

УДК 359.3:351.862.6 (985)

Н.Н. Кудинов

Угрозы национальным интересам и система обеспечения пограничной безопасности Арктической зоны России

N.N. Kudinov

Threats to national interests and the border guard security system of the Russian Arctic zone

Аннотация. Произведен анализ государственных актов об обеспечении безопасности России (конкретно Арктического региона) с использованием сил и средств береговой охраны федеральной службы безопасности в условиях возрастания угроз в пограничной сфере. Предложены конкретные меры по нейтрализации угроз и морской пограничной деятельности в Арктике.

Abstract. The analysis of the state acts on Russia's safety (particularly the Arctic region) including all the facilities of Russia's Coast Guard (Federal Security Service) in the context of growing threats in the border guard domain has been carried out. Some proactive steps to prevent threats and concrete measures on maritime border guard activities have been proposed.

Ключевые слова: национальные интересы, система обеспечения пограничной безопасности, береговая охрана, угрозы национальным интересам, арктический регион, Арктика

Key words: national interests, border guard security system, Coast Guard, threats to national interests, Arctic region, Arctic

1. Введение

В современных условиях морские пространства приобретают все большую роль в глобальной политике и экономике, становятся важнейшей ареной взаимоотношений Российской Федерации с иностранными государствами, что обусловлено, прежде всего, экономическими интересами: контролем над энергетическими ресурсами и морскими коммуникациями.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (*Об утверждении...*, 2009) (далее – Стратегия) является основным нормативным документом для деятельности всех органов государственной власти в сфере их ответственности за обеспечение национальной (пограничной) безопасности. В документе отмечено, что в России созданы предпосылки для укрепления системы обеспечения национальной безопасности и сформированы предпосылки для надежного предотвращения внутренних и внешних угроз национальной безопасности; изложены национальные приоритеты России в сферах национальной (пограничной) безопасности, определены усиливающиеся и развивающиеся угрозы и их источники, силы и средства для нейтрализации угроз, а также прогнозируется обострение существующих и возникновение новых региональных и межгосударственных конфликтов, в борьбе за ресурсы не исключается применение военной силы, увеличение числа государств – обладателей ядерного оружия.

В этих условиях состояние национальной безопасности России напрямую зависит от экономического, военного и правоохранительного потенциалов страны, эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности и международного правового порядка, основанного на международных договорах.

Федеральный закон "О безопасности" от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ определяет основные принципы и содержание всей деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной и экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством РФ (далее – безопасность, национальная безопасность), полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в области безопасности, а также статус Совета Безопасности Российской Федерации (далее – Совет Безопасности), т.е. законодательно закрепляется система обеспечения национальной безопасности и ее основные элементы, их внутренние и внешние связи.

В содержание деятельности по обеспечению безопасности, наряду с другими мерами, входят: организация взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности; координация деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной

власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности; международное сотрудничество в целях обеспечения безопасности. Эта деятельность, как показывает опыт, наиболее трудно разрешима. Имеются объективные и субъективные причины, которые не позволяют в полной мере задействовать направления этой деятельности, в результате чего идет распыление средств между ведомствами и одновременное дублирование действий федеральных органов исполнительной власти, не приводящих к достижению целей гарантированного обеспечения безопасности.

Федеральным законом "О федеральной службе безопасности" от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ закреплено, что федеральная служба безопасности – единая централизованная система органов федеральной службы безопасности, осуществляющая в пределах своих полномочий решение задач по обеспечению безопасности РФ (*О федеральной...*, 2013). К органам федеральной службы безопасности наряду с другими органами относятся управления (отделы, отряды) федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности по пограничной службе (пограничные органы), т.к. в Стратегии национальной безопасности определено, что одним из условий обеспечения национальной безопасности является надежная защита и охрана государственной границы РФ.

Негативное влияние на обеспечение надежной защиты и охраны государственной границы Российской Федерации оказывает недостаточный уровень развития пограничной инфраструктуры и технической оснащенности пограничных органов, которые в период с девяностых годов прошлого столетия до настоящего времени находятся в состоянии постоянного реформирования и сокращения. В результате сокращения утрачены многие пункты базирования кораблей в арктическом регионе, которые обеспечивали оперативное реагирование сил береговой охраны на изменения в морском пограничном пространстве. Помыслы этих новаций благородные, однако отсутствуют научные обоснования в их необходимости.

Решение задач обеспечения безопасности государственной границы Российской Федерации должно достигаться за счет создания высокотехнологичных и многофункциональных пограничных комплексов на отдельных, конкретных направлениях, а также повышения эффективности охраны государственной границы, в частности в Арктической зоне РФ, на Дальнем Востоке и на Каспийском направлении.

Пограничные органы имеют в своем составе соответствующие подразделения, которые непосредственно реализуют пограничную деятельность, управленческие и обеспечивающие функции. Направлениями пограничной деятельности являются:

- защита и охрана Государственной границы Российской Федерации;
- защита и охрана экономических и иных законных интересов Российской Федерации в пределах приграничной территории, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, а также охрана запасов анадомных, трансграничных и далеко мигрирующих видов рыб за пределами исключительной экономической зоны (*О федеральной...*, 2013).

2. Угрозы национальным интересам и система обеспечения пограничной безопасности Арктической зоны России

Всесторонний анализ интересов России и международных условий их реализации в Арктике проведен Ю.Г. Барсеговым и группой ученых (*Барсегов и др.*, 2002).

Национальные интересы России в Арктике уточнены в Основах государственной политики РФ в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу. Наличие полного пакета документов на государственном уровне свидетельствует о важности Арктического региона для страны, особенно в областях обеспечения энергетической безопасности в настоящее время и на будущее, экологической, военной и пограничной безопасности и безопасности на транспорте.

Основными национальными интересами России в Арктике являются:

- использование Арктики в качестве стратегической ресурсной базы России, обеспечивающей решение задач социально-экономического развития страны и региона;
- сохранение Арктики в качестве зоны мира и сотрудничества;
- сбережение уникальных экологических систем Арктики;
- использование Северного морского пути в качестве национальной единой транспортной коммуникации России в Арктике.

Национальные интересы определяют главные цели, основные задачи и стратегические приоритеты государственной политики России в Арктике, содержание пограничной деятельности на этом направлении. Учитывая рост интересов иностранных государств к Арктическому региону и транспортно-логистическим возможностям Северного морского пути, одной из приоритетных задач пограничной деятельности является защита национальных интересов России в Арктике.

Проблема обеспечения пограничной безопасности России в пограничной сфере относится к числу приоритетных направлений деятельности органов государственной власти России. Так, В.В. Путин, выступая в феврале 2006 г. на заседании Коллегии ФСБ России, подчеркнул, что обеспечение внутренней и внешней безопасности России невозможно без надежной охраны государственных границ.

Под пограничной безопасностью России понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества, региона и государства в пограничном пространстве, которое зависит, с одной стороны, от характера, временного периода и масштаба угроз, присутствующих в нем, с другой – от возможностей государства предупреждать, выявлять и противодействовать угрозам, создавать для этих целей органы защиты морского пограничного пространства, в числе которых – органы береговой охраны. Естественной необходимостью для защиты национальных интересов в Арктике и других морских направлений является строительство пограничных сторожевых кораблей и катеров, пунктов их базирования, что требует больших бюджетных и материальных вложений по сравнению с обустройством границы на сухопутных направлениях.

Производя анализ государственных документов, действующих в области обеспечения национальной безопасности и ее главной составляющей в мирное время – пограничной безопасности, их практическую реализацию пограничными органами, невозможно не учитывать возникновение и решение новых задач, что, естественно, сказывается на качестве решения ранее поставленных перед пограничными органами задач.

Следует отметить, что именно в этом году (в год семидесятилетия освобождения от фашистов) Крым возвращен в состав России, и задача обеспечения пограничной безопасности на Крымском полуострове и прилегающем к нему морском пространстве Черного и Азовского морей возложена на Пограничное управление ФСБ России по Республике Крым. Сформированы органы управления, идет комплектование подразделений управления личным составом. Более 80 % бывших украинских военнослужащих приняли российское гражданство. Организована служба пограничных сторожевых кораблей в море (Кулишов, 2014) и на сухопутном направлении.

Анализ тенденций развития геополитической ситуации в глобальном, региональном и национальном масштабе показывает, что обстановка в Арктике является в целом сложной для нашего государства. Охрана морского пограничного пространства России в Арктическом регионе осуществляется на современном этапе своего развития в неблагоприятных условиях. Активизируется деятельность ВМС стран НАТО и приарктических государств, создаются новые пункты их базирования в Арктике. Ежегодно увеличивается судопоток по трассе Северного морского пути, попытки несанкционированного прохода различного класса яхт иностранных государств. Под личиной "зеленых" спецслужбы иностранных государств проводят различные акции против деятельности РФ на шельфе (гренландское судно Arctic Sunrise в районе буровой установки "Приразломная" – 2013 год). 18 сентября 2013 г., группа лиц, имеющих отношение к экологической правозащитной организации "Гринпис", подоидя на судне Arctic Sunrise к морской ледостойкой стационарной платформе "Приразломная", предприняла незаконную попытку высадки на платформу. Их противоправные действия были пресечены сотрудниками Пограничного управления ФСБ России по Мурманской области.

Конкретные факторы определяют динамичность и сложность обстановки в морском пограничном пространстве Арктического региона. Характеристика и систематизация условий и факторов, оказывающих влияние на охрану морского пограничного пространства в Арктике, позволяет определить пути ослабления, устранения или нейтрализации негативных факторов и создания возможных благоприятных условий для развития морской деятельности, функционирования и развития системы береговой охраны в Арктике.

Деятельность по обеспечению безопасности включает в себя: прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз безопасности, меры по нейтрализации или снижению угроз. При этом системное исследование угроз безопасности в морском пограничном пространстве России в Арктике предполагает, в числе прочего, всестороннее изучение исходных оснований и механизма происхождения и реализации этих угроз.

К числу основных угроз интересам и безопасности России в пограничной сфере Стратегия относит:

- наличие и возможную эскалацию вооруженных конфликтов вблизи государственной границы России;
- незавершенность международно-правового оформления государственной границы и границ морских зон России с отдельными сопредельными и противолежащими странами;
- деятельность международных террористических и экстремистских организаций по переброске на российскую территорию своих эмиссаров, средств террора и организации диверсий;

– активизацию трансграничных преступных групп по незаконному перемещению через Государственную границу России наркотических средств, психотропных веществ, товаров и грузов, водных биологических ресурсов, других материальных и культурных ценностей, организации каналов незаконной миграции.

В условиях глобализации всех сфер международных отношений вполне правомерно на основе Стратегии классифицировать угрозы в морском пограничном пространстве по воздействиям на национальную безопасность (см. рис.).

Угрозы пограничной безопасности России в Арктике – совокупность условий и факторов, создающих опасность нанесения ущерба национальным интересам России в пограничном пространстве.

Стратегия национальной безопасности (*Об утверждении...*, 2009) характеризует угрозы интересам России и дает полный перечень опасных тенденций, внутренних и внешних угроз безопасности личности, общества, регионов и государства. При разработке региональных пограничных стратегий следует учитывать многофакторный и многоуровневый аспекты их содержания, особенности деятельности субъектов пограничной политики в регионе, специфику форм и способов защиты и охраны государственной границы и морского пограничного пространства в регионе и другие слабо прогнозируемые факторы (*Гришин и др.*, 2001).

Стратегия развития морской деятельности РФ до 2030 г., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2010 г. № 2205-р, определяет по регионам стратегические цели, подцели и целевые показатели морской пограничной деятельности обеспечения пограничной безопасности. В обобщенном виде они формулируются так.

Стратегическая цель:

Совершенствование защиты и охраны государственной границы, охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов.

Стратегические подцели:

1. Обновление и наращивание на долгосрочной основе корабельного состава береговой охраны, способного действовать в исключительной экономической зоне РФ и за ее пределами (в ближней морской зоне).

2. Обеспечение присутствия кораблей пограничных войск в районах интенсивного рыболовства и судоходства, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации.

3. Развитие средств комплексной системы освещения надводной обстановки на акваториях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации.

Целевые показатели:

1. Доля прироста потенциальных возможностей боеготового корабельного состава береговой охраны (ФСБ России).

2. Доля районов интенсивного рыболовства, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, в которых обеспечивается систематическое присутствие кораблей береговой охраны (ФСБ России).

3. Доля площади территориального моря и исключительной экономической зоны, охваченная физическими полями информационных систем (ФСБ России) и взаимодействующих ведомств.

Согласно монографии (*Гришин и др.*, 2001), системное исследование содержания и характера угроз безопасности страны в морском пограничном пространстве Арктического региона предполагает определенные действия, в числе которых выделяются следующие:

- анализ интересов страны в морском пограничном пространстве Арктики и определение влияния на них различных факторов;
- выявление отрицательных факторов и определение в их числе угрозообразующих;
- определение конкретных источников угроз;
- прогнозирование направленности угроз по сферам и определение временных рамок их действия в морском пограничном пространстве региона.

Регионализация стратегии пограничной политики позволяет, с одной стороны, обеспечить предсказуемость развития событий в Арктике, а с другой – наиболее эффективно использовать имеющиеся в нем силы и средства для реализации цели и основных задач пограничной политики России в целом.

С использованием научных методов произведено выявление и систематизация угроз национальным интересам России в Арктическом регионе. По результатам общего анализа угроз безопасности России в Арктическом регионе определены их основные группы: угроза территориальной целостности; угрозы в экономической сфере; угрозы в области военной безопасности; угрозы криминальной сферы (*Погранология*, 2010).

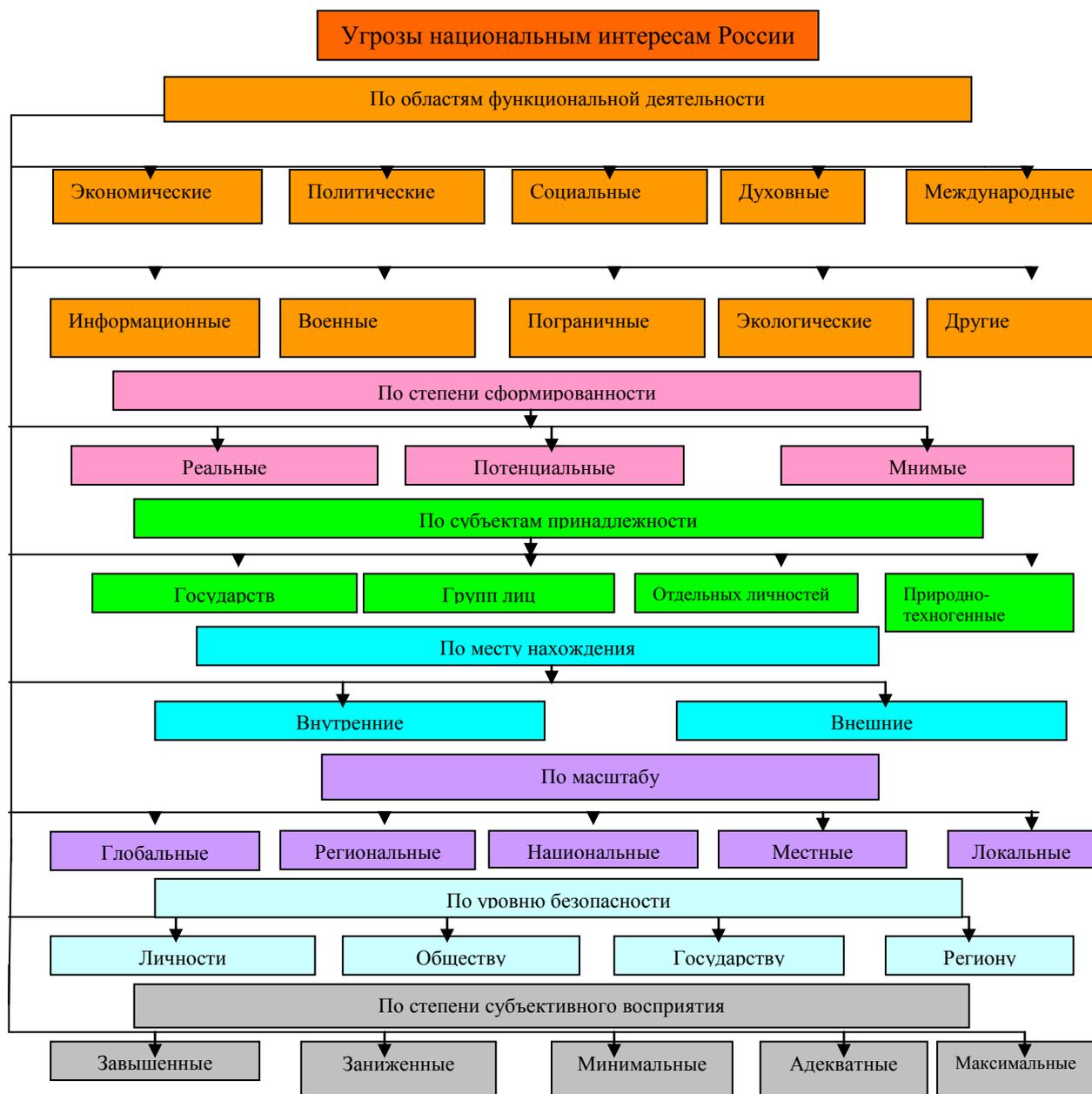


Рис. Классификация угроз национальным интересам России

Происходящие на современном этапе мирового развития процессы глобализации могут привести к созданию и появлению новых угроз. Следует также учесть, что угрозы безопасности в морском пограничном пространстве носят комплексный характер. Зачастую их трудно разделить на внутренние и внешние, экономические и политические.

Развитие ситуации в морском пограничном пространстве Арктического региона России подтверждает представление о расширении спектра и усилении вызовов и угроз. При рассмотрении политики обеспечения национальной безопасности с позиций системного анализа представляется возможным рассуждать о трех основных уровнях формирования угроз безопасности, в соответствии с которыми распределяются и задачи для субъектов, обеспечивающих национальную безопасность: межнациональный, региональный, национальный. Все эти уровни особенно характерны для морского пограничного пространства России в Арктике.

Исследуя условия и факторы, оказывающие негативное влияние на пограничную безопасность в российской Арктике, выявлены существенные внешние и внутренние угрозы национальным интересам России в Арктическом регионе. Однако, следует отметить, что деление угроз по источнику

происхождения на внешние и внутренние носит условный характер.

Степень обращения внимания к угрозе должна отражать уровень вероятного ущерба от ее возможной реализации. В практической сфере это помогает выбрать наиболее верные направления совершенствования систем обеспечения национальной (пограничной) безопасности. Неадекватность оценки угроз зависит от различных факторов. Для устранения или ослабления влияния негативных факторов необходимо применять соответствующие научные методики для выявления, классификации и оценки определенного спектра угроз (Орлова, 2010).

В пограничной сфере существуют определенные методики классификации и оценки угроз. Оценка как сравнение выступает отражением объективного соотношения между сравниваемыми предметами, явлениями или процессами (Дмитриев и др., 2004). Поскольку оценка угроз в исследовании осуществляется при отсутствии достаточных статистических данных о протекающих процессах, в условиях большой неопределенности, применение логико-математических и комбинированных методов практически невозможно. В этом случае необходимо использовать интуитивно-логические методы, наиболее простыми из которых являются методы экспертных оценок.

Экспертный метод (или метод экспертных оценок) также является одним из известных классических методов научного прогнозирования. Результатом экспертного прогноза, очевидно, должно явиться определение уровней будущих угроз (Овлащенко, 2008). Следовательно, одновременно с решением задачи экспертной оценки существующих угроз возможно проведение и прогнозной оценки на определенную перспективу от 2 до 10 лет. Применение метода коллективной экспертной оценки позволяет повысить точность прогноза.

Для упрощенной оценки угроз в морском пограничном пространстве региона представляется возможным использовать широко применяемую в настоящее время методику оценки угроз. По ней методом экспертных оценок можно провести ранжирование угроз. Основным методологическим критерием при анализе ситуации и прогнозировании устойчивых тенденций является выделение базовых угроз, их ранжирование и систематизация.

Как свидетельствуют результаты анализа военно-политической ситуации на государственной границе России, к числу угроз также следует отнести:

- военную угрозу;
- существующие и потенциально возможные очаги локальных войн и вооруженных конфликтов в зонах геополитических интересов России;
- расширение военных приготовлений и активизацию разведывательно-подрывной деятельности ведущих государств Запада и сопредельных стран;
- международно-террористические и иные противоправные (криминальные) действия в российском приграничье, возможные вооруженные нападения на объекты российских войск и объекты, расположенные на территории иностранных государств, охраняемые пограничными органами;
- наращивание политического, экономического, информационного и иного давления США, ведущих государств Европы, Японии, а также других стран в интересах расширения своего влияния на приграничные районы и морское пограничное пространство России;
- расхищение и контрабанду в морском пограничном пространстве России водных биологических ресурсов;
- увеличение масштабов неконтролируемой миграции на территорию России граждан иностранных государств;
- возрастание опасности природных и техногенных катастроф трансграничного характера на территории сопредельных стран.

Важнейшими угрозами безопасности для Арктики на ближайшие пять лет будут:

- недостаточное правовое обеспечение деятельности России в этом регионе;
- попытки некоторых западных держав, прежде всего США и Канады, пересмотреть правовой и территориальный статус Арктики в ущерб интересам России;
- повышение в арктической зоне активности специальных служб иностранных государств, иностранных неправительственных и религиозных организаций по ведению разведывательно-подрывной деятельности, наращивание в Арктике военного присутствия стран-членов НАТО, в первую очередь США и Канады;
- активный курс иностранных государств, направленный на интернационализацию СМП и установление суверенитета над континентальным шельфом в Арктике;
- попытки обеспечения своим национальным компаниям лидирующих позиций в сфере разведки, разработки и транспортировки углеводородного сырья, получения неограниченного доступа к транспортным артериям;

- отсутствие контроля местонахождения и характера деятельности судов под флагами иностранных государств на значительной акватории Северного морского пути.

В пограничном пространстве о наличии военной угрозы свидетельствуют факты задержания лиц, целенаправленно занимающихся сбором разведывательной информации и вербовкой агентуры спецслужбами иностранных государств.

Иными словами, актуальность угрозы войны, с вовлечением вооруженных сил, армий, привлечением боевой техники, использованием ядерного арсенала и оружия массового поражения с государством, имеющим возможность нанесения ответного ядерного удара, временно отодвинута, но не исключена.

Практика пограничной службы последних лет показывает, что на передний план пограничной безопасности России сегодня выходят угрозы, обусловленные действиями международного терроризма, трансграничной организованной преступности и нелегальной миграции.

Все это происходит на фоне проблем и трудностей реформирования пограничных органов, способных надежно защищать национальные интересы России и профессионально отвечать новым вызовам и угрозам, включая борьбу с широкомасштабной трансграничной организованной преступностью, а также пресечение силовых проявлений международного криминала, стремящегося переправить контрабандным путем через российскую границу наркотики, оружие, боевиков, незаконных мигрантов, членов террористических организаций.

В настоящее время Арктика оказалась в центре борьбы различных стран и политических сил, т.к. стала рассматриваться в качестве источника топливно-энергетических, живых природных ресурсов, прежде всего углеводородного сырья и местом транснациональных транспортных коммуникаций.

Международные террористические организации, как показывают итоги деятельности Пограничной службы ФСБ России, не прекращают попыток по распространению терроризма на российские регионы.

С принятием Федеральной целевой программы "Государственная граница Российской Федерации на 2003-2010 гг." было много сделано по обустройству пограничных подразделений и повышению плотности охраны границы России. Возросшие возможности пограничников позволили перекрыть каналы поставки на российскую территорию международных террористов, оружия и наркотиков, создать серьезные преграды боевикам и иностранным наемникам на маршрутах выдвижения в Россию.

Экономический ущерб России наносят противоправные действия отечественных и иностранных криминальных групп, которые специализируются на браконьерстве и расхищении водных биологических ресурсов, нелегального вывоза из России других стратегических ресурсов, в том числе и в Арктике.

Процесс совершенствования охраны морского пограничного пространства в регионе предполагает создание благоприятных условий. Проблема выстраивания системы пограничной безопасности России в антитеррористическом измерении в условиях глобализации не находит взаимопонимания со стороны ряда партнеров по антитеррористическому альянсу из-за их политики "двойных стандартов".

В целях усиления контроля надводной обстановки, эффективного противодействия угрозам России, исходящим с морских направлений, в ФСБ России разработана и реализуется "Концепция формирования системы береговой охраны Федеральной службы безопасности Российской Федерации на период до 2015 года". В рамках ее осуществления уже спущен на воду пограничный сторожевой корабль первого ранга "Полярная Звезда", специально предназначенный для использования в Арктике. Корабль оснащен современным навигационно-тактическим комплексом, с вертолетом на борту, способен преодолевать ледовые поля в арктических морях толщиной до одного метра.

Для формирования системы обеспечения пограничной безопасности в Арктике предусмотрен ряд мероприятий в Федеральной целевой программе "Государственная граница Российской Федерации на 2012-2020 гг.", которая утверждена в июне 2012 г. Программой предусмотрено строительство более 70 пограничных объектов. Все объекты будут оборудованы современными комплексами охраны границы. Сейчас доля современных технических средств на сухопутном и морском участках государственной границы – более 50 %, а на путях международного сообщения – 78 %.

Федеральной службой безопасности во исполнение поручения Президента РФ и поручений Правительства РФ ведется работа по созданию эффективной системы береговой охраны.

Создание данной системы осуществляется в соответствии с Концепцией развития системы береговой охраны федеральной службы безопасности на период до 2015 г.

Проведение запланированных Концепцией мероприятий позволит создать современную комплексную и эффективную систему противодействия угрозам безопасности России в пограничной сфере на морских направлениях, обеспечивающую благоприятные условия для осуществления законной

экономической, промысловой и иной деятельности на морском побережье, во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе РФ.

В настоящее время проводится комплекс мер правового, научного, организационного и технического характера по формированию эффективной системы береговой охраны.

Основу создаваемой системы береговой охраны составляют морские (в соответствии с Морской доктриной РФ, морские подразделения, корабельно-катерный состав пограничных органов Береговой охраны относятся к военной составляющей морского потенциала страны), сухопутные силы и средства с привлечением авиации ФСБ России, решающие задачи на морских направлениях, а также формируемая комплексная система освещения обстановки, управления и навигации.

Сегодня их качественный и количественный состав не позволяет с требуемой эффективностью выполнять стоящие перед ними задачи. По объективным и субъективным обстоятельствам произошло сокращение корабельно-катерного и судового состава береговой охраны, авиации ФСБ России, кадрового состава морской компоненты ФСБ России, что сказалось на плотности распределения сил в морском пограничном пространстве.

Тем не менее, следует отметить, что сегодня эти силы являются главным элементом в системе защиты национальных интересов РФ в морском пограничном пространстве и продолжают действовать активно, вовлекая в этот процесс другие федеральные органы исполнительной власти.

Регулярно, совместно с правоохранительными и природоохранными органами, проводятся морские пограничные операции "Путина", "Тайфун", "Лосось" и др.

Охрана водных биоресурсов и государственный контроль в этой сфере являются одним из приоритетных направлений деятельности Пограничной службы ФСБ России, и решению проблем в данной области уделяется постоянное и самое пристальное внимание. Созданы специальные рыбоохранные структуры, осуществляется подготовка кадров для их комплектования. В настоящее время в пограничных органах идет процесс совершенствования деятельности органов береговой охраны, способных комплексно решать вопросы охраны экономических и иных интересов России в морском пограничном пространстве, в том числе борьбы с трансграничными преступными группировками, ведущими противозаконную деятельность в рыбодобывающей отрасли, как и в целом по противодействию терроризму.

Организована и действует система государственного контроля в сфере охраны водных биоресурсов, включающая в себя проведение контрольно-проверочных мероприятий в районах промысла, на маршрутах движения промысловых и транспортных судов, в морских контрольных пунктах (точках) при перегрузках, выгрузках водных биоресурсов в портах, на рыбопромысловых участках прибрежного рыболовства, в иностранных портах отдельных стран, что в совокупности с непрерывным анализом данных спутникового позиционирования судов и судовых суточных донесений позволяет пресекать основную массу попыток незаконного промысла водных биоресурсов. Вместе с тем, как показывает практика, проблемы искоренения браконьерства и пресечения незаконных поставок водных биоресурсов в иностранные порты невозможно решать только усилением мер силового противодействия и жесточайшим уголовной и административной ответственности. Необходимо формировать правовые условия для вывоза продукции рыбного промысла из исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ на российский берег и обеспечения условий для ведения легальной промысловой деятельности, экономически выгодной пользователям водными биоресурсами, уменьшать портовые сборы, организовывать оперативный прием морепродуктов от судов в портах и их отправку потребителям.

Система органов береговой охраны предназначена для надежной охраны морских направлений государственной границы России и ее морского пограничного пространства от действий трансграничных преступных группировок. Предполагается получение информации о надводной обстановке от других министерств и ведомств, а также космической группировки. Вся деятельность береговой охраны федеральной службы безопасности осуществляется во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти на основе совместных положений ведомств о Порядке взаимодействия сил и средств при охране государственной границы, морского пограничного пространства и осуществления государственного контроля в сфере охраны водных биологических ресурсов. Особая надежда возлагается на возможное, в ближайшей перспективе, начало функционирования Единой государственной системы освещения надводной и подводной обстановки.

В 2013 г. силами береговой охраны пограничных органов задержано: нарушителей госграницы – 145 чел., в основном иностранных граждан; нарушителей режима госграницы – 2 155 чел., две третьих иностранных граждан; нарушителей пограничного режима – 9 292 чел.; изъято: огнестрельного оружия – 32 единицы; боеприпасов – 1 790 штук; взрывчатых веществ – 14,2 кг; наркотических и психотропных веществ – 8,7 кг; обнаружено схронов – 12. Проведено рейдов по проверке прибрежного рыболовства –

33 704, проконтролировано перегрузов уловов водных биоресурсов – 14 662. Выявлено нарушений в области рыболовства на судах 1 132 – все нарушения подвергнуты различным степеням воздействия. Задержано: судов – 100 ед., маломерных судов – 1 054 ед. Изъято незаконно добытых уловов водных биологических ресурсов – 732 тонны. Применялось оружие пограничными кораблями – 14 раз в целях прекращения нарушений, неподчинения требованиям пограничных кораблей нарушителей, конфисковано шесть иностранных судов, наложено административных штрафов за нарушения законодательства РФ в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов на сумму более 388 млн руб.

С созданием системы береговой охраны ФСБ России на морских направлениях России стали проводиться специальные пограничные и межведомственные специальные операции по защите водных биоресурсов.

Региональные угрозы пограничной безопасности России действуют по всему периметру российской границы, но на каждом участке и направлении есть своя специфика, связанная с географическими особенностями и политикой сопредельного государства.

На дальневосточном направлении трансграничными преступными группами постоянно ведется поиск устойчивых каналов контрабанды морских биоресурсов и незаконной миграции. Сверхлимитный вылов, браконьерский промысел и незаконный вывоз водных биоресурсов, леса и других ресурсов наносят ощутимый ущерб экономике России.

После распада СССР возникли разногласия между прибрежными государствами Северного Ледовитого океана о международном признании морских пограничных пространств России по ранее согласованному секторному принципу от границ государств до Северного полюса.

США, заинтересованные в разведке и добыче углеводородного сырья в Северном Ледовитом океане, стремятся изменить принцип раздела морей и территорий, прилегающих к Северному полюсу, отказываясь при этом подписывать Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. Норвегия самостоятельно установила 200-мильную зону вокруг о. Шпицберген.

В вопросах установления статуса государственной границы и морского пограничного пространства Россия опирается на нормы международного морского права и российское законодательство.

Поскольку эти процессы в основном протекают в приграничных регионах, они выступают постоянным источником напряженности.

В современных условиях специфика угроз пограничной безопасности России связана с активностью организованных криминальных групп в сфере незаконного перемещения через границу людей, товаров, грузов, материальных ценностей и природных ресурсов. По данным Всероссийского научно-исследовательского института геологии и минеральных ресурсов Мирового океана, в Северном Ледовитом океане за пределами 200-мильной экономической зоны Россия "с большой долей вероятности сможет прирастить континентальный шельф на 1,2 млн квадратных километров с потенциальными запасами углеводородного сырья в объеме не менее 9-10 млрд т условного топлива". В научно-экспертном меморандуме "О возможности сохранения в качестве континентального шельфа России района "А" в пределах российского Арктического сектора, утрачиваемого согласно представлению ("Заявке") России 2001 года" изложены и подвергнуты экспертизе две позиции в отношении применения международного права. Наиболее доказательно второе положение, которое позволяет России сохранить названный район в качестве континентального шельфа России.

На северном арктическом направлении криминогенность пограничной обстановки будет зависеть от масштабов незаконной деятельности отечественных и зарубежных промысловых и добывающих организаций в морском пограничном пространстве (внутренних морских водах, территориальном море, исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе) в целях контрабанды биоресурсов.

Следует ожидать активности НАТО на территории Норвегии и в акватории Баренцева моря для оказания давления на Россию по пересмотру правовой основы разграничения прибрежных морских пространств. Не исключены и острые пограничные конфликты с норвежской береговой охраной, защищающей интересы страны в районах традиционного промысла возле острова Шпицберген.

В целом глобальные и региональные угрозы оказывают воздействие на пограничную деятельность и вынуждают российские власти искать новые формы защиты рубежей, совершенствовать приграничное сотрудничество.

Как подчеркивается в Стратегии национальной безопасности России, на обеспечение надежной защиты и охраны Государственной границы России негативное влияние оказывает недостаточный уровень развития пограничной инфраструктуры и технической оснащенности пограничных органов.

Обеспечение безопасности российской государственной границы до 2020 г. будет достигаться за счет создания высокотехнологичных и многофункциональных пограничных комплексов, а также путем повышения эффективности охраны государственной границы, в частности в Арктической зоне России и на Дальнем Востоке.

В ходе проведенных в 2009-2013 гг. научно-исследовательских и конструкторских разработок создано 47 новых образцов технических средств охраны государственной границы.

Важно подчеркнуть, что с учетом глобального характера пограничных угроз Россия стремится к совместному с сопредельными и другими заинтересованными государствами противодействию глобальным и региональным угрозам на пограничном пространстве, т.к. справиться с современными угрозами пограничной безопасности России возможно лишь через интеграцию усилий сопредельных и других государств.

Международное сотрудничество по пограничным вопросам Россия осуществляет с 38-ю государствами. Большой опыт взаимодействия накоплен с пограничной охраной Финляндии. Расширяется сотрудничество береговой охраны ФСБ России с аналогичными структурами пограничных ведомств стран на морских направлениях, расположенных в акваториях Тихого и Северного Ледовитого океанов.

В условиях глобализации особенно актуальным становится создание совместных с заинтересованными сопредельными государствами региональных зон пограничной безопасности по противодействию трансграничным угрозам.

Стратегия пограничной безопасности России должна стать составной частью демонтажа устаревших взглядов на охрану государственной границы, которые формировались в СССР.

После упразднения Федеральной пограничной службы России на основании решения Совета Безопасности РФ от 30 сентября 2003 г. "О мерах по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации в пограничной сфере" Государственной пограничной комиссией была разработана и утверждена Концепция формирования системы обеспечения интересов государства в пограничной сфере. Ряд решений по повышению пограничной безопасности был принят и Морской коллегией.

Концепция является основой для разработки планов и программ обустройства государственной границы, совершенствования законодательства в пограничной сфере. Создается новый облик Пограничной службы ФСБ России. Одна из важнейших задач, которую она решает, – борьба с трансграничной организованной преступностью, глобальными и региональными угрозами в пограничной сфере государства. Именно в этом направлении идут структурные преобразования, поиск эффективных форм и способов защиты национальных интересов России в ее морском пограничном пространстве.

Продолжаются мероприятия по трансформации организационной структуры пограничных органов применительно к меняющемуся характеру угроз на государственной границе. В зависимости от напряженности на отдельных ее участках расширяются оперативно-служебная и техническая составляющие охраны государственной границы. Это позволит сделать пограничную службу более рациональной и менее затратной.

Активно осуществляются меры по техническому переоснащению структурных подразделений охраны границы, где предполагается сосредоточить до 80 % имеющихся сил и средств. В рамках "Программы вооружения Пограничной службы ФСБ России на 2006-2015 гг." и "Основных направлений технического развития Пограничной службы на период до 2015 г." ведется более тридцати научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по разработке технических средств охраны границы нового облика, в том числе новых кораблей и катеров.

Сегодня на вооружение пограничных органов поступают новая военная и специальная техника, многофункциональные корабли, суда, катера, новейшие образцы технических средств ведения пограничного контроля в пунктах пропуска, средства связи и автоматизированные системы паспортного контроля. На пограничных заставах завершены испытания и приняты на вооружение комплексы технических средств охраны границы нового поколения. На многих заставах установлены узлы стационарной специальной связи, смонтированы станции спутниковой связи. Рассматривается вопрос о контроле протяженных участков границы, морского пограничного пространства с помощью беспилотных летательных аппаратов.

Переход Пограничной службы ФСБ России на новые принципы охраны государственной границы позволит увеличить коэффициент надежности системы защиты национальных интересов России в ее пограничной сфере, обеспечить надежную работу системы пограничной безопасности государства в условиях реализации Стратегии национальной безопасности России по обеспечению глобальной безопасности.

3. Заключение

При разработке долгосрочной стратегии пограничной безопасности России необходимо прагматичное и рациональное использование военных и невоенных (экономических, дипломатических, гуманитарных и иных) средств защиты ее интересов от всего комплекса пограничных угроз, обусловленных влиянием глобализации.

В соответствии с законами РФ (Закон РФ "О Государственной границе Российской Федерации" от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 с изменениями и дополнениями, Федеральные законы: "О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации" от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ, "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации" от 17 декабря 1999 г. № 191-ФЗ, "О континентальном шельфе Российской Федерации" от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ) и другими нормативными правовыми актами береговая охрана федеральной службы безопасности обеспечивает общий режим морского пограничного пространства, а охрана конкретных морских объектов возложена законодательством России (Федеральный закон от 20 апреля 2014 г. № 75-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по созданию ведомственной охраны для обеспечения безопасности топливно-энергетического комплекса") на ведомственную охрану. Это не означает, что береговая охрана полностью устранена от объектовой защиты. В настоящее время существует множество различных межведомственных приказов, планов и других документов, определяющих совместную деятельность министерств, ведомств, их сил и средств по этому направлению деятельности в морском пространстве. В качестве примера можно привести типовые задачи, которые решаются береговой охраной в Арктике:

- охрана государственной границы, внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов в целях их сохранения и рационального использования в интересах РФ (на основании вышеназванных Законов РФ);

- охрана морских биологических ресурсов в районах интенсивного промысла и миграции в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе РФ и осуществление государственного контроля в этой сфере (на основании Указа Президента РФ "О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственного контроля в этой сфере" от 29 августа 1997 г. № 950);

- охрана иностранных судов на рейдах портов, открытых для захода иностранных судов;
- защита национальных и экономических интересов РФ в рыболовной зоне Шпицбергена;
- контроль состояния водной среды и защита ее от загрязнения;
- поиск и спасание людей на море в районах несения пограничной службы и др.

Однако следует заметить, что решение этих задач законами России возложены на федеральную службу безопасности как федеральный орган исполнительной власти в области безопасности, а не на береговую охрану. Анализ законодательной и нормативной правовой базы МВД России позволяет утверждать, что прецедент наличия законов прямого действия для подразделений этого министерства имеется и может быть использован для подразделений других ведомств, в том числе и для федеральной службы безопасности, в силу наличия специфичности и пространственной сферы их деятельности.

Несмотря на это, необходимо совершенствовать российское законодательство, приводя его к законам прямого действия, в том числе и относительно береговой охраны и ее морской пограничной деятельности. Бурное развитие морской деятельности в мировых масштабах объективно оказывает воздействие и на морскую деятельность России и регионов, идет естественный процесс ее интенсификации, что является побудительным мотивом к созданию морских органов государственной власти: министерств, ведомств и т.п. Особенно это актуально для Арктического региона. Решение этой проблемы для Арктики не снимет проблему управления и развития морской деятельности в целом в РФ.

Развитие морской деятельности в России требует мер обеспечения ее безопасности. Обеспечение безопасности, в том числе пограничной, субъектов морской деятельности должно моделироваться и осуществляться заблаговременно, для предупреждения возможных рисков и потерь от неблагоприятных факторов, диверсий против объектов морской деятельности. В этих целях береговая охрана федеральной службы безопасности должна обладать наибольшими возможностями по предупреждению, пресечению и ликвидации последствий неблагоприятных факторов и явлений, которые могут причинить стране материальный и моральный ущерб.

Литература

- Барсегов Ю.Г., Корзун В.А., Могилевкин И.М. и др.** Арктика: интересы России и международные условия их реализации. М., Наука, 356 с., 2002.
- Гришин М.Л. и др.** Проблемы пограничной политики государства и пути их решения. Монография. М., БДЦ-пресс, 276 с., 2001.
- Дмитриев В.А., Костенецкий В.П., Кудинов Н.Н.** Погранология: охрана морских пограничных пространств. Монография. М., МАИ, 330 с., 2004.
- Кулишов В.Г.** Интервью первого заместителя директора-руководителя Пограничной службы ФСБ России. *Российская газета*, № 118 (6390), 28 мая, 2014.
- О федеральной службе безопасности. Федеральный закон. М., *Омега-Л*, 27 с., 2013.
- Об утверждении Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537. *Российская газета*, № 4912, 19 мая, 2009.
- Овлащенко А.В.** Морская политика. Междисциплинарный курс. СПб., *Институт морского права*, 400 с., 2008.
- Орлова Н.С.** Теория национальной безопасности и методология ее обеспечения. М., *Пограничная академия ФСБ России*, 132 с., 2010.
- Погранология. Арктика и безопасность России в свете погранологии. *Мат. постоянно действующего межведомственного научного семинара, № 4*. М., *Пограничная академия ФСБ России*, 312 с., 2010.

References

- Barsegov Yu.G., Korzun V.A., Mogilevkin I.M. i dr.** Arktika: interesy Rossii i mezhdunarodnye usloviya ih realizatsii [Arctic: Russia's interests and international conditions for their realization]. М., Nauka, 356 p., 2002.
- Grishin M.L. i dr.** Problemy pogranichnoy politiki gosudarstva i puti ih resheniya [Border science: Protection of marine border spaces]. Monografiya. М., "BDTs-press", 276 p., 2001.
- Dmitriev V.A., Kostenetskiy V.P., Kudinov N.N.** Pogranologiya: ohrana morskikh pogranichnykh prostranstv [Border science: Protection of marine border spaces]. Monografiya. М., MAI, 330 p., 2004.
- Kulishov V.G.** Intervyu pervogo zamestitelya direktora-rukovoditelya Pogranichnoy sluzhby FSB Rossii [Interview of the Deputy Director-Head of the Border Guard Service of Russia]. Rossiyskaya gazeta. N 118 (6390), 28 maya, 2014.
- О federalnoy sluzhbe bezopasnosti [On the Federal Security Service]. Federalnyi zakon. М., Omega-L, 27 p., 2013.
- Ob utverzhdenii Strategii natsionalnoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii do 2020 goda [On approval of the National security strategy of the Russian Federation until 2020]. Ukaz Prezidenta RF ot 12 maya 2009 g. N 537. Rossiyskaya gazeta, N 4912, 19 maya, 2009.
- Ovlaschenko A.V.** Morskaya politika [Marine policy]. Mezhdistsiplinaryi kurs. SPb., Institut morskogo prava, 400 p., 2008.
- Orlova N.S.** Teoriya natsionalnoy bezopasnosti i metodologiya ee obespecheniya [Theory of national security and the methodology of its ensuring]. М., Pogranichnaya akademiya FSB Rossii, 132 p., 2010.
- Погранология. Арктика и безопасность России в свете погранологии [Border science. Arctic and Russia's security]. *Мат. postoyanno deystvuyushchego mezhdedomstvennogo nauchnogo seminar, N 4*. М., Pogranichnaya akademiya FSB Rossii, 312 p., 2010.

Информация об авторе

Кудинов Николай Никифорович – Пограничная академия ФСБ России, канд. воен. наук, вице-адмирал, профессор

Kudinov N.N. – Frontier Academy of FSS, Cand. of Mil. Sci., Vice-admiral, Professor