

Пограничная безопасность: зарубежный опыт

Модели взаимоотношений сосредельных государств

Сергей Голунов



Проблемы обеспечения пограничной безопасности и, одновременно, эффективного регулирования все более интенсивных трансграничных потоков стоят перед многими государствами. Неудивительно, что в последние десятилетия отмечается высокий интерес политиков и экспертов к различным аспектам пограничной безопасности. Однако такой интерес пока слабо подкреплен теоретическими изысканиями: количество подобных трудов относительно невелико и они, как правило, охватывают лишь частные проблемы. Еще меньше внимания специалисты по изучению границ («border studies») уделяют сравнительному анализу политики обеспечения пограничной безопасности различных государств. Появлению таких работ препятствуют труднодоступность информации об очень важном опыте ряда стран (например, Ирана, Китая), языковой барьер и другие факторы.

Мы не претендуем на полный географический охват стран, опыт которых в сфере

обеспечения пограничной безопасности имеет особую важность. В настоящей статье мы проанализируем только основные модели взаимодействия страны-инициатора предпринимаемых мер с соседним государством: «отгораживание», формирование совместной системы охраны границы и создание общего пограничного пространства с «вынесением» внутренних рубежей вовне. Заключительный раздел статьи посвящен анализу возможностей использования этих моделей в пограничной политике России.

Возведение барьеров. «Пограничные стены»

К одностороннему укреплению границы, возведению пограничных стен или других барьеров государство могут подтолкнуть враждебность или слабость соседней страны, ее низкая значимость как экономическо-го и политического партнера, неготовность к широкомасштабному сотрудничеству в

решении проблем пограничной безопасности. Такую меру нельзя считать безусловно эффективной: она предполагает огромные расходы на строительство и содержание пограничной инфраструктуры и чревата ухудшением отношений с сопредельным государством. Поэтому одностороннее укрепление границы должно быть оправданно серьезными проблемами, нерешенность которых может причинить большой ущерб, нежели прямые и косвенные потери от реализации подобных мер. Последние, как правило, предпринимаются для защиты от угрозы военного вторжения, проникновения террористов и нелегальной миграции.

Самой жестко охраняемой границей в мире, укрепленной с обеих сторон с целью предотвратить нападение соседнего государства, можно считать 248-километровую линию разграничения между Северной и Южной Кореей, где сосредоточено около 2 млн. военнослужащих. В приграничной зоне расположено по одной деревне с каждой стороны, а трансграничные контакты осуществляются через Совместный район безопасности Панмынчжон. С 1974 по 1990 гг. северокорейские военные как минимум четыре раза пытались прорваться через границу по специально проложенным подземным тоннелям, один из которых даже был снабжен электрическим освещением и рельсовой дорогой. Все эти попытки были успешно пресечены южнокорейской стороной [Korea Demilitarized Zone Incidents 2003]. До сих пор граница между двумя Кореями

остается почти непреодолимым препятствием для любого неконтролируемого взаимодействия сопредельных государств.

Другой типичный мотив возведения пограничных барьеров в 1990-х – начале 2000-х годов — стремление воспрепятствовать вторжению террористов. Поскольку предупредить проникновение боевиков-одиночек по легальным или нелегальным каналам практически невозможно, заграждения сооружались в ответ на периодически повторявшиеся атаки с соседней территории. Речь идет, прежде всего, о границах Израиля с Египтом и Палестинской автономией, а также Индии с Пакистаном.

Возведение пограничных стен в Индии и Израиле, начатое в конце 1980-х – первой половине 1990-х годов, затянулось до первого десятилетия 2000-х годов* из-за активного противодействия боевиков, протестов властей соседних государственных образований, а в случае Израиля — также палестинского населения приграничных районов и международной общественности**. Завершение строительства заграждений привело к осязаемому снижению числа террористических атак. По оценкам индийских военных, на пакистанском участке их стало меньше на 80% [Gilani 2005], а в Израиле с 1994 по 2004 гг. был совершен всего один теракт (выходцем из Сектора Газа, где заграждения были сооружены в первую очередь). Дело в том, что индийские и израильские системы заграждений предназначены, скорее, для уничтожения нарушителей, чем

* На индийско-пакистанской границе строительство пограничных стен завершилось в 2006 г., а в Израиле на Западном берегу реки Иордан продолжается до сих пор. — *Прим. авт.*

** По мнению критиков, защитный рубеж ограничил перемещение тысяч палестинцев между населенными пунктами внутри автономии, отделил от нее в пользу Израиля значительную территорию вопреки международным соглашениям и стал причиной принудительного изъятия обширных земельных участков у местных собственников. — *Прим. авт.*

для их задержания. Они не только оборудованы системами наблюдения и сенсорными устройствами, но и частично электрифицированы и заминированы. Предоставление израильским пограничникам права в ночное время стрелять без предупреждения по потенциальным нарушителям стоило жизни, в том числе, и невооруженным людям, возможно, пытавшимся найти в Израиле работу [см., например: Unarmed Palestinians Killed Scaling Gaza Fence 2002].

Однако возведение пограничных стен не позволило покончить с проблемой трансграничного терроризма. Боевики могут не только попытаться прорваться через не столь строго охраняемые участки, но и попасть в Индию или Израиль легально, сделать ставку на обстрел вражеской территории реактивными снарядами, прорыть под стеной тоннель. В июне 2006 г. экстремисты из Сектора Газа, пройдя по такому тоннелю, внезапно атаковали израильский военный патруль, убили двух военнослужащих и захватили в плен капрала Г. Шалита. Как видим, пограничные заграждения сужают возможности для террористов, но не сводят их к нулю.

Большинство стран, сооружающих заграждения на своих границах, делают это, в первую очередь, для противодействия массовой неконтролируемой миграции. Именно с такой целью США решились на строительство заграждений на рубеже с Мексикой, Индия — с Бангладеш и Бирмой, Саудовская Аравия — с Ираком и Йеменом, Ботсвана — с Зимбабве, Испания — по сухопутной части периметра соприкасающихся

с Марокко эксклавов Сеута и Мелилья и т.д. Почти во всех этих случаях (кроме последнего) заграждения закрывают только наиболее проблемные участки границы. В отличие от систем, направленных против террористов или внешнего врага, пограничные преграды против массовой нелегальной миграции (двух- или трехслойные заборы высотой в несколько метров, полосы препятствий, датчики, камеры наблюдения и т.п.), как правило, более гуманны: они нацелены не на уничтожение нарушителей или нанесение им увечий, а на их сдерживание. Кроме того, между большинством упомянутых стран существует достаточно интенсивное трансграничное сообщение*, и многие мигранты имеют возможность въехать в привлекательную для них сопредельную страну вполне легально.

Эффективность пограничных заграждений против нелегальной миграции относительно невысока. Не случайно еще в 1980-х годах Дж. Бхагватти назвал намерение индийского правительства построить на границе с Бангладеш двойной забор «наименее опасным способом не делать ничего и при этом казаться что-то делающим» в глазах общественного мнения [см.: Andreas 1999: 230]. Ради перспективы найти работу в соседнем государстве и выбраться из нищеты огромное число нарушителей готовы рисковать не только свободой, но и жизнью. Поскольку пенитенциарные системы принимающих стран не рассчитаны на содержание большого количества нелегалов, их приходится отпускать, и они вновь и вновь повторяют свои попытки.

* Американо-мексиканская граница занимает первое место в мире по числу пересечений (более 200 млн. в год). Показательно, что товарооборот между США и Мексикой более чем в 1,5 раза превышает товарооборот между Россией и странами ЕС вместе взятыми [Голунов 2008]. — *Прим. авт.*

Нелегалы не только переходят границу в тех участках, которые еще не огорожены, но и перелезают через заграждения, повреждают их, устраивают подкопы. Еще одной возможностью для них остаются коррупционные связи с пограничниками, роль которых значительно выросла, например, в индийско-бангладешском пограничье [Lakshman, Jha]. Не принесли ожидаемых результатов использование инфракрасных и сейсмических датчиков, камер слежения (на американо-мексиканской границе они применяются еще с 1970-х годов) и патрулирование с воздуха. По официальным оценкам, в начале первого десятилетия 2000-х годов американским пограничникам удавалось задерживать от десятой части до трети от общего числа нарушителей [A Line in the Sand 2005: 3]. Страны-доноры, чьи граждане пытаются преодолеть возводимые против них барьеры, как правило, мало сотрудничают с инициаторами сооружения стен в деле предупреждения незаконной миграции, зато жестко критикуют меры, которые могут прямо или косвенно поставить под угрозу жизнь или здоровье нелегалов.

Самый продолжительный (в ряду рассматриваемых примеров) опыт охраны Соединенными Штатами мексиканской границы показывает, что резкое ужесточение пограничного контроля может дать непредвиденные и довольно неприятные побочные эффекты. Так, предпринятые американскими властями в 1990-х – начале 2000-х годов широкомасштабные меры (включая строительство новых и укрепление существующих заграждений) привели к тому, что временные нелегальные мигранты, ранее возвращавшиеся в Мексику, стали массово оседать в США. В результате с 1995 по 2004 гг. их численность, по оценкам авторитетной исследовательской организации «Центр Пью» («The Pew Research Center

for the People & the Press»), увеличилась с 2,2 до 6,2 млн. человек [Passel 2006]. Кроме того, переправка нелегалов превратилась в прибыльный теневой бизнес, способствовавший беспрецедентному усилению влияния группировок мексиканской мафии, которые специализируются на преодолении пограничных барьеров [Голунов 2008].

Еще менее перспективным выглядит строительство заграждений с целью борьбы с наркотрафиком. Во многих случаях преступники предпочитают ввозить наркотики через пункты пропуска, так как возможности сокрытия малообъемной контрабанды в огромных трансграничных потоках намного превышают возможности ее выявления, а задержание рядовых наркокурьеров не наносит серьезного ущерба организованному наркоторговле. Чтобы преодолеть заграждения, наркомафия использует нелегальных мигрантов, почтовых птиц, роет тоннели, переносит наркотики через препятствия и т.п. Возведение пограничных стен в этом случае оказывается весьма дорогостоящим и малопродуктивным предприятием. Ведь на подавляющем большинстве границ выявляется лишь мизерный процент наркотиков (например, на американо-мексиканской границе, по оценкам самих пограничников, — 1,5–3% от пересекающего ее кокаина [A Line in the Sand 2005: 4]).

Опыт стран, сделавших ставку на возведение пограничных стен и других жестких барьеров, нельзя оценить однозначно. В некоторых случаях это была вынужденная мера, позволившая избежать анархии, уменьшить приток террористов и нелегальных мигрантов. Однако нарушители часто приспосабливаются к новым условиям, что снижает эффективность подобных мер. Кроме того, их инициаторам нередко приходится иметь дело с такими последствиями, как осложнение отношений с сопредельной

стороной, повышение уровня коррупции в рядах пограничников и таможенников, ухудшение имиджа страны в результате массовых нарушений прав человека и т.п. С учетом этих соображений возведение пограничных барьеров вряд ли можно считать универсальным рецептом нормализации ситуации на границах. В большинстве случаев оно не является полноценной альтернативой налаживанию доверительных отношений с сопредельной страной в различных областях, включая сферу безопасности.

Безопасность совместными усилиями: американо-канадская граница

Сотрудничество с сопредельной страной в сфере обеспечения пограничной безопасности и, в частности, создание совместной системы охраны границ имеет очевидные преимущества перед предыдущей моделью. Данная стратегия позволяет сохранить и даже упрочить хорошие отношения с соседним государством, избежать ненужного дублирования в пограничном и таможенном контроле и, как следствие, сэкономить значительные средства, а также сократить число барьеров на пути трансграничных потоков. Однако такой вариант может быть эффективным только при условии взаимного доверия между партнерами, серьезной заинтересованности в развитии двусторонних связей, готовности идти на компромисс в процессе формирования пограничной политики, совместимости стандартов и принципов этой политики.

Наиболее яркий пример обеспечения пограничной безопасности на основе тесного взаимодействия сопредельных государств — охрана американо-канадской границы. Этот самый протяженный в мире рубеж (его сухопутная часть достигает почти

8 900 км [The International Boundary Commission]) разделяет дружественные государства с развитой экономикой, являющиеся внешнеторговыми партнерами. В 2006 г. товарооборот между США и Канадой составлял 534 млрд. долл., а экспорт из приграничных штатов США в Канаду — 78,9 млрд. долл. (34,2% от общенационального) [Top Trading Partners 2006]. Показатели интенсивности трансграничного сообщения через американо-канадскую границу меньше, чем через американо-мексиканскую, но тоже впечатляют: каждый из 11 пропускных пунктов, на которые приходится более 90% такого сообщения, в среднем пересекает примерно одно транспортное средство в секунду и один грузовой автомобиль — в шесть секунд [Bureau of Transportation Statistics].

На протяжении XX в. американо-канадская граница была, по выражению премьер-министра Канады 1930-х годов Р. Беннета, «самой длинной необороняемой границей в мире» с наибольшим объемом взаимной торговли [Безопасность и международное сотрудничество... 2002: 44]. Контроль в пунктах пропуска носил упрощенный характер и осуществлялся немногочисленными подразделениями соответствующих служб только на въезде в США или Канаду. Немногочисленной была и охрана пространства между пропускными пунктами: в 1998 г. с американской стороны его контролировал 291 агент пограничного патруля, тогда как на мексиканском рубеже были размещены 7 409 агентов [Phillips 1998: 30].

Ситуация начала меняться в 1990-е годы, когда маршруты через границу стали осваивать транснациональные преступные группировки, занимавшиеся наркоторговлей, контрабандой, трафиком мигрантов. В некоторых операциях участвовали сформировавшиеся в Канаде ячейки «Хэзбол-

лы» и других экстремистских группировок [Testimony of Janice L. Kephart 2006: 22–23]. Либеральное миграционное законодательство этой страны позволяло воинствующим исламистам осесть в ней, организоваться и планировать, в числе прочего, совершение терактов на территории США. В декабре 1999 г. на границе был задержан выходец из Алжира А. Рессам, пытавшийся въехать в США на загруженной взрывчаткой автомашине с целью организации теракта в аэропорту Лос-Анджелеса. Еще несколько случаев арестов представителей исламистских экстремистских группировок на границе произошли в 2000–2001 гг.

Ответом американской стороны на эти инциденты стало ужесточение иммиграционного контроля, вследствие чего число пересечений границы сократилось и впоследствии так и не восстановилось до уровня 1995 г. (105,8 млн. человек) [рассчитано по данным: Bureau of Transportation Statistics]. Чтобы переломить негативные тенденции, Оттава предложила Вашингтону концепцию «общего периметра безопасности»: Канада соглашалась на ужесточение своей миграционной политики в обмен на ослабление режима трансграничного сообщения с США [Walker 2000: 7].

Однако после терактов 11 сентября 2001 г. северная граница стала восприниматься властями США как одно из главных направлений, по которому потенциальные террористы могли бы попытаться проникнуть в страну. Меры по ужесточению пограничного контроля, предпринятые Вашингтоном после 11 сентября, нанесли серьезный ущерб трансграничному сообщению, кото-

рое не восстановилось в прежнем объеме и через пять лет. В 2006 г. число пересечений границы путешественниками уменьшилось, по сравнению с 2000 г., почти на треть, а грузовыми автомобилями — на 18,6%* [рассчитано по данным: Bureau of Transportation Statistics]. Возникла опасность резкого сокращения объема двустороннего товарооборота, что могло бы нанести огромный ущерб внешней торговле и в целом экономикам обеих стран, особенно Канады.

В этих условиях стороны приступили к формированию системы совместного контроля над трансграничными потоками. 12 декабря 2001 г. в Оттаве была подписана Декларация об «умной границе», в которой провозглашались приоритеты новой стратегии: создание режима наибольшего благоприятствования для пользующихся доверием путешественников и коммерческих организаций, перенесение контроля над товарами таких организаций из пограничной зоны в пункты погрузки, модернизация пунктов пропуска для борьбы с заторами на границе [Smart Border Declaration 2001]. Под давлением США Канада была вынуждена предпринять и ряд других мер: ужесточить миграционную политику, образовать в 2003 г. Агентство пограничных служб (по американскому подобию в него вошли и пограничники, и таможенники), выделить на укрепление границы сумму, эквивалентную 5 млрд. долл. США [D'Amico 2001: 13].

Важным механизмом концепции «умной границы» стала программа ФАСТ. Это электронная программа для ускорения безопасных коммерческих поездок через границы Соединенных Штатов, Мексики и

* Число пересечений границы не равно количеству реально пересекающих ее людей или транспортных средств, ибо один и тот же путешественник (одно и то же транспортное средство) может в течение одного периода пересекать границу несколько раз. — *Прим. авт.*

Канады, предусматривающая сертификацию импортеров и перевозчиков, а также регистрацию водителей (после прохождения регистрации они могут пересекать границу в упрощенном режиме по выделенным полосам движения). Аналогом этой программы для индивидуальных путешественников, совершающих поездки между США и Канадой, является программа НЕКСУС. В 2006 г. в ней приняли участие более 126 тыс. человек [NEXUS Factsheet]. Эта программа, как и ФАСТ, распространялась на 11 наиболее важных пропускных пунктов границы.

Результаты осуществления концепции «умной границы» противоречивы. По отзывам некоторых бизнесменов, благодаря предпринятым после 11 сентября мерам пересечь границу стало легче, чем раньше [Dante 2002: 2]. В первую очередь, это затронуло транспорт тех 100 компаний (включая, например, автомобильные гиганты «Даймер-Крайслер», «Дженерал Моторз» и «Форд»), на которые к началу 2000-х годов приходилось около 40% приграничного товарооборота между США и Канадой [Kergin 2001: 518]. Предпринятые двумя странами меры, по всей видимости, позволили минимизировать издержки подобных компаний, получивших режим наибольшего благоприятствования. Однако данные меры затронули лишь небольшую часть перевозчиков и путешественников, не позволив восстановить ту интенсивность трансграничного сообщения, которая фиксировалась до терактов 11 сентября. Как уже отмечалось, поток путешественников сократился примерно на треть, а динамичный рост объема коммерческих автоперевозок, наблюдавшийся в 1990-х годах после образования НАФТА, сошел на нет. Кроме того, укрепление рубежа не сделало его непрозрачным для организованных преступных группировок и нарушителей границы, на которой американские погранич-

ники производят около 10 тыс. задержаний в год [Nuñez-Neto 2005: 20].

Очевидно, что ужесточение пограничного режима не дает стопроцентной гарантии безопасности, так как охрана гигантского рубежа по-прежнему явно недостаточна для полного контроля над ним.

Устранение барьеров и создание общего пограничного пространства: опыт Евросоюза

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

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

Классический пример такой модели — Европейский союз. Он не имеет устоявшихся границ и развитой централизованной

системы их охраны. Тем не менее пограничная политика почти всех стран-членов Евросоюза и стран-кандидатов базируется на общих принципах и правилах, соблюдение которых во многих случаях обязательно. Тенденция к интеграции систем обеспечения пограничной безопасности стран-членов ЕС наблюдается с 2000-х годов, и уже сейчас очевидно, что этот процесс может затянуться.

Пограничная политика Евросоюза основывается, в первую очередь, на Шенгенских правилах, ключевая идея которых заключается в отмене контроля над внутренними границами ЕС, особенно между участниками Шенгенской зоны. Это должно компенсироваться ужесточением контроля над внешними рубежами в сочетании с расширением сотрудничества стран ЕС в сферах борьбы с нелегальной миграцией и транснациональной преступностью. При этом главную задачу организаторы системы контроля над общими рубежами ЕС видят не в создании общей правовой системы (что в краткосрочной перспективе вряд ли реально), а в обмене информацией и опытом, в выработке стандартов, которые могли бы стать ориентиром для оптимизации пограничной политики [Hobbing 2003: 6]. За соблюдением членами ЕС и особенно кандидатами на вступление стандартов по охране внешних границ (или тех рубежей, которые окажутся внешними после дальнейших расширений) следят специальные технические инспекции.

Важную роль в системе охраны внешних рубежей и в борьбе с нелегальной трансграничной активностью также играют общие для ЕС структуры и механизмы. Один из них — Шенгенская информационная система, которая дает пограничникам всю

необходимую информацию о соискателях виз, нежелательных и совершивших правонарушения лицах, о похищенных предметах и т.д. В сфере борьбы с трансграничной преступностью координирующую функцию выполняет Европол, который занимается, в первую очередь, налаживанием обмена правоохранительной информацией, анализом разведанных и выработкой соответствующих рекомендаций. В целях координации пограничной политики стран-членов ЕС, организации обмена информацией и опытом в 2004 г. было учреждено Европейское агентство управления оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Европейского союза «ФРОНТЕКС*». Как и Европол, ФРОНТЕКС — координирующий орган, не обладающий полномочиями структур исполнительной власти.

Процесс создания общих механизмов контроля над внешними рубежами Евросоюза еще далек от завершения. На этом пути между членами ЕС порой возникают трения: общественное мнение некоторых стран настороженно относится к перспективе доверить охрану своей границы государству, «менее опытному» в таких вопросах [Anderson 2000: 15]. Кроме того, недовольство нередко возникает из-за неравномерного распределения расходов между странами, вынужденными охранять «проблемные» рубежи Европейского союза, и государствами, не имеющими таких границ. Но самым серьезным препятствием остаются различия в правовых системах стран Евросоюза, мешающие выработать единый подход к определению основных параметров пограничной политики [Hobbing 2003: 6].

* Название происходит от «frontières extérieures» (*фр.*) — внешние границы. — *Прим. авт.*

К выработке общей пограничной политики ЕС приступил в 1990-х годах, когда главным вызовом пограничной безопасности стала неконтролируемая миграция из стран бывшего соцлагеря. Наиболее ощутимая нагрузка легла на Германию и Австрию, которые имели с этими странами самые протяженные границы. После падения «железного занавеса» бывший рубеж между ГДР и ПНР превратился в своеобразный «европейский эквивалент» американо-мексиканской границы — как по интенсивности трансграничного сообщения (включая нелегальную миграцию), так и по уровню социально-экономического неравенства между сопредельными странами. В 1994 г. было зарегистрировано 147 млн. пересечений границы людьми и 60 млн. — транспортными средствами [Andreas 1999: 235]. Таким образом, объем трансграничного сообщения между Польшей и Германией в 1990-х годах примерно в 1,5 раза превосходил поток через американо-канадскую границу, несмотря на то, что совокупное население двух стран было в несколько раз меньше американского и канадского вместе взятых. Разумеется, возрастала не только легальная, но и теневая трансграничная активность: еще в 1991 г. число находившихся в ФРГ незаконных мигрантов оценивалось немецкими официальными лицами в 500 тыс. человек [Andreas 1999: 6].

На усиление нелегальной трансграничной активности германские власти ответили жесткими мерами, которые по некоторым параметрам превзошли аналогичные действия США по укреплению их южного рубежа. К концу 1990-х годов на километр немецко-польской границы приходилось в 10 раз больше агентов пограничной полиции, чем на американо-мексиканской границе. Внутри 30-километровой погранзоны немецкие пограничники получили право без

объяснения причин проверять личные документы, устанавливать слежку, прослушивать телефонные разговоры, проводить обыски. За недоносительство на нелегальных мигрантов было предусмотрено серьезное наказание, вплоть до тюремного заключения [Буршель 1999: 65–68]. Примечательно, что при всей жесткости предпринятых мер, германские власти воздержались от возведения пограничного заграждения, дабы не вызывать ассоциации между проводимой ими политикой и «берлинской стеной» [Andreas 1999: 235]. Однако немецким властям не удалось взять ситуацию под контроль: по оценке пограничной полиции, во второй половине 1990-х годов ей удавалось задерживать в среднем лишь одного из пяти нарушителей. При этом полицейские (в большинстве своем пограничники бывшей ГДР) часто допускали нарушения прав человека в отношении мигрантов [Andreas 1999: 233].

Вместе с тем, в отличие от США, Германия с самого начала сделала ставку на постепенное сближение с восточноевропейскими соседями. Оказывая им финансовую помощь, создавая целевые рабочие места и завлекая перспективой вступления в ЕС, Германия побуждала своих партнеров к экономическим реформам, унификации стандартов правоохранительной деятельности и к тесному взаимодействию в этих сферах. В конечном итоге, пройдя длительный подготовительный этап, Польша и Чехия 1 мая 2004 г. стали полноправными членами Евросоюза, а с конца 2007 г. вошли в Шенгенскую зону, после чего все ограничения на передвижения их граждан внутри ЕС были сняты. Немецко-польская и немецко-чешская границы утратили значение в качестве внешних рубежей ЕС, которые переместились на восток к границам Польши с Россией, Украиной и Белоруссией. Таким образом, Евросоюзу удалось то,

что в первой половине 1990-х годов могло показаться практически невозможным: «растворить» в себе те рубежи, которые по своей «проблемности» в то время были сопоставимы с американо-мексиканской границей.

После расширения ЕС на восток наиболее проблемными рубежами для него стали сухопутные и морские границы Средиземно-морского региона. Именно через них (а не через рубежи со странами СНГ) пролегли главные маршруты нелегальной миграции и наркотрафика. По экспертным оценкам, от 2/3 до 80% нелегалов и явно преобладающая доля наркотиков благополучно достигали мест назначения [см.: Kolakovic, Martens, Long 2002: 119, 126].

В ответ на обострение проблем безопасности Евросоюз не только усилил пограничный и визовый контроль на внешних границах, но и потребовал от стран-кандидатов на вступление и других государств, претендовавших на особые отношения с ЕС (получение финансовой помощи или либерализацию визового режима), ужесточить пограничный режим. В результате страны-кандидаты были вынуждены выйти из двусторонних соглашений о безвизовых поездках с восточными соседями и рядом других государств и, наряду с некоторыми другими странами (включая Россию), подписать с Брюсселем соглашения о реадмиссии нелегально проникших с их территорий в Евросоюз транзитных мигрантов. Смягчить ущерб, причиненный этим странам и их восточным или южным соседям расширением зоны «шенгенского занавеса», были призваны программы трансграничного сотрудничества, в том числе в формате еврорегионов с участием территорий государств, находившихся за чертой безвизового пространства. Из-за скромного экономического потенциала стран-партнеров

и чрезмерно централизованной системы принятия решений международное сотрудничество не всегда оказывалось эффективным. Тем не менее оно способствовало формированию «пояса добрососедства» по периметру «шенгенского занавеса», росту проевропейских настроений в граничащих с Европейским союзом регионах и углублению трансграничной кооперации правоохранительных органов.

К пограничным и таможенным службам новых стран-членов, стран-кандидатов и потенциальных кандидатов на вступление в Евросоюз предъявляются стандартные требования: демилитаризация этих служб, компьютеризация пунктов пропуска, использование современного оборудования на границах, соблюдение прав человека и т.п. Хотя подобные стандарты носят рекомендательный характер, они, несомненно, учитываются членами и, тем более, странами-кандидатами, для которых несоответствие тем или иным критериям может обернуться формальным поводом для отказа удовлетворить заявку на вступление в ЕС [Hills 2004: 61–81].

Перекладывание нагрузки по охране внешних границ Евросоюза на бывшие страны соцлагеря возложило бремя обеспечения пограничной безопасности на те государства, которые располагали наименьшими в ЕС ресурсами и не всегда имели достаточно опыта в этой сфере. Если последняя проблема решалась путем развития механизмов обмена с правоохранительными органами других государств, то для облегчения материального бремени по линии Евросоюза и отдельных его членов (особенно не задействованных в охране внешних границ) этим странам оказывалась техническая поддержка, предоставлялись целевая финансовая помощь и стимулирующие льготы, в частности, право оставлять

у себя на финансирование пограничной инфраструктуры 25% (до 2002 г. — 10%) таможенных сборов [Hobbing 2003: 8]. Тем не менее, как уже отмечалось, проблему справедливого распределения бремени по охране внешних границ между членами ЕС пока нельзя считать полностью решенной.

Таким образом, в процессе расширения Евросоюзу удалось «стереть» наиболее проблемные для него границы благодаря развитию тесного, хотя и неравноправного сотрудничества со странами бывшего социалистического лагеря, воспринявшими «продиктованные» им общеевропейские стандарты реформирования экономической, правоохранительной и других сфер. Пройдя длительный переходный период, эти страны интегрировались в пограничное пространство Европейского союза и приступили к охране его внешних границ. По всей видимости, подобная стратегия будет применяться и в отношении тех балканских государств, которые пока остаются за пределами Евросоюза. В сотрудничестве с этими государствами, как и с другими странами, лежащими на пути трафика наркотиков и нелегальных мигрантов, Евросоюз выступает более сильной стороной, способной оказывать давление или делать заманчивые предложения (в том числе по либерализации визового режима) в обмен на укрепление границ соответствующих государств.

Однако предпринятые меры не принесли Европейскому союзу ощутимых успехов в борьбе с наркотрафиком и проникновением нелегалов через границы, которые для нарушителей закона остаются во многом проницаемыми. В этом плане пограничная политика ЕС кардинально отличается по своей эффективности от политики Соединенных Штатов по отношению к их мексиканскому рубежу.

Вместо заключения: можно ли применить зарубежный опыт к российским реалиям?

Россия имеет самые протяженные в мире границы (длина сухопутных границ составляет более 20 тыс. км). Однако трансграничное сообщение через российские рубежи гораздо менее интенсивное, чем через границы США или Евросоюза: на наиболее «оживленной» российско-украинской границе в год фиксируется около 20 млн. пересечений пассажирами и пешеходами и 1,5 млн. — автомобильным транспортом [Кройчик 2006]. Относительно невелико и количество задерживаемых на российских рубежах нелегальных мигрантов: в 2007 г. — около 7 тыс. человек [Последние призывники увольняются из погранслужбы... 2008].

Поэтому России вряд ли стоит копировать опыт Соединенных Штатов по укреплению их границы с Мексикой, включая сооружение пограничных заграждений, хотя подобные предложения высказывают некоторые политики и публицисты [см., например: Павлова 2006]. Как показывает зарубежный опыт, пограничные заграждения вряд ли станут эффективной преградой на пути торговцев наркотиками и террористов: основная часть последних базируется на территории самой России, а остальные проникают сюда, как правило, редко и поодиночке, а не систематически и группами (как в случаях Израиля и Индии). Но это отнюдь не означает, что Россия не нуждается в жесткой охране отдельных участков границы (в частности, с закавказскими государствами и Китаем) или что в перспективе не возникнет необходимость возводить пограничные стены, например, в случае неконтролируемого изменения политической ситуации в Северной Корее.

Создание объединенной системы пограничного и таможенного контроля (прежде всего в пунктах пропуска) возможно, в первую очередь, с Украиной и Казахстаном. С этими странами России легче достичь консенсуса по вопросам унификации стандартов деятельности соответствующих служб, чем с другими соседними государствами. Совместные усилия по устранению дублирования и модернизации контроля позволили бы существенно ускорить проверки на границе. Сегодня на досмотр транспортного средства уходит от получаса до нескольких часов или даже нескольких суток, что явно не соответствует международным стандартам. Если бы проверки на границах США с Мексикой и Канадой осуществлялись такими темпами, проходящие через них трансграничные потоки сократились бы в десятки раз, равно как и объем приграничной торговли, превышающий в каждом случае 100 млрд. долл. Правда, в структуре товарооборота между Россией и ее самыми крупными соседями по СНГ, в отличие от Соединенных Штатов и их соседей, преобладают сырьевые ресурсы и продукция их первичной переработки, доставляемые по железной дороге. Возможно, именно из-за такой структуры в тени остаются интересы автоперевозчиков, страдающих от громоздкой системы таможенного контроля и плохого качества трансграничных автодорог, а также потребности миллионов граждан, пересекающих украинскую и казахстанскую границу. Между тем создание систем совместной охраны границ с сопредельными странами позволило бы максимально ускорить их пересечение и, возможно, установить льготный режим для «благонадежных» перевозчиков и путешественников.

Устранение пограничных и таможенных барьеров в сочетании с созданием общей системы охраны внешних рубе-

жей — более сложный для реализации вариант, требующий немалой политической воли и длительного переходного периода. В 1990-х годах эта модель была достаточно успешно воплощена в отношениях между Россией и Белоруссией, но тогда это облегчалось тем, что после распада СССР прошло немного времени. Теоретически, та же стратегия может быть применена к российско-казахстанской границе, разделяющей страны, примерно сопоставимые друг с другом по объему ВВП на душу населения и средним зарплатам. На наш взгляд, эта граница является «жизненно необходимым для России барьером против угроз с юга» скорее в умах некоторых политиков и публицистов, чем в реальности: на ней ежегодно задерживают лишь 1–2% ввозимых «тяжелых» наркотиков [Голунов 2007] и около 3 тыс. нарушителей (в основном жителей приграничных районов). В случае принятия предложения Н. Назарбаева о создании общего пограничного пространства и совместной охране южных границ Казахстана, которое он неоднократно делал российскому руководству [Танаев 2007], России пришлось бы контролировать рубежи примерно в два раза меньшей протяженности, чем российско-казахстанская граница. Реализация этой идеи могла бы дать немалую экономию средств, расширить возможности российско-казахстанского сотрудничества, способствовать укреплению позиций России на значительной части постсоветского пространства.

Однако опыт расширения ЕС показывает, что объединение пограничных и таможенных пространств двух государств требует многочисленных и долговременных согласований в экономической, правоохранительной и других сферах. В случае России и Казахстана сторонам необходимо выработать общую политику ценообразова-

ния на алкогольных рынках (казахстанская алкогольная продукция примерно вдвое дешевле российской), таможенную политику в отношении ввозимых через территорию Казахстана китайских товаров, стандартизировать санитарно-эпидемиологический контроль, принять решительные меры по борьбе с коррупцией в пограничных и таможенных службах и т.п. Кроме того, России нужны гарантии того, что дорогостоящая совместная система охраны «внешних» границ не будет разрушена при ухудшении конъюнктуры двусторонних отношений (как это произошло в 1990-х годах с охраной границ бывшего СССР). В свою очередь, Казахстан должен быть уверен в том, что его партнер не будет использовать создаваемую систему в целях занятия домини-

рующих позиций в этих отношениях. Достижение консенсуса по этим направлениям может потребовать много времени.

Выбор того или иного варианта пограничной политики во многом определяется специфическими особенностями конкретных рубежей: их протяженностью, ландшафтом приграничья, интенсивностью трансграничных потоков, социально-экономическими и культурными характеристиками сопредельных территорий, остротой вызовов безопасности и т.п. Поэтому автоматическое перенесение той или иной модели обеспечения пограничной безопасности на российскую почву было бы вряд ли оправданным. Вместе с тем учет элементов такого опыта будет весьма полезен для планирования пограничной политики России.

п р и м е ч а н и я

Безопасность и международное сотрудничество в поясе новых границ России. 2002 / Под ред. Л.Б. Вардомского, С.В. Голунова. М.; Волгоград: Научно-образовательный форум по международным отношениям.

Буршель Ф. 1999. Вовлечение населения в деятельность пограничной службы Германии на немецко-польской границе // Кочующие границы: Сборник статей по материалам международного семинара / Под ред. О. Бредникова, В. Воронкова. Труды Центра независимых социологических исследований. Вып. 7. СПб.

Голунов С. 2007. Наркоторговля — вызов безопасности // «Стратегия России», № 3.

Голунов С.В. 2008. Безопасность американо-мексиканской границы: опыт пограничной политики США // США—Канада: экономика, политика, культура. Вып. 4.

Кройчик С. 2006. Из первых уст. На границе мигранты ходят тучей... [Пресс-конференция начальника регионального пограничного управления ФСБ России по Центральному федеральному округу генерал-лейтенанта Сергея Минакова] // «Коммуна. Информационный портал Центрального Черноземья», 22.12: <http://>

www.communaru/news/detail.php?ID=19006

Павлова Н.В. 2006. Депутаты Госдумы проверят состояние дел на южноуральской границе // «Новый Регион — Челябинск», 13.09: <http://www.nr2.ru/chel/82700.html>

Последние призывники увольняются из погранслужбы в 2008 году. 2008 // «РИА-Новости», 07.02: <http://www.rian.ru/society/20080207/98657272.html>

Танаев К. 2007. Нурсултан Назарбаев: Россия и Казахстан должны стать как США и Канада // «Вести.ру», 06.07: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=129266>

A Line in the Sand: Confronting the Threat at the Southwest Border. Prepared by the Majority Staff of the House Committee on Homeland Security, Subcommittee on Investigations. Michael T. McCaul, Chairman. 2005: <http://www.house.gov/mccaul/pdf/Investigaions-Border-Report.pdf>

Anderson M. 2000. Border Regimes and Security in an Enlarged European Community: Implications of the Entry into Force of the Amsterdam Treaty. EUI Working Paper № 2000/8. San Domenico: European University Institute.

Andreas P.R. 1999. Sovereigns and Smugglers: Enforcing the U.S.–Mexico Border in the Age of Globalization / A Dissertation Presented to the Faculty of the Graduate School of Cornell University in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy.

Bureau of Transportation Statistics: <http://www.transtats.bts.gov/bordercrossing.aspx>

D'Amico E. 2001. Canada to Spend \$4.9 Billion on Border Security // «Chemical Week», 19.12.

Dante Ch. 2002. Security, Commerce Vie on US–Canada border // «Christian Science Monitor», 11.12.

Gilani I. 2005. Harsh Weather Likely to Damage LoC Fencing // «Daily Times», 04.03: http://www.dailytimes.com.pk/default.asp?page=story_4-3-2005_pg7_41

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

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

Kergin M. 2001. The Canada–U.S. Border. Where the Ribber Hits the Road // «Vital Speeches of the Day», 15.06.

Kolakovic P., Martens J., Long L. 2002. Irregular Migration Through Bosnia and Herzegovina // New Challenges for Migration Policy in Central and Eastern Europe / Ed. by F. Laczko, I. Stacher, A. Klekowski von Koppenfels. Hague: Asser Press.

Korea Demilitarized Zone Incidents. 2003: <http://www.globalsecurity.org/military/ops/dmz.htm>

Lakshman K., Jha S.K. India–Bangladesh: Restoring Sovereignty on Neglected Borders: <http://www.satp.org/satporgtp/publication/faultlines/volume14/Article7.htm>

NEXUS Factsheet // U.S. Customs and Border Protection: http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/newsroom/fact_sheets/travel/nexus_fact.ctt/nexus_fact.pdf

Nuñez-Neto B. 2005. Border Security: the Role of the U.S. Border Patrol. CRS Report for the Congress. [Washington]: Congressional Research Service.

Passel J. 2006. Size and Characteristics of the Unauthorized Migrant Population in the U.S. Estimates Based on the March 2005 Current Population Survey. Pew Hispanic Center: <http://pewhispanic.org/reports/report.php?ReportID=61>

Phillips A. 1998. Trouble on the Border // «Maclean's», vol. 111, issue 31.

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

Testimony of Janice L. Kephart, President, 9/11 Security Solutions LLC. Hearing before

the House Committee on the Judiciary, Subcommittee on Immigration, Border Security, and Claims. Hearing on «The Need to Implement WHTI to Protect U.S. Homeland Security». 2006. Washington: Government Printing House.

The International Boundary Commission. Bound-

dary Facts: <http://www.internationalboundarycommission.org/boundaryfacts.html>

Top Trading Partners — Total Trade, Exports, Imports. Year-to-Date December 2006 // U.S. Census Bureau: <http://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top0612.html>

Unarmed Palestinians Killed Scaling Gaza Fence. 2002, 12.12: [http://www.ctv.ca/servlet/ArticleNews/story/CTVNews/1039695730947_45](http://www.ctv.ca/servlet/ArticleNews/story/CTVNews/story/CTVNews/1039695730947_45)

Walker R. 2000. Canadians Shun US Efforts to Control Border // «Christian Science Monitor», 08.02.

МГИМО (Университет) МИД России

проводит 9–10 октября 2008 г.

международную научно-практическую конференцию, приуроченную к 50-летию факультета международных экономических отношений

«ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ ЭКОНОМИКИ РОССИИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ»

В ходе конференции предполагается выявить факторы и условия, необходимые для успешного повышения конкурентоспособности Российской Федерации, определить перспективы развития отдельных сфер народного хозяйства страны.

В рамках конференции будут организованы следующие секции:

- теоретические аспекты экономического развития России в эпоху глобализации;
- инновационные аспекты международной конкурентоспособности России;
- Россия в международном движении экономических факторов;
- актуальные проблемы валютно-финансовой политики России;
- менеджмент, маркетинг и международная конкурентоспособность российских компаний;
- международные стандарты статистики и учета как инструменты повышения конкурентоспособности России;
- страхование как фактор повышения конкурентоспособности России;
- информационные технологии в международном бизнесе;
- иностранные языки как средство международной коммуникации.

Тел.: (495) 433-16-86, 434-70-67.