



УДК 316.334

© В. Н. Григорьев, 2010

МЕТОДОЛОГИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ГРАНИЦ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Григорьев В. Н. – канд. техн. наук, тел.: 8-914-165-17-60, e-mail: propab69@rambler.ru
(ХПИ ФСБ России)

Одной из актуальных проблем развития пограничных органов ФСБ России как правоохранительной пограничной структуры является отсутствие парадигмы обеспечения безопасности пограничного пространства Российской Федерации. В связи с изменившимися внутренними, внешнеполитическими, экономическими и другими условиями в органах проводятся мероприятия по их реформированию. Одной из основных целей реформы является формирование системы обеспечения пограничной безопасности России.

One of the actual problems of development of frontier bodies of Federal Security Service of Russia as a law-enforcement frontier structure is lack of paradigm of ensuring security of the RF frontier area. In connection with changing internal, foreign-policy, economic and other conditions the reform measures are carried out in frontier bodies. One of the main goals of the reform is formation of system of ensuring security of the Russian frontiers.

Ключевые слова: страна, государство, система управления, система обеспечения пограничной безопасности, охрана, защита, граница, локализация угроз безопасности.

Вопрос о многополярности современного мира уже ни у кого не вызывает сомнения. Еще совсем недавно существование двух противоположных блоков во главе с США и СССР казалось незыблемым. Но в начале девяностых годов прошлого столетия с распадом Советского Союза все мироустройство изменилось в достаточно короткий период времени. Поэтому не удивительно, что мир оказался не готов к такому повороту мировой истории. И если правящие круги Западных держав довольно быстро пришли в себя от произошедших изменений, то Россия, вовлеченная в дезинтеграционные и другие дестабилизационные процессы, более десяти лет не могла придавать должного внимания геополитическим вопросам.

Но процесс становления и осознания своего нового места на международной арене для России, начавшийся сравнительно недавно, проходит быст-

ро. Свидетельством данного факта являются как отстаивание своих интересов в мире, так и реформирование внутри страны практически всех отраслей от социальных до производственных. Несмотря на отставание по многим показателям от развитых мировых держав, Россия все уверенней занимает отведенное ей место в мировой истории.

С точки зрения современных философских и социологических взглядов именно страна, а не государство, являет собой сложную социальную систему, которая включает в себя другие социальные системы и имеет выделенную управляющую систему (государство) [1, 2]. Вместе с тем, говорить о том, что Россия представляет собой подобную систему, в настоящее время преждевременно. Однако при организации и проведении геополитических исследований необходимо учитывать тот факт, что в конечном итоге становление страны как сложной социальной системы является одной из основных задач на пути ее развития. Поэтому для прогнозирования внешней и внутренней политики России целесообразно считать ее сложной социальной системой.

Исходя из общей теории социальных систем следует, что вся реальная действительность существует и развивается в процессе постоянного движения, которое происходит в пространстве, времени и качестве. В свою очередь, качественные изменения осуществляются в результате движения элементов, которые образуют системы с новыми функциями и свойствами.

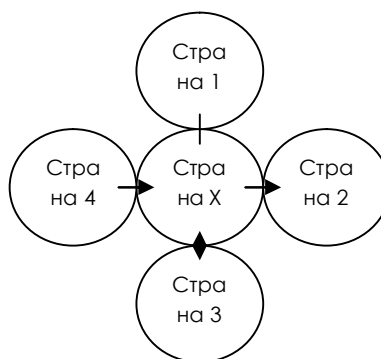
Все существующие в настоящее время сложные системы можно классифицировать как материальные; кибернетические (биологические и информационно-технические); социальные (разумные) системы. В процессе эволюции последовательно возникают материальные, затем кибернетические и, наконец, социальные (разумные) системы. Поэтому, очевидно, что любая система имеет начало и конец существования. В процессе становления и развития каждая вновь появившаяся система обязательно проходит проверку пригодности к существованию в условиях окружающей среды. Основным показателем пригодности системы является время ее существования в определенных условиях. В свою очередь, время существования системы зависит от наличия у системы защитных свойств, определяющих способность противостоять и противодействовать своей «гибели». Качество защитных свойств оценивается наличием и эффективностью функционирования защитных механизмов, присущих системе. Наиболее совершенным комплексом защитных механизмов обладают социальные системы, включающие в себя людей, являющихся автономными разумными системами высшего (на данный момент) уровня развития [3–6].

К социальным системам в общем понятии относятся: семья, коллектив, общество, страна и т. д. Так как целью проведенного исследования явилось определение методологии построения системы обеспечения пограничной безопасности (СОПБ) страны, то в качестве сложной социальной системы была рассмотрена Российская Федерация. В процессе функционирования данная система (страна), в зависимости от различных факторов может находиться в состояниях конфликтного или бесконфликтного, партнерского или нейтрального, а также другого взаимодействия с другими системами (странами, и не только сопредель-



ными). Это взаимодействие может осуществляться экстенсивным или интенсивным путем. Поэтому основной задачей защитных механизмов (пограничных органов) страны является обеспечение такой степени охраны, которая позволит ей строить отношения с другими странами в соответствии с взаимоотношениями, установившимися между ними.

Наглядным примером таких взаимоотношений может послужить схема, представленная на рисунке. Так, при общих границах со страной 1 интересов к взаимному сотрудничеству и угроз безопасности для страны X не обнаруживается, следовательно, охрана границы может осуществляться в режиме, не требующем значительных затрат сил и средств. Во взаимоотношениях со страной 2 страна X заинтересована в большей степени, поэтому система охраны должна обеспечивать благоприятный режим для взаимоотношений с ее стороны. Взаимовыгодные контакты со страной 3 способствуют благоприятному режиму охраны границы с обеих сторон. Заинтересованность страны 4 в отношениях является односторонней, вследствие этого система охраны должна обеспечить интересы страны X и может потребовать значительных сил и средств.



Варианты взаимоотношений стран

Описанные варианты отношений не являются окончательными.

На характер и построение системы охраны могут влиять различные факторы, в том числе и взаимоотношения с третьими странами. Однако какой бы вариант ни был принят для охраны границы, его реализация всегда будет осуществляться на основе международного и государственного права, а структура, выполняющая его реализацию, будет являться правоохранительной.

Методологическая теория построения парадигмы обеспечения пограничной безопасности сложной социальной системы (страны) в общем виде может быть сконструирована по трем направлениям. Первое – создание системы непосредственной охраны границы; второе – создание системы управления; третье – создание системы всестороннего обеспечения.

На основе классификации угроз безопасности сложной социальной системы (страны) определяются методы охраны ее границ, для каждого конкретного ее участка в зависимости от варианта взаимодействия с другой социальной системой (страной). Для каждого метода охраны определяются виды деятельности, выполняемые правоохранительной системой (пограничными органами). На основе видов деятельности вырабатываются формы действий, что позволяет определить способы применения сил и средств органа охраны этой системы.

Основной задачей любой правоохранительной структуры является локали-

зация угроз в зоне своей ответственности. В этой связи требуется решение двух задач. Одна из них направлена на классификацию и систематизацию методов охраны государственной границы, другая – на определение характера угроз национальной безопасности в пограничном пространстве России. Определение полного спектра угроз в пограничной сфере позволит провести математическое моделирование данных процессов и установить степень этих угроз, что даст возможность определить метод охраны для конкретного участка границы.

Исходными данными для проведения исследования были определены условия функционирования системы обеспечения пограничной безопасности на современном этапе ее развития. В ходе работы было установлено, что объектами правоохранительной деятельности пограничных органов ФСБ и МО России в пограничном пространстве являются:

Объект 1. Государственная граница РФ на всем ее протяжении.

Объект 2. Пограничная зона, расположенная на территории субъектов РФ, непосредственно граничащих с сопредельными государствами.

Объект 3. Пункты пропуска через государственную границу России.

Объект 4. Исключительная экономическая зона и континентальный шельф, а также зоны запасов анадромных видов рыб.

Объект 5. Воздушное пространство над территорией Российской Федерации.

Объект 6. Подводное пространство исключительной экономической зоны и континентального шельфа, а также зоны запасов анадромных видов рыб.

С целью определения методов охраны границы пограничными органами ФСБ России было проведено исследование существующих в настоящее время систем охраны границы некоторых стран мира. Так, анализ органов пограничной охраны государств, граничащих с Российской Федерацией и бывшими республиками СССР, свидетельствует о неоднородности сил и средств, привлекаемых для охраны границы, а также о роли и месте этих органов в структуре государственного устройства. Из семнадцати стран, имеющих общие границы с Россией, а также с бывшими республиками СССР, пограничные органы, в большинстве случаев, подчинены Министерству обороны или Министерству внутренних дел этих государств, а основным методом охраны границы является войсковой метод.

Следует отметить и тот факт, что по данным исследований все большее количество стран мира оснащает свои границы техническими средствами охраны. А такие страны, как США, Финляндия, КНДР, Китай и Индия, на отдельных направлениях практически уже создали рубежи основных инженерных сооружений [7].

В связи с обострением обстановки из-за деятельности международных террористических и трансграничных группировок в странах Евросоюза, а также США и Канаде, проводится планомерная работа по усилению безопасности в пограничной сфере. Так, в США в 2002 г. была принята национальная стратегия внутренней безопасности [8]. Она обосновывает необходимость создания Министерства внутренней безопасности и определяет шесть направлений деятельности, одним из которых является обеспечение пограничной и транспортной безопасности.



В ходе реализации национальной стратегии внутренней безопасности были приняты программы обеспечения национальной безопасности США в пограничной сфере [9]. Реализация программ предусматривает дальнейшее развитие концепции «отдаленных границ», являющейся составной частью стратегии «интеллектуальная граница». Термин «отдаленная граница» определяет несколько рубежей защиты государства от террористической угрозы, в котором сама государственная граница рассматривается как последний рубеж на пути международного терроризма. Суть стратегии «интеллектуальная граница» заключается в создании высокотехнологичной системы сбора и обработки любой информации, касающейся безопасности государства в пограничном пространстве.

Проведенными ранее исследованиями было установлено, что современная военно-политическая обстановка, сменившая обстановку предыдущего периода, периода открытой угрозы крупномасштабного (в том числе ядерного) столкновения, характеризуется наличием множества менее предсказуемых и осознанных угроз локального характера, которые приняли новые и более скрытые формы, а современные их источники способны трансформироваться в военные конфликты с возможностью эскалации, особенно при неудачной попытке их разрешения на начальном этапе [10].

Таким образом, проведенный анализ организации охраны государственных границ позволяет классифицировать существующие на современном этапе развития мирового сообщества методы охраны границы на следующие: войсковые, оперативно-войсковые, оперативные и инспекторские, т. е. методы охраны представителями соответствующих государственных органов.

Учитывая постоянно изменяющуюся геополитическую обстановку в мире, в последние годы учеными, специализирующимися в вопросах безопасности, был проведен ряд исследований в этой области. В частности, в работах академика М. А. Гареева были выявлены три группы угроз национальной безопасности России. Из внутренних угроз, по данным исследований военной Академии наук, наиболее опасными являются терроризм, сепаратистские, экстремистские и националистические движения. Причем, внутренние конфликты, как правило, подогреваются извне.

Для нейтрализации этих угроз академик М. А. Гареев предлагает проведение следующих мероприятий: противодействие всем соответствующим политическим, экономическим, идеологическим, психологическим, информационным, разведывательно-контрразведывательным, террористическим и прочим акциям, направленным на подрыв национальной безопасности России, а также максимально полное использование всех невоенных средств для обеспечения национальной безопасности; стратегическое ядерное сдерживание возможного ядерного нападения и агрессии против России; поддержание высокой боевой готовности и боеспособности Военной Организации России [11].

Проводимые в настоящее время исследования говорят не столько о различии взглядов специалистов на основные факторы проблемы, сколько на постоянную тенденцию изменения обстановки в мире. Ранее уже говорилось о перспективах развития угроз в российском приграничье и направлении со-

средоточения основных усилий пограничных органов ФСБ России по их локализации. Однако данные прогнозы были высказаны в начале реформирования пограничных органов, но для коррекции стратегического развития требуется их уточнение.

Анализ угроз для России свидетельствует о том, что на протяжении всей истории основная опасность исходила с западных границ. В эпоху СССР все претензии к нашей Родине манкировались под неприятие социалистического пути ее развития. Но вот уже почти двадцать лет как нет Союза ССР, а агрессия в отношении России усиливается пропорционально становлению ее государственности и укреплению на международной арене. Угрозы приобретают характер все более открытой конфронтации и имеют своей целью уничтожение России как государства вообще. В связи с этим классификация угроз в пограничном пространстве и выбор методов охраны государственной границы Российской Федерации в настоящий период времени является одной из первоочередных задач.

Направленность действий в международной политике стран-членов НАТО свидетельствует о реальной возможности использования третьих стран для втягивания России в международные вооруженные конфликты как локального, так и затяжного характера. Следовательно, использование форм и способов официально существующего в настоящее время войскового метода охраны границы требует уточнения и корректировки, а его применение в охране границы достаточного научного обоснования.

Так как основным видом деятельности подразделений пограничных органов при таком методе будет являться непосредственно служба по обеспечению пограничной безопасности, то сам метод целесообразно именовать служебным.

Служебный метод – совокупность спланированных и организованных действий подразделений пограничных органов, непосредственно несущих службу по обеспечению безопасности страны, в пределах назначенных им участков (районов, зон) по своевременному обнаружению и локализации угроз пограничной безопасности, соблюдению правовых режимов, установленных в пограничном пространстве РФ и отнесенных к компетенции ФСБ России.

При снижении количественной и качественной характеристик угроз применение значительных сил и средств для обеспечения безопасности в пограничном пространстве является нецелесообразным. Следовательно, при снижении показателей угроз необходимо использование другого метода, сущность которого должна заключаться в приоритетном значении применения оперативной составляющей для достижения результатов в охране границы в сочетании с действиями подразделений, непосредственно несущих службу по обеспечению пограничной безопасности. Из вышеизложенного такой метод охраны целесообразно именовать оперативно-служебным методом.

Оперативно-служебный метод – совокупность спланированных и организованных действий подразделений пограничных органов, непосредственно несущих службу по обеспечению безопасности страны, и специальных (мобильных) отделений на основе оперативной деятельности по своевременному обнаружению и лока-



лизации угроз в пограничном пространстве, соблюдению правовых режимов, установленных в пограничном пространстве РФ и отнесенных к компетенции ФСБ России.

На метод обеспечения пограничной безопасности существенное влияние оказывает оперативная обстановка в зоне деятельности пограничных органов. Степень ее напряженности напрямую зависит от политических, экономических, криминогенных и других факторов в приграничных районах. Так, достаточно стабильная обстановка при отсутствии явных угроз со стороны сопредельного государства будет способствовать ослаблению служебной составляющей в конкретных регионах российского приграничья. Это позволит, в свою очередь, сократить количество подразделений, непосредственно привлекаемых для несения службы на границе. Помимо стабильной оперативной обстановки для успешного решения задач по обеспечению пограничной безопасности на таком участке границы требуется развитие обширной и устойчиво функционирующей агентурной сети. Следовательно, целесообразно принять следующим методом обеспечения пограничной безопасности – оперативный метод.

Оперативный метод – совокупность спланированных и организованных действий оперативных органов на основе оперативной деятельности с привлечением специальных (мобильных) отделений и подразделений пограничных органов, непосредственно несущих службу по обеспечению безопасности страны и своевременному обнаружению локализации угроз в пограничном пространстве, соблюдению правовых режимов, установленных в пограничном пространстве РФ и отнесенных к компетенции ФСБ России.

Анализ протяженности государственной границы Российской Федерации (58805,3 км) свидетельствует не только о ее достаточной величине, но и о наличии границы как таковой, без сопредельных государств. Так, в основном, побережья Северного Ледовитого и Тихого океанов имеют протяженность 36722 км, что составляет более половины от всей протяженности российской границы. Охрана побережья одним из трех описанных выше методов, особенно в Арктике, влечет за собой неоправданное привлечение сил и средств. Поэтому обеспечение пограничной безопасности на подобных участках может быть возложена на местные органы исполнительной власти. При этом организацию взаимодействия целесообразно возложить на пограничных инспекторов, а сам метод именовать – инспекторским.

Инспекторский метод – совокупность спланированных и организованных действий органов исполнительной власти субъектов РФ в тесном взаимодействии с пограничными органами по своевременному обнаружению и локализации угроз в пограничном пространстве, соблюдению правовых режимов, установленных в пограничном пространстве РФ и отнесенных к компетенции ФСБ России.

Таким образом, основными методами для обеспечения пограничной безопасности, применяемыми пограничными органами ФСБ России, могут стать служебный; оперативно-служебный; оперативный и инспекторский.

Каждому из представленных методов соответствуют определенные виды

и формы деятельности. Анализ существовавших ранее форм, при войсковом методе охраны, позволяет сделать вывод о необходимости их адаптации и формировании новых, соответствующих требованиям безопасности государства. С этой целью в ХПИ ФСБ России проводились исследования, в результате которых были определены виды и формы вышеуказанных методов охраны границы.

Характеристика потенциальных угроз Российской Федерации в пограничном пространстве позволяет классифицировать их на три группы. К первой группе следует отнести угрозы, в большей степени влияющие на положение страны в международном сообществе. Они не представляют серьезной опасности, но сильная страна не вправе позволять даже незначительные правонарушения на своей границе. Вторая группа угроз являет собой правонарушения, способные дестабилизировать обстановку в российском приграничье и нанести материальный ущерб стране. Третья группа угроз способна не только обострить обстановку на границе и повлечь за собой значительный материальный ущерб, но и оказать влияние на безопасность страны в целом. Систематизация угроз позволяет предположить, что каждая из них имеет конкретное значение, характеризующее ее место и роль в системе обеспечения безопасности страны в пограничном пространстве.

Выбор метода обеспечения пограничной безопасности зависит и от других факторов. Детальный анализ этих факторов свидетельствует о том, что каждый из них оказывает влияние на характер угроз. Следовательно, определив составляющие каждого из перечисленных факторов и оценив их влияние на степень угрозы, можно найти итоговые значения угрозы. Данные факторы целесообразно представить в виде трех групп.

В первую группу следует отнести факторы, характеризующие социальную составляющую приграничных районов; ко второй группе – промышленные характеристики; а к третьей группе – физико-географические условия приграничных районов. Оценка этих факторов следует проводить как по прикормдону, так и по закордону. Каждый из них имеет соответствующие вероятностные значения. Полученные значения угроз в пограничном пространстве России и группы факторов, усиливающих уровень этих угроз, позволили разработать методику принятия метода обеспечения пограничной безопасности на участке Пограничного управления (ПУ) ФСБ России.

Вопросы, связанные с развитием существующей системы управления, требуют проведения специальных исследований. В настоящее время решением этой проблемы занимаются в ряде научных учреждений. Однако опубликованные работы базируются на других, отличных от вышеописанных методах охраны границы. Следовательно, в рамках предложенной теории формирования системы обеспечения пограничной безопасности (СОПБ) России требуется рассмотреть общие принципы формирования системы управления для предлагаемой структуры.

С философской точки зрения под управлением понимается способность материальной системы сохранять свою качественную определенность, поддерживать динамическое равновесие со средой и совершенствоваться [12]. Так как процессы



управления присущи только сложным социальным системам, то для их организации требуется специальная система. Основной целью существования такой системы является оптимальное использование законов развития и мобилизация всех ресурсов для решения задач социальной системы. Система управления должна обладать свойством сохранять свои основные параметры в условиях изменения среды, способностью к самовоспроизведению, самосовершенствованию и целесообразному поведению при принятии соответствующих решений.

Любая сложная социальная система для продолжения своего существования должна обладать способностью защищать свою независимость и сохраняемость путем локализации внешних, внутренних и пограничных угроз. С этой целью в любой стране создаются специальные органы, обеспечивающие решение этих вопросов. Поэтому вопросы существования, развития и применения подобных структур должны находиться в ведении органов управления страной, основной задачей которых является избежание «гибели» страны как сложной социальной системы. Подобный уровень управления по своей сути является стратегическим [13].

На стратегическом уровне управления системой обеспечения пограничной безопасности на основе геополитических интересов страны решаются вопросы стратегического планирования и развития, международно-договорной, законодательной и иной деятельности на государственной границе. Решение этих проблем находится в сфере деятельности Президента и Правительства Российской Федерации.

Следующим по иерархии в системе управления СОПБ следует оперативный уровень. Его основными задачами должны являться: формирование предложений по вопросам пограничной политики для стратегического уровня управления, проведение в жизнь его решений, а также управление процессами локализации угроз в объектах правоохранительной деятельности соответствующими органами и организация всестороннего обеспечения подразделений, непосредственно обеспечивающих пограничную безопасность. Решение этих вопросов возлагается на Пограничную службу и Региональные пограничные управления ФСБ России, а также Министерство обороны Российской Федерации.

Непосредственно пограничную безопасность в объектах правоохранительной деятельности страны должны обеспечивать ПУ ФСБ России и их подразделения, а также соответствующие соединения и части Министерства обороны Российской Федерации. В этой связи решение всех вопросов, связанных с этой деятельностью, будет относиться к тактическому уровню управления.

Таким образом, структура управления СОПБ может представлять собой трехуровневую систему, состоящую из стратегической, оперативной и тактической систем управления.

Всестороннее обеспечение СОПБ в настоящий момент находится в стадии активного реформирования. Исследовательские работы, проводимые по вопросам формирования и функционирования систем всестороннего обеспечения, не способны решить имеющиеся проблемы, так как для этого необходимо определить, какой метод, на каком участке и для каких действий необходимо обеспечивать.

В целом, методы исследования, использованные в предлагаемой методологической теории, принятые за основу, позволят определить пути формирования СОПБ России. Определение метода для каждого участка (объекта) на всем ее протяжении установит количество сил и средств, требуемых для обеспечения пограничной безопасности. Это, в свою очередь, позволит сформировать структуру органов управления и выбрать требуемую систему всестороннего обеспечения.

Библиографические ссылки

1. Давыдов А. А. Системный подход в социологии: новые направления, теории и методы анализа социальных систем. М., 2005.
2. Зиновьев А. А. На пути к сверхобществу. М., 2000.
3. Кондрашин И. И. Диалектика материи: системный подход к основам философии. М., 1996.
4. Арнольд В. И. Теория катастроф. М., 1990.
5. Волобуев С. В. Философия безопасности социотехнических систем: информационные аспекты. М., 2004.
6. Шатров В. А. Исследование групповых защитных механизмов // Психологический журнал. 2001. № 1.
7. Начало XXI века – в атмосфере недоверия // Зарубежное военное обозрение. 2007. № 1.
8. *The National Strategy for Homeland Security*, Office of Homeland Security // July. 2002.
9. *Homeland Security Budget in brief, Fiscal* // Year 2005.
10. Основы защиты и охраны государственной границы Российской Федерации / Д. Л. Галиуллин, В. А. Сухарев, В. П. Власов, В. И. Савин. Хабаровск, 2008.
11. Гареев М. А. Россия должна снова стать великой державой // ВПК. 2008. № 2 (218).
12. *Словарь по философии*. М., 1979.
13. Анисимов О. С. Стратегия и стратегическое мышление. М., 1999.