

23.00.01

M901

На правах рукописи

Муллаянов Рамиль Шамильевич

Пограничная политика: региональный аспект

Специальность 23.00.01 – Теория и история политической науки

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
кандидата политических наук



Челябинск – 1999

Работа выполнена в Южно-Уральском государственном университете

Научный руководитель - кандидат философских наук,
доцент ХВОЦЕВ Владимир Ефимович

Официальные оппоненты: доктор политических наук
МОДЕСТОВ Сергей Александрович
кандидат философских наук, доцент
МОШКИН Сергей Васильевич

Ведущая организация: Российская Академия военных наук

Защита диссертации состоится « 21 » декабря 1999 г. в 15 часов на заседании Диссертационного совета Д 003.81.01 в Институте философии и права Уральского отделения Российской академии наук (620144 Екатеринбург, ул. 8 марта, 68)

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института.

Автореферат разослан «15» ноября 1999 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат философских наук



Модель Б.С.

Общая характеристика работы

Актуальность исследования

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

По разным экономическим, политическим, социальным причинам современная граница Российской Федерации утрачивает былое, главным образом, изолирующее значение. Если раньше политические взаимоотношения с приграничными государствами определялись установленным режимом государственной границы, то сегодня пограничные субъекты Российской Федерации, обретающие реальную экономическую самостоятельность, активизируют взаимодействия с сопредельными территориями, а Федеральная пограничная служба становится относительно самостоятельной, самодеятельной структурой. По этим причинам охрана границы усложняется и переходит из преимущественно военной в преимущественно политическую плоскость.

Это означает, что государственная безопасность может обеспечиваться только с разработкой и реализацией в приграничном пространстве эффективной пограничной политики. Здесь нельзя не согласиться с Д.М. Проэктором в том, что «решающее значение для безопасности и устойчивости имеет не качество оружия, а качество политики.»¹

Пограничная политика государства зависит от многих условий и факторов, имеет она и региональную специфику. Особенно эта специфика должна учитываться 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 со стороны самых разных политических сил участились попытки втянуть Россию в разрешение политических противоречий силовыми способами, навязать ей изнурительное противостояние с исламским миром. Исследование политических процессов в пограничном пространстве имеет большое значение для предотвращения подобных конфликтов и является крайне актуальным. Такие конфликты наиболее часты на юго-западных границах Российской Федерации, особенно на Кавказе и Закавказье. Известно, что Кавказ в прошлом столетии был наиболее конфликтогенным полем российской империи. В настоящее время установление здесь стабильных отношений и надежных границ, дальнейшее укрепление военной безопасности Российского государства приобретают особую остроту.

Большие проблемы стоят перед Российской пограничной политикой в правовом пространстве. Вчерашние республики СССР, а ныне самостоятельные государства не располагают достаточно развитой договорной базой. Поэтому вопросы охраны границы по рубежам бывшего СССР и новым границам

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

являются политически неопределенными и юридически не обеспеченными. Зависимость их решения от конъюнктурных интересов элит вновь образовавшихся государств, попытки создания различных структур для самостоятельной охраны границы и многие другие условия и обстоятельства дополнительно актуализируют политические исследования в этом направлении, напрямую связывая их с обеспечением государственной безопасности России. Практика показывает, что продуманная пограничная политика позволяет значительно снизить возможности возникновения крупномасштабных войн. Несомненно, что «предотвратить войну может только умная политика, а не бедствие вооружений»¹, но, пожалуй, самые главные трудности в пограничной политике, обусловлены отсутствием необходимой и достаточной теоретической базы в политических науках. К сожалению, неудовлетворительно разработано понятие «пограничная политика», не определены его место и роль в системе общей политики государства, не обозначены субъекты пограничной политики.

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

Степень разработанности проблемы в литературе

Проблемам пограничной политики в 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. Можно выделить в этом плане несколько групп литературных источников.

Первая группа – литература,² освещающая методологическую основу пограничной политики: заслуживают высокой оценки исследования Василенко А.И., Коломиец Г.Я., Косарева В.А., Пирумова В.С., Родачина В.М.

¹ Прозектор Д.М. Политика и безопасность. - М., 1988, 111 с.

² Василенко А.И. Методологические основы государственной пограничной политики Российской Федерации: Дис... канд. филос. наук.- М., 1995; Коломиец Г.Я. Социально-политические тенденции развития пограничных войск: Дис... канд. филос. наук.- М., 1985; Косарев В.А. Социально-философский анализ пограничной политики России в центрально-азиатском регионе в 90-х годах XX века: Дис... канд. филос. наук.- М., 1997; Кудиаров В.А. Пограничная политика России // Информационный бюллетень МАИ.- 1996.- №1.- С. 25-31; Манилов А.Л. СНГ: требуется согласованная пограничная политика // Вестник границы России.- 1996.- №3.- С.33-44; Николаев А. И. Пограничная политика Российской Федерации.- М., 1996; Пограничные войска на пути реформ // Пограничник Содружества.-1995.-№1.-С. 48-52; Слишком велико значение границы // Граница России.- 1994.-№ 7.-С.8-12; 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, 111 с.; Родачин В.М. Идеология и современные военно-политические процессы: Дис... докт. филос. наук.- М., 1995; Родачин В.М. ФПС России и национальная безопасность страны // Вестник границы России.- 1996.-№2.-С.84-92.; Рыбалкин Н.Н. Концепция охраны государственной границы: Дис... канд. филос. наук.-М., 1992; 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 ГШ, 1992, 234 с.; Щербаков А.С. Пограничная безопасность: Дис... докт. полит. наук.- М., 1997.

Вторая группа—труды, рассматривающие механизм формирования пограничной политики. Так в работах Кудиярова В.А., Рыбалкина Н.Н., Тымко А.И. исследуются некоторые основы теории и практики охраны государственной границы. Николаев А.И., Щербаков А.С., Косарев В.А.¹ дают определение и теоретическое обоснование самого термина «пограничная политика». Большой вклад в исследование проблем пограничной политики внесли аналитические работы, проведенные экспертами в рамках межведомственной комиссии по пограничной политике Совета Безопасности Российской Федерации, а также ведущими сотрудниками Центра оперативно—пограничных исследований Федеральной пограничной службы Российской Федерации, академии Федеральной пограничной службы Российской Федерации.

Третья группа—работы Амиряна В.А., Барынькина В.М., Варченко И.Б., Ищука М.Н., Каневского Б.М., Шахова А.Н., в которых исследуется главным образом военно—политическая сторона пограничной политики.²

Четвертая группа—научные труды историко—политологического характера. Большой научный интерес представляют исследования, посвященные конкретным военно—политическим проблемам, позволяющим прояснить динамику пограничной политики. Причем они делятся на два основных периода: XVIII—начало XX века и период после Октябрьской революции 1917 года. Большинство исторических трудов дореволюционных авторов отличалось практической направленностью и описательным характером. Для них характерны констатация фактов и поддержка официальной точки зрения, попытка исторического

¹ Косарев В.А. Социально—философский анализ пограничной политики России в центрально—азиатском регионе в 90—х годах XX века: Дисс... канд. филос. наук.- М., 1997; Кудияров В.А. Пограничная политика России// Информационный бюллетень МАИ.- 1996.- №1.- С. 25- 31.; Николаев А.И. Пограничная политика России. //Независимая газета. - 1996.-28 нояб.; Родионов И. Какая оборона нужна России.// Независимая газета; Рыбалкина Н.Н. Концепция охраны государственной границы: Дис... канд. филос. наук.- М., 1992; Тымко А.И. Перспективы охраны новых участков государственной границы Российской Федерации: Дис... канд. военных наук.- М., 1994; Щербаков А.С. Пограничная безопасность: Дисс... докт. полит. наук.- М., 1997.

² 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; Варченко И.Б. Военная политика России в переходный период: Дисс... канд. филос. наук – М.: ГА ВС, 1994; Волков В.А. Военно—политическая деятельность государства / Философско—политологический анализ: Дисс...канд. филос. наук.- М.: ГА ВС, 1994; Гегель Г. Сочинения т.1-14. -М., 1929-1938; Дмитриев А.П. Оборонная политика Советского государства: сущность, структура, функции.- М.: ВА ГШ, 1991; Ищук М.Н. Военно—политические отношения/ Философско—социологический анализ: Дисс...канд. филос. наук.- М.: ВПА, 1983; Каневский Б.М. Научные основы военной политики социалистического государства: Дисс... докт. филос. наук.- М.:ВПА, 1978; Кияялина Н.С. Кавказ и Средняя Азия во внешней политике России.- М.: МГУ, 1984; Ключевский В.О. Курс русской истории. т.8,6 – 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.

анализа и осмысления минувших событий. К ним относятся работы Белокурова С.А., Бутакова П.Г., Дубровина Н.Ф., Зиссермана А.Л., Суворова А.В..¹

Для авторов послереволюционного периода (например, Марковой О.П., Сидорова А.М., Смирнова Н.А.) характерны попытки исторического анализа, где подчеркивался антиколониальный и антифеодальный характер движений. В большинстве работ слабо отражен региональный аспект пограничной политики, мало уделялось внимания социально-классовому составу, в частности, протурецко-персидской ориентации феодальных кругов Северного Кавказа. Многие авторы пренебрегают таким важнейшим явлением, как мюридизм, недооценивают его влияние на народы исследуемых регионов. Наибольшее число научных публикаций принадлежит истории длительного и кровопролитного этапа в жизни России XIX в.-Кавказской войне.

Пятая группа включает работы современных военных теоретиков России,² в которых исследуются вопросы общей теории безопасности, военных конфликтов, военных угроз, даются прогнозы по проблемам военной безопасности.

Вместе с тем изучение научных работ, в которых раскрывается роль пограничной политики, свидетельствует, что многие проведенные исследования страдают односторонностью.

Таким образом, к настоящему времени обозначился очевидный пробел в исследованиях пограничной политики в региональном аспекте.

Цель и задачи исследования

Целью научно-исследовательской работы является выработка новых, концептуальных взглядов на пограничную политику России в современных условиях, повышение ее эффективности в интересах обеспечения государственной безопасности России.

¹ 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.: Союзизд,1958 ; Суворов А.В. Описание документальных материалов архивного фонда. т.1-5.- М.:1949. ;Чавчавадзе И. Сто лет назад.- Иверия ,1896 .

² 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., Горобцов 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 ; Кокошин 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 .

Объектом настоящего исследования выбрано пограничное пространство Юго–Запада Российской Федерации, включающее в себя все разнообразие материальных условий и социально–политических отношений, проживающих в нем людей.

Предметом исследования является пограничная политика России, находящаяся в стадии становления, и деятельность Федеральной пограничной службы Российской Федерации в этом направлении, от которой прямо зависит наша государственная безопасность .

Следует подчеркнуть, что в настоящее время возник и продолжает увеличиваться разрыв 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 основ и способов организации.

Основными научными задачами ставятся: исследование места, роли и содержания современной пограничной политики; формирование методологического подхода к исследованию теории и практики пограничной политики; разработка научно обоснованных рекомендаций по повышению ее эффективности в обеспечении национальной безопасности.

Решение этих задач требует: уточнения определения современной пограничной политики; ее места и роли в системе категорий политической науки; проведения анализа политико–правового обеспечения пограничной политики России; рассмотрения военных конфликтов как факторов влияющих на пограничную политику России; теоретической проработки и определения основных перспектив развития политической ситуации на Юго–Западных границах Российской Федерации.

Теоретические и методические основы исследования

Несмотря на слабую теоретическую и методическую проработку этой тематики, в исследовании использованы важнейшие труды общенаучного, философского, социального, политического и военного характера, посвященные как политике в целом, так и пограничной политике, в частности.

Предлагая собственное понимание пограничной политики, ее теоретическое толкование, автор исходил из понятия пограничной политики, которое нашло научное и служебное применение после утвержденного в 1996 году Указом Президента Российской Федерации «Основ пограничной политики России». Развитие и доработку этого понятия предлагается осуществить на базе политической науки и общепринятых международных норм права.

В работе предприняты также попытки методов эвристики для прогнозирования сценариев развития пограничной политики в ближайшей перспективе.

Структура работы

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка литературы.

Во введении обосновывается актуальность, характеризуется степень научной разработанности, определены объект, предмет, цели и задачи исследования.

Первая глава посвящена основам пограничной политики и ее роли в укреплении государственной безопасности. В ней исследуется сущность пограничной политики, политико-правовое обеспечение последней, рассматриваются факторы, влияющие на реализацию пограничной политики.

Во второй главе на основе разработанных автором теоретических подходов представлен анализ политической ситуации и динамики ее развития на Кавказе, дана классификация угроз безопасности России на Юго-Западном направлении.

Третья глава включает исследование проблем формирования современной пограничной политики на Кавказе, устанавливает практическую значимость Федеральной пограничной службы Российской Федерации в укреплении государственной безопасности.

В заключении подведены итоги проведенного исследования, обозначены перспективные направления дальнейших научных поисков решения проблем пограничной политики в регионах России.

Основное содержание работы

В первой главе исследуется сущность, место и роль пограничной политики, формулируется и дается новое определение пограничной политики, на которое опирается исследование, используемое в последующем анализе.

Известно, что пограничная политика является составной частью общегосударственной политики, зависит от политического устройства общества, тесно связана с государственной властью, безопасностью, территориальной целостностью, нерушимостью и неприкосновенностью границ государства.

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

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 разграниче-

ния»¹. 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 волонтаризма 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 ее эффективная политика, а значит, и безопасность России.

Очевидно, что государство сегодня не может решать 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 организаций гражданского общества по защите общественных интересов России, основанная на системе международных и государственных норм права.**

Безусловно, такой подход к определению пограничной политики существенно расширит круг задач пограничной службы и потребует 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.

Эффективность пограничной политики государства определяется общественными интересами и возможностями, имеющимися в распоряжении властей, а также многочисленными факторами, к основным из которых можно отнести:

социально-экономическое развитие, исходя из которого определяется стратегия и тактика пограничной политики;

¹ Николаев А.И. Пограничная политика России. // Российская Федерация.- 1996. -№ 21.

специфическая обстановка на границах, где после распада СССР установились границы, которые нельзя отнести ни к одному классическому типу;

региональные особенности приграничья, поскольку федеральные власти России в процессе реализации пограничной политики имеют дело с 16 государствами и 42 субъектами Федерации.

В устаревших представлениях пограничная политика определялась как дело государства, а ее осуществление относилось исключительно к ведению Президента Российской Федерации, Федерального собрания, Правительства Российской Федерации, а также специальных федеральных органов исполнительной власти, в компетенцию которых входят пограничные вопросы. Несомненно, все они являются основными субъектами пограничной политики государства. Однако в реализации пограничной политики могут и должны, на наш взгляд, принимать участие органы государственной 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...»¹

Поэтому, если рассматривать пограничную политику России как совокупность общественных отношений, то набор ее субъектов становится достаточно широким.

В этом случае можно утверждать, что подобное широкое понимание субъектов политических отношений в приграничье является вполне обоснованным, так как в силу чрезвычайно тесного соприкосновения приграничных регионов соседних государств отношения даже на межличностном уровне граждан разных стран приобретают нередко государственный, политический характер.

Важное значение имеет вопрос о том, на что направлена пограничная политика или 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».²

В пограничной политике должны учитываться любые политические процессы, непосредственно связанные с пограничным пространством России. Как показывает практика, в качестве основных и наиболее крупных единиц государственной пограничной политики выступают приграничные регионы страны,

¹ Held D. Political and the modern state: essays on state, power and democracy. -Stanford, 1989, p. 246

² Совет Безопасности Российской Федерации. // Проблемы пограничной политики России.

Выпуск 1.-М., 1997 г. С.15

а также соседние и иные государства. Сама же граница является центром внимания и линией отсчета в построении 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...”¹ Подобная дифференциация политики на составляющие элементы, является, по мнению многих исследователей, своеобразным разделением труда и дает основание относить и пограничную политику к разновидности политики, рассматривать ее как часть политической науки, имеющую собственное специфическое содержание.

Целью теории пограничной политики является изучение деятельности личности и общества в пограничном пространстве, характеризующемся экономическими, социально-политическими, геополитическими и иными особенностями, а также протекающих здесь политических процессов, затрагивающих вопросы обеспечения пограничной безопасности и стабильности, создания благоприятных предпосылок для укрепления добрососедства и расширения взаимовыгодных международных связей России. При этом следует подчеркнуть, что деятельность указанных субъектов политики рассматривается достаточно широко как процесс, имеющий не только позитивную, но и негативную для личности и общества направленность.

В политико-правовом плане пограничная сфера государства определяется юридически установленной линией прохождения государственной границы, пределами распространения, с учетом международных норм, национально-государственного суверенитета в воздушном и морском пространстве, подводной среде, глубиной приграничной территории, пограничных зон, а также участков и районов, в которых действуют правила пограничного режима.

Важнейшим пограничным институтом является государственная граница со всеми ее атрибутами. Здесь 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 делимитации² и демаркации³ (там, где это возможно). Большое политическое и научное значение имеют проблемы типологии участков государственной границы, в том числе с позиций учета степени их “про-

¹ Вебер М. Избранные произведения: Пер. с нем./ Сост., общ. ред. и послесл. Ю.Н.Давыдова; Предисл. П.П.Гайденко.-М.: Прогресс, 1990. -808 с.

²Делимитация - (фр. Delimitation) - определение государственной границы с описанием ее прохождения и нанесением на карту в соответствии с заключенным договором. Словарь иностранных слов. 19-е издание. Москва, "Русский язык", 1990 .

³Демаркация-(фр. Demarcation)-установление государственных границ на местности.Словарь иностранных слов. 19-е издание. Москва, "Русский язык", 1990 .

зрачности" и защиты от многочисленных угроз. Решение этих проблем обеспечивает пограничную безопасность страны. С позиций геополитики различают системы безопасности глобального, континентального, регионального и локального масштабов.¹

Все это имеет важное значение с точки зрения политико-правовой основы, которая обозначена в законах и документах, других нормативных актах федерального уровня.² Кроме того, Российской Федерацией заключено значительное число международных договоров (соглашений) на многосторонней и двухсторонней основе 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.

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».³ 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.

Здесь же обозначены полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере защиты и охраны государственной границы, в том числе Федеральной пограничной службы Российской Федерации.

Однако законодательство в пограничной сфере продолжает оставаться

¹ 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.

² 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.

³ Закон "О Государственной границе Российской Федерации" от 29 ноября 1996 г.

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 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 надлежащей проработки перспектив возможных политических, экономических и социальных условий, без создания механизма реализации вводимых норм, что в последующем 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 государственной границы» и «охрана государственной границы»,¹ без осмысления которых невозможно успешная практика. Не разработаны пути и методы привлечения гражданского общества к пограничной политике.

В этих условиях главным содержанием пограничной политики Российской Федерации становится формирование единой системы охраны государственной границы, переход от функционально-ведомственного принципа защиты интересов России в пограничном пространстве к комплексной, межведомственной и даже общественной защите.

Политические перемены, связанные с распадом СССР и ликвидацией мировой системы социализма, обострили геополитические проблемы России. Углубилось естественное противоречие между большим пространством «великой державы» и ограниченными возможностями управления этим пространством.

Факты недружественного, некорректного отношения к России в последние годы свидетельствуют о сознательных попытках враждебных сил исполь-

¹Под защитой государственной границы понимается часть системы безопасности Российской Федерации и реализации государственной пограничной политики, согласованной деятельностью федеральных органов 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.

зовать слабости социального, экономического и политического положения нашей страны в своих целях.

В настоящее время, возникновение и расширение конфликтообразующих зон вблизи границ России, динамизм политических процессов в ближнем зарубежье затрудняют не только адаптацию России к новым геополитическим реалиям, но и элементарное обеспечение ее безопасности, не говоря уже о ставших традиционными интересах.

Условием успешного противодействия угрозам государственной безопасности России в пограничном пространстве является недопущение и локализация возникновения вооруженных конфликтов и предшествующих им непримиримых социально-политических противоречий.

Локализация предполагает ограничение противоречий и столкновений сторон пределами местности, где они зародились. С этой целью и проводится блокирование конфликтогенной территории и применяется комплекс специальных мероприятий.

Анализ вооруженных конфликтов, периодически возникающих в пограничном пространстве России за последние 30 лет (на острове Даманском, на участках монголо-китайской границы, 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 они не возникают спонтанно, а являются, как правило, следствием кризисного развития чрезвычайных условий на государственной границе между сопредельными странами. Эти условия в значительной степени предопределяются характером и направленностью политических, военно-стратегических, национально-этнических, правовых и других отношений между соседними государствами.

Таким образом, обеспечение безопасности Российской Федерации в ее пограничном пространстве означает на практике определение и реализацию комплекса мер по предупреждению и парированию (нейтрализации) военных и политических угроз в рамках осуществления пограничной политики. **Сегодня пограничная политика, как один из видов государственной политики, обретает особый статус и становится разновидностью политического управления, заключающегося в воздействии на систему социальных отношений в пограничном пространстве с целью их оптимизации и создания наиболее благоприятных условий для обеспечения безопасности государства.**

Вторая глава посвящена анализу современных политических процессов, которые убедительно свидетельствуют о том, что главная опасность для границ России сконцентрирована на Юге страны. Такое положение, по-видимому, сохранится и в перспективе. Это необходимо учитывать при реализации пограничной политики на Кавказе. Сохранение вблизи государственной границы очагов региональных конфликтов может непосредственно угрожать России.

Основными угрозами национальным интересам и безопасности Российской Федерации в пограничном пространстве являются территориальные притязания, незавершенность международно-правового обеспечения государст-

венной границы России, проявление национализма, этнического и регионального сепаратизма, противоречий религиозного характера, расширение экономической и демографической экспансии; расхищение национальных богатств Российской Федерации, активизация контрабандной деятельности; массовый вывоз капитала и стратегически важных сырьевых ресурсов и товаров; нестабильность обстановки вследствие снижения жизненного уровня населения, этнических конфликтов и вынужденных миграционных процессов; организованная преступность и трансграничный терроризм; региональные вооруженные конфликты вблизи государственной границы; распространение и накопление оружия и других средств вооруженной борьбы в приграничных с Россией регионах; аварии, катастрофы и стихийные бедствия с трансграничным переносом.

Государственные интересы России охватывают сегодня все постсоветское пространство, прежде всего республики СНГ, некоторые страны Восточной и Центральной Европы, другие регионы мира. "На территории СНГ сосредоточены наши главные жизненные интересы в области экономики, обороны, безопасности, защиты прав россиян, обеспечение которых составляет основу национальной безопасности страны",¹-говорится в одном из посланий президента Российской Федерации.

Пограничная политика Российской Федерации как составная часть политики государства либо непосредственно реализует часть государственных интересов, либо защищает те интересы, которые концентрируются на Государственной границе и внешних границах СНГ, проявляются в пограничном пространстве Российской Федерации.

Пограничная политика призвана устанавливать и поддерживать добрососедские отношения на Государственной границе с сопредельными странами, развитие взаимовыгодного сотрудничества в приграничных территориях, обеспечение основных прав и свобод человека. Для России это имеет особое значение, поскольку она граничит с 16 государствами мира. Никакая другая страна не имеет такого количества стран-соседей (например, Китай-13, Бразилия-10, США-3). К тому же современная Россия решает сложную задачу построения демократической государственности, открытого общества, перехода к цивилизованным отношениям с другими странами. Граница поэтому не должна больше разделять народы "железным занавесом", как прежде. Оставаясь барьером для противозаконных действий, деструктивных сил, она, вместе с тем, призвана способствовать сближению народов, расширению и углублению связей между людьми.

Непосредственно реализуются в государственной пограничной политике многие другие интересы безопасности Российской Федерации.

Это объясняется не только тем обстоятельством, что Россия имеет наиболее протяженную границу, но и тем, что граница эта проходит в самых нестабильных районах мира, особенно на южном и юго-восточном направлениях.

¹ Послание президента Российской Федерации «Общими силами-к подъему России»

Южные участки наших границ, а также ряда государств СНГ оказались в зоне региональных и межэтнических конфликтов. И от их укрепления в немалой степени зависит как региональная стабильность, так и стабильность обстановки во всей России.

В “Концепции национальной безопасности России” различается восемь сфер жизни общества в которых существуют угрозы безопасности границы и государства: политическая, экономическая, военная, научно-техническая, разведывательно-информационная, социально-демографическая, экологическая, культурная. Результаты анализа степени опасности этих угроз позволяют сделать вывод, что употребляемое в политике понятие “холодный мир” имеет право на существование. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что на государственной границе России проявляется весь спектр угроз государственной безопасности, но наиболее активна здесь разведывательно-подрывная деятельность противника.

Приграничные пространства России имеют особенности, связанные в первую очередь с национальным составом населения и взаимоотношениями этнических групп. Нередко это оказывает существенное влияние на всю обстановку в приграничье. При огромном разнообразии национального состава есть общие черты, по которым выделяются следующие группы приграничных регионов: Северная, Северо-Западная, Западная, Северо-Кавказская, Юго-Восточная, Восточная. Наиболее характерно этот вопрос с точки зрения политики видится на юго-западных границах России, т.е. на Кавказе. Это вызвано как исключительно пестрым этническим и конфессиональным составом населения этого региона, так и тем, что он стал центром столкновения противоречивых геополитических и экономических интересов ряда иностранных государств дальнего и ближнего зарубежья. Здесь возникло несколько очагов межэтнических противоречий, в некоторых из них противоречия уже перешли в фазу открытых, в том числе и вооруженных конфликтов, в других еще носят скрытый (латентный) характер.

Например, политические процессы в этом регионе осложняют охрану и защиту 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 обвинениями в адрес Федерального Центра за отказ передать Пригородный район, так и с протестом против ввода российских войск в Чечню и введения режимных мероприятий на административной границе Чечни и Ингушетии. Кроме того, осетино-ингушский конфликт и боевые действия в Чечне привели к появлению огромного количества беженцев, которые проживают в очень тяжелых условиях в Ингушетии. Туда же направился мощный поток беженцев из соседних районов Чечни. Эти лишенные работы и жилья люди, многие из которых участвовали в боевых действиях, являются хорошей питательной средой для культивирования антироссийских настроений и резервом формирования преступных групп различной направленности.

Другой очаг напряженности на Северном Кавказе—Дагестан, где 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. После событий в августе 1999 года в Дагестане сложилась очень сложная обстановка. Республика вновь превратилась в место проведения незаконных внешнеторговых операций с сырьем, валютой, оружием, наркотиками. Продолжают практиковаться похищения граждан России и иностранных государств с целью получения выкупа и другие преступные действия.

Самые трудные проблемы в осуществлении пограничной политики в регионе создают известные события в Чеченской республике. Чечня стала сегодня примером проявления крайнего сепаратизма. Неопределенный статус Чечни порождает противоречие между необходимостью введения на ее границах полноценного пограничного режима в связи с тем, что чеченские органы власти не руководствуются российским законодательством, не допускают деятельность ФПС России и российской таможни на своей территории и практического введения такого режима, поскольку формально Чеченская Республика продолжает оставаться субъектом Российской Федерации, отделенным от России лишь административными границами. Уязвимо в политико-правовом отношении и положение войск и органов ФПС, осуществляющих охрану и оборону административной границы Чечни с Ингушетией и Дагестаном. Законодательством не предусмотрено выполнение подобной функции силами ФПС, а их использование для этой цели по сути дела означает признание Чеченской республики независимым государством.

Отказ от исполнения требований Конституции и законов России сопровождается совершением диверсионно-террористических актов за пределами Чечни, прежде всего в Москве и других крупных городах Центральной России.

Ситуация в Чеченской республике и вокруг нее 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 Чечня не превратилась в "дыру", через которую уходят богатства России и проникают вирусы нестабильности, сепаратизма и террора.

Социальная и политическая напряженность на юго-западных границах Российской Федерации усугубляется экономическими проблемами, которые влекут за собой прямые угрозы экономической безопасности государства. Здесь нельзя не учитывать каспийское направление.

033 0371

Значение Каспийского региона для России связано, и не в последнюю очередь, с перспективами освоения его энергетических ресурсов. Опубликованные за последнее время результаты геологических исследований показали, что запасы углеводородов в этой зоне существенно выше, чем предполагалось в советское время. 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. Тем не менее, многие эксперты справедливо отмечают, что 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 не в самом стабильном районе планеты. Важно также, что Каспийский район может стать одним из основных поставщиков газа в Европу. В противном случае после прогнозируемого истощения месторождений Северного моря она будет во многом зависеть от газового импорта из политически нестабильных Алжира и России.

Для России Каспийский регион важен еще и тем, что здесь пересекаются интересы России, Турции и Ирана. Особенно значимо может стать влияние Ирана на формирование российской политики. Каспийский регион можно рассматривать и как зону наметившегося противоборства России с Турцией, которая, по оценке политологов, стремится распространить свое влияние на тюркоязычные страны Центральной Азии, Азербайджан и на некоторые районы Северного Кавказа. Большую активность в юго-западном регионе проявляют США, Германия, Великобритания, Франция. Играя на противоречиях между Россией, Турцией, Ираном и закавказскими государствами, страны Запада постепенно усиливают свое влияние в государствах 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 эффективной пограничной политики.

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.

Так, Азербайджан сегодня проводит курс на развитие тесного экономического, военного и политического сотрудничества с Ираном, Турцией и странами Запада. Наличие в стране значительных ресурсов сырья создает предпосылки для выхода Азербайджана на лидирующую роль в регионе. Однако серьезные внутренние проблемы и нерешенность вопроса территориального разграничения с Арменией являются препятствием для достижения этой цели.

Проглядывается и неблагоприятная роль Грузии в вытеснении России из зоны ее геополитических интересов в республиках Закавказья, перенацелива-

ния на сотрудничество с Турцией, США, Украиной. Официальными и неофициальными представителями правительства Грузии вопросы взаимоотношений с Россией ставятся в зависимость от решений в пользу Грузии грузино-абхазского и грузино-осетинского конфликтов, с чем связывается пребывание российских военных формирований и подразделений Федеральной пограничной службы на территории Грузии. Сегодня можно утверждать, что руководство Грузии негативно относится к пребыванию на территории республики российских воинских подразделений. Так, 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 быть в готовности заменить российские миротворческие силы в Абхазии, отмечена необходимость изменения места дислокации миротворческих сил России в Абхазии с тем, чтобы исключить их нахождение на административной границе Абхазии и Грузии.

Грузинская сторона ужесточила позицию и по вопросу коллективной охраны границ, что подтвердила тбилисская встреча командующих погранвойсками стран СНГ в ноябре 1988 года, на которой командующий ДОГГ отказался от подписания шести важных пунктов соглашения об охране границы в рамках СНГ, ссылаясь на то, что руководство Грузии планирует самостоятельно решать задачи по охране собственных границ. Отмечается усиление давления на правительство и общественное мнение различных политических сил Грузии, направленное на вывод российских военных баз и подразделений Федеральной пограничной службы России. С октября 1996 года регулярно проводятся акции протеста у посольства РФ в Грузии и российских штабов с требованием вывода войск. Если раньше только 30 процентов парламента голосовали за вывод российских войск, то сейчас голосуют за это около 70 процентов парламентариев.

Развитие данной политической ситуации на Кавказе предполагает несколько сценариев политических процессов, которые будут определять перспективы развития пограничной политики.

Одним из них мог бы быть процесс дальнейшего укрепления сотрудничества и стабилизации самой ситуации в приграничье, другой виделся бы в политическом распаде южной части сотрудничества и возникновении серии военных конфликтов (грузино-абхазского, карачаево-черкесского, осетино-ингушского, армяно-азербайджанского, чеченского) под давлением враждебных сил. И как самый худший — это резкое нарушение геополитической стабильности на Юго-Западном стратегическом направлении, острый политический кризис в отношениях России с государствами СНГ.

Подтверждается и то, что доктрина «Нового Мирового Порядка» строится на том, что мировое господство «стран золотого миллиарда» можно обеспечить только за счет дестабилизации сырьевых стран, формирования постоянно тлеющих и хорошо управляемых извне очагов напряженности, контролируемых ключевые геополитические зоны. «Мировое господство обеспечивается не

столько за счет прямого управления государством, сколько за счет управления постоянно действующими конфликтами.»¹

Третья глава. Проблемой для интересов России на внешних границах государств СНГ, не ориентирующихся в своих политических устремлениях на Россию, будет оставаться стремление третьих стран заполнить образовавшийся после распада СССР вакуум и сохранить их в сфере своего, а не российского влияния.

Для сохранения сложившихся экономических отношений и связей российской части Кавказского региона с Республикой Грузия, Республикой Армения и Республикой Азербайджан было бы целесообразно удержание и расширение рынка сбыта российских товаров в государствах Закавказья; использование производственных мощностей Республики Грузия, Республики Армения и Республики Азербайджан (особенно в области авиастроения, судостроения, транспортного машиностроения, электроники, промышленности средств связи) для обеспечения комплектующими производства в России некоторых видов продукции, в том числе оборонного значения; обеспечение транспортных связей Российской Федерации через области и края Юга России с государствами СНГ, Южной и Юго-Восточной Европы, а через северокавказские республики - со странами Ближнего и Среднего Востока.

В настоящее время перед Россией стоит задача по поиску дополнительных экономических, политических и иных рычагов воздействия на Баку, Ереван и Тбилиси. При этом каждая из Закавказских республик играет особую роль в пограничной политике России и создает специфические проблемы в приграничье.

На сегодняшний день ФПС России является фактически единственной структурой государственной власти России, которая представлена и реально обеспечивает интересы России на внешних границах государств Содружества в соответствии с достигнутыми соглашениями (договорами), в том числе в Грузии и Абхазии, и является в какой то степени гарантом соблюдения прав русскоязычного населения в Абхазии. Вывод наших подразделений нанесет заметный ущерб нашим интересам в Закавказье, престижу ФПС России и пограничной службе.

С учетом важности межгосударственного разграничения территорий и установления стабильных границ как одного из неперемennых условий поддержания безопасности на границе, ФПС России принимает активное участие в этой деятельности. Ее основная задача на ближайшую перспективу - завершение международно-правового оформления государственной границы РФ и разграничения морских пространств с государствами Балтии, Грузией и Азербайджаном.

Учитывая, что территориальные притязания и незавершенность международно-правового оформления границ отнесены пограничной политикой к числу основных проблем Российской Федерации в укреплении государствен-

¹ Дремков А.А. Военные опасности и угрозы для России. // Безопасность. -1995.- № 3,4. С.64.

ной безопасности, главными задачами должны стать: сохранение суверенитета и территориальной целостности Российского государства, защита его жизненно важных интересов в пограничном пространстве, достижение приемлемых для России договоренностей с сопредельными государствами об урегулировании территориальных проблем, ликвидация очагов напряженности на границе и приграничных территориях. Одним из определяющих условий решения этих задач будет реализация ФПС России потенциала по осуществлению пограничной политики в сфере защиты и охраны государственной границы. В современных условиях пограничные проблемы таят в себе опасную угрозу государственной безопасности России, чреватые тяжкими последствиями для существующего мирового правопорядка.

Ведется работа с Азербайджаном об упрощенном порядке пересечения российско-азербайджанской границы жителями приграничных территорий, а также других соглашений, касающихся вопросов обеспечения хозяйственной и иной деятельности населения приграничных районов, в которых бы учитывалась необходимость сохранения и развития традиционных этнических, гуманитарных, хозяйственных и других связей местного населения.

Защита и охрана пограничными войсками ФПС России внешних границ СНГ в Закавказье полностью соответствует нашим государственным интересам. Это обосновывается тем, что отказ России от охраны внешних границ СНГ приведет к утрате ее доминирующих позиций в этих регионах. Образовавшийся вакуум немедленно будет заполнен ведущими западными и мусульманскими странами, с помощью которых в большинстве закавказских и среднеазиатских республик будут установлены недружественные России режимы. Примером может служить антироссийская переориентация наших бывших союзников по Варшавскому договору, а также Эстонии, Латвии и Литвы.

Служебно-боевая деятельность ПВ ФПС России в Грузии во многом направлена на поддержание мира, пресечение вооруженных конфликтов, а российские пограничники в Закавказье перекрывают один из основных международных путей контрабанды оружия и наркотиков и противостоят терроризму. Необходимо привлечь внимание международных организаций и лидеров ведущих держав и добиваться признания статуса группы пограничных войск ФПС России, выполняющей интернациональные задачи как международных миротворческих сил с предоставлением соответствующего мандата ООН. Достижение этой цели позволило бы получить от мирового сообщества дополнительные ассигнования для органов и войск ФПС России в этих республиках.

Значение Федеральной пограничной службы Российской Федерации в настоящее время достаточно велико не только в непосредственной охране собственных границ, но и в активном участии в охране бывших границ Советского Союза, в интеграционных процессах стран СНГ, где общие пограничные интересы являются сегодня важной основой международных взаимоотношений.

Заключение

Очевидно, что проблема становления и развития пограничной политики

приобретает для Российской Федерации особую актуальность. Появилось сложное пограничное пространство вдоль границ России после распада СССР, произошло смягчение режима границы нашего государства. Новые независимые государства вокруг России стали приобретать новые собственные атрибуты самостоятельной государственности, что, несомненно, отдалило бывшие союзные республики друг от друга.

Становление пограничного пространства между Россией и государствами, с которыми граничил СССР, было обусловлено фактором существующей государственной границы, функции которой, однако, начали качественно меняться. Складывающиеся в пограничном пространстве отношения между борющимися за свои интересы субъектами образовали особую сферу жизни, которая является предметом политического регулирования.

Государственная граница быстро превращается из изолирующего препятствия в фильтр для упорядочения межгосударственных отношений соседних стран. Как показывают исследования, эти отношения имеют политический характер и регулируются, в том числе пограничной политикой, которая, будучи составной частью общегосударственной политики, концентрированно выражает общественные потребности в суверенитете, безопасности, территориальной целостности государства. В данной работе пограничная политика рассматривалась как деятельность государства и гражданского общества по защите общественных интересов, основанная на системе международных и государственных норм права. Это значит, что субъекты пограничной политики ориентируются на политические, экономические, правовые формы и методы регулирования отношений в пограничном пространстве. В пограничной политике должны учитываться любые политические процессы, непосредственно происходящие в пограничном пространстве. Граница при этом является центром внимания заинтересованных субъектов и линией отсчета в построении целостной пограничной политики.

Пограничную политику следует рассматривать как часть политологии, имеющую собственный предмет. Уместно ставить вопрос и о разработке вполне самостоятельной теории пограничной политики, исследующей политические отношения и политико-правовое обеспечение специальных процессов в приграничье. Научное обеспечение деятельности субъектов пограничной политики приобретает особую значимость. Несомненно, что без науки в современных условиях не решить проблем формирования единой системы охраны границы, перехода от ведомственного принципа защиты интересов России в пограничном пространстве к комплексному, с активным участием в политических процессах на границе всех структур и элементов гражданского общества.

При этом значение научных исследований проблемы пограничного пространства существенно возрастает. Они становятся важным элементом государственной безопасности, поскольку направлены на изучение дестабилизирующих факторов, подрывающих безопасность страны; проявлений экспансии против России, в первую очередь, в приграничье; политических барьеров, изолирующих Россию от внешнего мира.

Из широкого спектра практических задач, стоящих перед пограничной политикой, выделяются такие, как предотвращение любого вида агрессии, сохранение территориальной целостности государства, укрепление социально-политической стабильности общества.

Именно в этих жизненно важных направлениях возникают угрозы безопасности границ России, среди которых главную угрозу создают очаги вооруженных конфликтов. Обеспечить безопасность Российской Федерации в ее пограничном пространстве означает определить и реализовать комплекс мер по предупреждению военно-политических угроз в рамках осуществляемой пограничной политики.

Оценивая политическую ситуацию на юго-западном стратегическом направлении России, необходимо учитывать геополитическое значение Кавказа для России. « Уйти с Кавказа» – значит обречь себя на новые Кавказские войны. Закавказье «сегодня представляет собой Черноморско–Каспийские ворота России». Традиционными партнерами России здесь были и остаются Индия и Иран, а США делает все, чтобы через Турцию завладеть инициативой в данном регионе, навязать политику в ущерб интересам Российской Федерации.

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 Грузии, Армении, в последующем и Азербайджана должно быть, бесспорно, использовано по прямому профессиональному назначению для охраны внешних границ содружества. Возможны и коалиционные варианты пограничной политики в этих регионах.

Пограничная политика России на Кавказе является одновременно и частью общей политики государства в Юго-Западном регионе. Значение присутствия пограничных войск РФ на территории Закавказья, охраны пограничниками России границы по Кавказскому хребту трудно переоценить. Они служат, помимо прочего, определенной гарантией политической стабильности в данном регионе.

В современных условиях пограничные проблемы таят в себе опасные угрозы государственной безопасности Российской Федерации. Решение задач межгосударственного разграничения и охраны границ представляет для России чрезвычайно актуальную, жизненно важную, требующую разработки системы управления политическими процессами в приграничье. В этом направлении было бы целесообразным создание пограничного объединения по охране внешних границ Закавказья. Создание такой структуры имело бы не только политическое, экономическое и военное значение, но и могло бы стать прецедентом для подобных формирований в других регионах, что отвечало бы государственным интересам России.

Следует отметить, что вовлечение гражданского общества в решение задач пограничной политики требует не только научных исследований, но и некоторых практических шагов уже сегодня. В этом направлении созрела необ-

ходимость создания координационных групп (комиссий) при губернаторах приграничных областей. Данные органы должны играть координирующую роль в решении вопросов пограничной политики, структурно замыкаясь на исполнительный орган Федерального уровня, например, Директора ФПС как члена Совета Безопасности.

Федеральная пограничная служба Российской Федерации решает важные задачи по защите интересов России. Приоритетной среди них на предстоящую перспективу остается защита политических, экономических, военных и других интересов на государственной границе и на всю глубину пограничного пространства России. Как самый активный субъект пограничной политики, ФПС России предпринимает нарастающие усилия по созданию системы защиты национальных интересов страны в пограничном пространстве, предусматривающие кооперацию возможностей Федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, всего гражданского общества.

Научная новизна положений, выносимых на защиту

1. Переосмыслена сущность пограничной политики, расширено ее функциональное предназначение. Пограничная политика рассматривается не столько как охранная или военно- стратегическая деятельность субъектов, сколько как политический феномен, направленный на развитие общественных отношений в пограничье с целью укрепления государственной безопасности.

2. Исследовано само понятие термина пограничная политика, который в большинстве современных трактовок характеризуется наличием элементов односторонности и субъективизма. В них пограничная политика определяется как дело государства, а ее осуществление относится исключительно к компетенции государственных органов, полностью зависит от «взглядов политического руководства страны» и фактически не имеет объективного содержания.

3. Предложено собственное определение пограничной политики: **пограничная политика России—это деятельность государства и организаций гражданского общества по защите общественных интересов России, основанная на системе международных и государственных норм права.** Такое толкование снижает возможность волонтаристского решения пограничных проблем и открывает дополнительные перспективы для научных исследований.

4. Обоснованы особая роль пограничной службы, как главного субъекта пограничной политики, необходимость расширения ее самостоятельности и самодеятельности в обеспечении государственной безопасности Российской Федерации, координирующего влияния на все общественные структуры в реализации пограничной политики.

5. Усилено применение системного подхода в исследовании проблем пограничной политики: расширен круг ее субъектов, за счет включения организаций гражданского общества, подготовлены прогнозы развития.

6. Рассмотрен региональный аспект пограничной политики в наиболее нестабильном направлении государственной границы, выявлены зависимости

ее результатов от социальных, политических, этнических особенностей региона.

7. Осуществлен детальный анализ пограничной ситуации на Юго- Западе России и разработаны рекомендации.

Практическая и теоретическая значимость, апробация результатов исследования

Апробация результатов исследования осуществлялась автором в ходе подготовки аналитических материалов к докладу Секретарю Совета Безопасности в феврале 1999 г. «О ходе работы координационных советов по пограничной политике на участке Юго–Восточного регионального управления Федеральной пограничной службы Российской Федерации.», при подготовке материалов к заслушиванию на комитете по обороне и безопасности Совета Федерации.

Результаты исследования были использованы в ходе выступлений на научно–практических конференциях по проблемам интеграции современного общества в марте и октябре 1999 г., а также в выступлениях на кафедрах политологии Южно–Уральского и Казанского государственных университетов, Новосибирской академии государственной службы по вопросам пограничной политики.

Основные выводы исследования позволили сформулировать ряд рекомендаций и предложений, реализация которых будет способствовать совершенствованию пограничной политики в Кавказском регионе и, прежде всего политико–правовых норм, способствовать росту политического сознания гражданского общества.

Основные публикации по теме исследования

1. Муллаянов Р.Ш. Пограничная политика и государственные интересы России//Научно–практическая конференция «Россия на пути реформ: механизмы интеграции современного общества».- Челябинск, 1999 .- 0,3 п.л.
2. Муллаянов Р.Ш., Хвощев В.Е. Дискуссионные аспекты современной методологии приграничной политики России // «Россия на пути реформ: механизмы интеграции современного общества» (Научно–практическая конференция.)- Челябинск, 1999 .- 0,3 п.л.
3. Муллаянов Р.Ш., Хвощев В.Е. Проблемы человека в историческом процессе. // Ученые записки. - Челябинск . ЮУрГУ. 1999.- 0,1 п.л.
4. Муллаянов Р.Ш. Девятый вал миграции . // Вестник границы. -1999. -№7.- 0,2 п.л.
5. Муллаянов Р.Ш., Хвощев В.Е. Пограничная политика и социально–политическая активность ее субъектов.// Гуманитарные проблемы российского общества: история и современность: Сб. тезисов, докладов и сообщений.- Всероссийская научно–практическая конференция.- Челябинск, 21 октября 1999г.- 0,3 п.л.