
§4. Влияние военных конфликтов на пограничную политику России....	62
Глава 2. УГРОЗЫ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ НА ЮЖНОМ НАПРАВЛЕНИИ	
§1. Политическая ситуация на юго-западных границах Российской Федерации.....	74
§2. Угрозы интересам России и перспективы безопасности на Кавказе....	90
§3. Социально-политическое положение России на юго-восточных рубежах России, в Центральной и Средней Азии.....	107
Глава 3. ФОРМИРОВАНИЕ СОВРЕМЕННОЙ ПОГРАНИЧНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
§1. Итоги пограничной политики России на Кавказе.....	125
§2. Современные проблемы пограничной политики и пути их решения... 136	
§3. Значение Федеральной пограничной службы в политических процессах приграничья.....	148
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	159
ЛИТЕРАТУРА.....	165
ПРИЛОЖЕНИЯ	
Приложение 1. КОНЦЕПЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	172
Приложение 2. КОНЦЕПЦИЯ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	196
Приложение 3. ВОЕННАЯ ДОКТРИНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ... 216	
Приложение 4. ДОКТРИНА ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	245
Приложение 5. Закон «О Государственной границе Российской Федера- ции».....	293

В издательстве Южно-Уральского государственного университета вышли в свет подготовительные материалы Всероссийской научно-практической конференции «Изменяющаяся Россия: проблемы безопасности и пограничной политики»:

1. **Человек и граница. Алтайский край. Социальный паспорт и одномерные статистические распределения / Под ред. В.Е. Хвощева и Р.Ш. Муллаянова. – Челябинск: Изд. ЮУрГУ, 2001. – 28 с.**
2. **Человек и граница. Волгоградская область. Социальный паспорт и одномерные статистические распределения / Под ред. В.Е. Хвощева и Р.Ш. Муллаянова. – Челябинск: Изд. ЮУрГУ, 2001. – 20 с.**
3. **Человек и граница. Курганская область. Социальный паспорт и одномерные статистические распределения / Под ред. В.Е. Хвощева и Р.Ш. Муллаянова. – Челябинск: Изд. ЮУрГУ, 2001. – 28 с.**
4. **Человек и граница. Новосибирская область. Социальный паспорт и одномерные статистические распределения / Под ред. В.Е. Хвощева и Р.Ш. Муллаянова. – Челябинск: Изд. ЮУрГУ, 2001. – 28 с.**
5. **Человек и граница. Омская область. Социальный паспорт и одномерные статистические распределения / Под ред. В.Е. Хвощева и Р.Ш. Муллаянова. – Челябинск: Изд. ЮУрГУ, 2001. – 28 с.**
6. **Человек и граница. Оренбургская область. Социальный паспорт и одномерные статистические распределения / Под ред. В.Е. Хвощева и Р.Ш. Муллаянова. – Челябинск: Изд. ЮУрГУ, 2001. – 35 с.**
7. **Человек и граница. Самарская область. Социальный паспорт и одномерные статистические распределения / Под ред. В.Е. Хвощева и Р.Ш. Муллаянова. – Челябинск: Изд. ЮУрГУ, 2001. – 19 с.**
8. **Человек и граница. Саратовская область. Социальный паспорт и одномерные статистические распределения / Под ред. В.Е. Хвощева и Р.Ш. Муллаянова. – Челябинск: Изд. ЮУрГУ, 2001. – 24 с.**
9. **Человек и граница. Тюменская область. Социальный паспорт и одномерные статистические распределения / Под ред. В.Е. Хвощева и Р.Ш. Муллаянова. – Челябинск: Изд. ЮУрГУ, 2001. – 19 с.**
10. **Человек и граница. Челябинская область. Социальный паспорт и одномерные статистические распределения / Под ред. В.Е. Хвощева и Р.Ш. Муллаянова. – Челябинск: Изд. ЮУрГУ, 2001. – 28 с.**

11. **Человек и граница. Приволжский федеральный округ. Социальный паспорт и одномерные статистические распределения /** Под ред. В.Е. Хвощева и Р.Ш. Муллаянова. – Челябинск: Изд. ЮУрГУ, 2001. – 48 с.

12. **Человек и граница. Сибирский федеральный округ. Социальный паспорт и одномерные статистические распределения /** Под ред. В.Е.Хвощева и Р.Ш. Муллаянова. – Челябинск: Изд. ЮУрГУ, 2001. – 48 с.

13. **Человек и граница. Уральский федеральный округ. Социальный паспорт и одномерные статистические распределения /** Под ред. В.Е. Хвощева и Р.Ш.Муллаянова. – Челябинск: Изд. ЮУрГУ, 2001. – 40 с.

14. **Человек и граница. Российско-казахстанское приграничье. Социальный паспорт и одномерные статистические распределения /** Под ред. В.Е.Хвощева и Р.Ш.Муллаянова. – Челябинск: Изд. ЮУрГУ, 2001. – 68 с.

О приобретении материалов можно узнать по телефону (3512)39-94-23 или электронному адресу – vek@susu.ac.ru.

Готовится к печати (выход – май-июнь 2001 г.) сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции «Изменяющаяся Россия: проблемы безопасности и пограничной политики»

«ГРАНИЦЫ БЕЗОПАСНОСТИ И БЕЗОПАСНОСТЬ ГРАНИЦ».

Справки о приобретении книги можно получить по телефону (3512)39-94-23 или электронному адресу – vek@susu.ac.ru.

**Владимир Ефимович Хвошев,
Рамиль Шамильевич Муллаянов**

**ПОГРАНИЧНАЯ ПОЛИТИКА
И БЕЗОПАСНОСТЬ
Опыт регионального анализа**

Техн. редактор А.В. Миних

Издательство Южно-Уральского государственного университета

ИД № 00200 от 28.09.1999. Подписано в печать 20.03.2001. Формат 60x84 1/16.
Печать трафаретная. Усл. печ. л. 20. Уч.-изд. л. 14,56. Тираж 300 экз. Заказ 108/49. Цена С.

Группа МЭНП Издательства. 454080, г. Челябинск, пр. им. В.И.Ленина, 76