

РОЛЬ И МЕСТО ПОГРАНИЧНОЙ СЛУЖБЫ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Оценка эффективности системы обеспечения национальной безопасности государства в пограничной сфере предполагает определение роли и места пограничного ведомства (войск, службы) в этой системе. Проблема эта не нова. Ее изучали, как зарубежные [1], так и казахстанские [2] исследователи. Однако они рассматривали проблему фрагментарно в интересах раскрытия своей темы.

Цель данной статьи определить роль и место Пограничной службы Комитета национальной безопасности Республики Казахстан (ПС КНБ РК)¹ в системе обеспечения национальной безопасности страны, ее взаимоотношения с органами государственной и местной власти, действующими в пограничном пространстве.

Защита и охрана государственной границы и пограничного пространства Республики Казахстан (РК) является неотъемлемой частью государственной системы обеспечения национальной безопасности страны. «Защита Государственной границы Республики Казахстан возлагается на государственные органы в пределах их полномочий, установленных законами Республики Казахстан. Охрана Государственной границы Республики Казахстан на суше, море, реках (ручьях) и иных водоемах, а также континентального шельфа Республики Казахстан возлагается на Пограничную службу Комитета национальной безопасности Республики Казахстан, которая осуществляется путем контроля в пограничном пространстве соблюдения всеми физическими и юридическими, в том числе и иностранными, лицами международных договоров о режиме Государственной границы Республики Казахстан и законодательства Республики Казахстан по пограничным вопросам.

Охрана и защита Государственной границы Республики Казахстан в воздушном пространстве возлагаются на Силы воздушной обороны Вооруженных Сил Республики Казахстан» [3].

Ко времени обретения суверенитета у Республики Казахстан (РК) только граница с Китаем, составлявшая менее 12% общей протяженности границы с сопредельными странами, была обустроена и прикрыта пограничными подразделениями, обеспеченными необходимым вооружением, материально-техническими средствами. Границы с другими сопредельными государствами (более 88 процентов протяженности линии границы страны) были лишь обозначены на картах административно-территориального деления Советского Союза и оставались открытыми. В определенной степени этому способствовали принятые в тот период Соглашения в рамках Содружества независимых государств (СНГ), содержащие в себе в качестве основной концепцию о прозрачности государственных границ между членами Содружества. К тому же для обеспечения охраны и защиты границы по всему периметру территории молодого государства не хватало ни сил, ни средств. На ряде участков границы с сопредельными государствами имелись спорные территории, взаимные территориальные притязания. Не было соответствующих законодательных актов, подводящих правовую основу обеспечению охраны и защиты Государственной границы.

Сложившаяся реальность требовала от руководства страны принятия неотложных мер по обеспечению территориальной целостности и неприкосновенности государственной границы. Необходимо было: сформировать Пограничные войска республики² (ПВ РК), способные обеспечить охрану границы по всему периметру территории страны, определить ее место в системе обеспечения национальной безопасности; признать де-факто прохождение линии государственной границы с Китайской Народной Республикой (КНР), а также административно-территориальных границ с бывшими союзными республиками (Кыргызстаном, Россией, Туркменистаном и Узбекистаном) с последующей их делимитацией и демаркацией; организовать работу по международно-правовому урегулированию государственной границы с сопредельными странами.

¹ До 26 июня 1999г. Пограничные войска Республики Казахстан

² 26 июня 1999г. Пограничные войска РК преобразованы в Пограничную службу КНБ РК

Задача строительства и развития ПВ РК, формирования и обустройства границы молодого государства была сложной, масштабной и решать ее надо было поэтапно, на плановой основе. В тех условиях ограниченных возможностей страны требовались значительные усилия государственных органов по материальному, военно-техническому оснащению войск, формированию и подготовке командного и личного состава пограничных соединений, частей, подразделений, адекватных складывающейся степени угроз национальной безопасности в пограничной сфере. Предстояло разработать и принять законодательные и другие нормативно-правовые акты, определяющие статус Пограничных войск, регулирующие их служебно-боевую деятельность, регламентирующие охрану государственной границы.

Решение этих задач было невозможно без обеспечения согласованных, скоординированных действий пограничного ведомства со всеми органами государственной и местной власти РК на основе пограничной политики, как части общегосударственной политики, имеющей целью обеспечить национальную безопасность страны в пограничной сфере.

Достижение этой цели было невозможно без координирующей роли ПВ РК, которые были созданы Указом Президента Республики Казахстан от 18 августа 1992г. № 862 на базе пограничных формирований Восточного пограничного округа Пограничных войск КГБ СССР, ранее дислоцировавшихся на территории Казахстана и охранявших границу на советско-китайском участке.

Путь координации деятельности всех субъектов государственной и местной власти, имеющих отношение к осуществлению пограничной политики страны и обладавших определенными полномочиями, является наиболее эффективным путем обеспечения национальной безопасности и не предполагает покушения на их самостоятельность со стороны ПВ РК. Речь идет именно о координации в пределах полномочий и в рамках реализации контрольных, разрешительных, регулирующих и других функций ПВ РК деятельности органов государственной и местной власти, а не о лидерстве ПВ РК.

В определенных обстоятельствах в интересах дела координатором может выступить и другое министерство, ведомство, а ПВ РК могут оказаться в роли координируемого. К примеру, в случае землетрясения в пограничном пространстве координатором по ликвидации его последствий, безусловно, должно выступить Министерство по чрезвычайным ситуациям. Или в случае массового инфекционного заболевания людей в пограничном пространстве координатором должно выступить Министерство здравоохранения и т.д.

Иначе говоря, при возникновении на пограничном пространстве тех или иных событий, координатором выступает то министерство или ведомство, которое функционально, в соответствии с возложенными на них задачами, призвано рассматривать эти события и принимать по ним меры в пределах своих полномочий. Однако, во всех случаях меры, связанные с охраной государственной границы, принимаются ПВ РК. Только с участием ПВ РК могут устанавливаться все виды правовых режимов на государственной границе и пограничном пространстве.

13 января 1993 года Президент Республики Казахстан подписал принятые Верховным Советом РК два Закона РК: «О Государственной границе Республики Казахстан» и «О Пограничных войсках Республики Казахстан». Этими Законами были установлены и закреплены правовые основы охраны государственной границы и определены правовые основы, назначение, задачи, принципы организации и деятельности, структура, компетенция ПВ РК, а также виды контроля и надзора за их деятельностью. ПВ РК, как специальные войска, предназначались для охраны и защиты Государственной границы Республики Казахстан, предупреждения и пресечения посягательств на суверенитет и территориальную целостность РК [4].

Таким образом, в правовом отношении были определены роль и место ПВ РК в системе обеспечения национальной безопасности РК в пограничной сфере.

В 1996 году Главой государства были утверждены: Концепция охраны государственной границы ПВ РК и Программа формирования и обустройства государственной границы, строительства и развития ПВ РК, которыми деятельность Пограничных войск по охране государственной границы была приведена в соответствие с Конституцией Республики Казахстан, политикой государства в области безопасности и обороны. Этими документами были определены основы строительства, содержание, последовательность, конкретные сроки и другие составляющие работы по формированию и обустройству государственной границы, строительству и развитию ПВ РК, а также принципы обеспечения национальной безопасности в пограничной сфере Республики Казахстан.

С момента создания (1992г.) до конца 90-х годов, шел поиск оптимального варианта формы управления ПВ РК. В период с августа 1992 по март 1997 годы ПВ РК были самостоятельным республиканским ведомством, затем на протяжении более двух лет - до июня 1999 - входили в состав Министерства обороны Республики Казахстан в качестве Сил охраны государственной границы.

В 1999 году руководство Республики Казахстан, учитывая военно-политическую обстановку, сложившуюся в Центральноазиатском регионе в 1998 – начале 1999 годов, пересмотрела роль и место ПВ РК в системе обеспечения национальной безопасности РК. Было принято решение о выводе Сил охраны государственной границы из состава Министерства обороны и преобразовании их в Пограничную службу КНБ Республики Казахстан (ПС КНБ РК). Это решение было узаконено Указом Президента Республики Казахстан от 26 июня 1999 года. Тот факт, что уже десять лет Пограничная служба, являясь ведомством КНБ РК, эффективно выполняет стоящие перед ней сложные задачи, свидетельствует о том, что данный вариант оказался наиболее оптимальным.

Все это время проводилась работа по формированию пограничной инфраструктуры на новых участках границы, создавались резервы в качестве сил быстрого реагирования. Так, к 2000 году протяженность охраняемого и контролируемого участка границы увеличилась более чем в 4 раза. Продолжалось развитие морских частей и авиации ПС КНБ РК.

Параллельно шла работа по международно-правовому урегулированию государственной границы с сопредельными странами, в которой особа роль ПС КНБ РК.

Полностью урегулированы вопросы делимитации границы с Китаем (1787 км.), Россией (7591 км.) Кыргызстаном (1242 км.), Узбекистаном (2351 км.) и Туркменистаном (426 км.). Значение Соглашения с Китаем о делимитации границы между двумя государствами состоит в том, что оно положило конец давним и бесконечным спорам по пограничным проблемам. «Достигнутое соглашение навсегда закрывает территориальный спор с Китаем, устраняет источник возможного конфликта» [5].

Трудно и сложно из-за недостаточной определенности административных границ между бывшими союзными республиками проходили переговоры по установлению границ с Узбекистаном, Кыргызстаном и Туркменистаном. Но, взаимоприемлемые решения были найдены. Подписанием соглашения с Российской Федерацией завершилась делимитация государственной границы по всему периметру сухопутной территории Казахстана. Поэтому, 18 января 2005 года, день подписания Президентами Назарбаевым Н.А. и Путиным В.В. Договора между Республикой Казахстан и Российской Федерацией о казахстанско-российской границе, стал поистине историческим событием, так как казахский народ впервые за всю свою многовековую историю обрел оформленную в международно-правовом отношении государственную границу. Международно-правовое признание границ исключает территориальные притязания и возможность оспаривания этих границ, поскольку оно имеет необратимый характер. Даже война между государствами не прекращает действия договора о границе.

Цивилизованно, в практической плоскости проходит реализация достигнутых договоренностей по демаркации линии границ. Протокол между Правительствами РК и КНР о демаркации линии казахстанско-китайской государственной границы был подписан 10 мая 2002 года. Таким образом, всего за 10 лет Казахстан политически обоснованно, юридически корректно урегулировал территориальный вопрос с Китаем, который не решался столетиями. «Пограничный вопрос был решен справедливо и в интересах обеих сторон» [6].

Также успешно решен вопрос с демаркацией линии казахстанско-туркменской, казахстанско-узбекской, казахстанско-кыргызской границ. Продолжаются демаркационные работы на границе с Российской Федерацией.

В связи с масштабностью и сложностью задач охраны государственной границы и необходимостью более оперативного их решения Правительством РК было принято решение об образовании в ПС КНБ РК региональных управлений.

19 февраля 1999 года было образовано Региональное управление (РегУ) «Батыс». Основные усилия РегУ «Батыс» были сосредоточены на выявлении тенденций, ведущих к обострению территориальных проблем на Каспийском море, противодействию разведывательно-подрывной деятельности спецслужб иностранных государств, пресечении деятельности незаконных вооруженных групп на государственной границе в пределах пограничной территории, охране морских биоресурсов Каспийского моря, пресечении контрабанды оружия, боеприпасов и наркотических средств.

Для прикрытия южных рубежей Казахстана, в целях пресечения деятельности экстремистских групп на государственной границе в пределах приграничной территории, а также преступных группировок, занятых в сфере контрабанды товаров, оружия, боеприпасов, наркотических средств и незаконной миграции граждан, 15 июня 2000 года было образовано Региональное управление «Онтустик»

Для прикрытия восточных рубежей Республики Казахстан 31 мая 2002 года было образовано РегУ «Шыгыс». В соответствии с Государственной программой по обустройству и развитию ПС КНБ РК 17 августа 2002 года было образовано РегУ «Солтустик».

Основу охраны государственной границы составляла режимно-пропускная деятельность в сочетании с оперативно-розыскной деятельностью органов, соединений и частей ПС КНБ РК, которые проводились при активном участии местного населения приграничных районов, а также осуществлении всех видов государственного контроля.

Благодаря принятым мерам к 2003 году была сформирована единая система охраны государственной границы в составе 4-х региональных управлений, 19 пограничных отрядов, в том числе 13 вновь созданных.

Острота проблемы оптимизации состава ПС КНБ РК в целом остается и по сегодняшний день. О чем свидетельствует принятие в 2008 году решения о создании нового Жетысайского пограничного отряда в составе РегУ «Онтустик», а также о реорганизации Морской пограничной дивизии в Региональное управление «Береговая охрана» морской государственной границы Казахстана в 2009 году.

Выводы. Суверенная Республика Казахстан, провозгласив свою независимость, исходя из международных правовых принципов, установила и закрепила правовые основы территориальной целостности и неприкосновенности государственной границы страны.

Определены в правовом отношении роль и место ПС КНБ РК, как основного ведомства в составе системы обеспечения национальной безопасности в пограничной сфере, непосредственно осуществляющее охрану государственной границы, которая смогла выполнить главную задачу, поставленную перед ней - не допустить захвата и отторжения казахстанской территории, обеспечить охрану и защиту государственной границы. Принятое десять лет назад решение по определению роли и места Пограничной службы оправдала себя и, как показала практика, оказалась оптимальной.

Пограничная служба КНБ РК строит свои взаимоотношения с органами государственной и местной власти, действующими в пограничном пространстве, на основе пограничной политики, как части общегосударственной политики, путем координации совместных действий в пределах полномочий и в рамках обеспечения национальной безопасности Республики Казахстан в пограничной сфере.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Городнов В.П.* Анализ основных задач, которые выполняют пограничные войска в системе обеспечения национальной безопасности государства//Сб. науч. тр. АПВУ. – Хмельницкий, 1999. № 6, ч. II. – С.58-61; Некрасов А.А.. Пограничный контроль на путях международного сообщения//Монография. - Хабаровск, 1998. – 295 с.; Тоцкий К.В. Теория государственных границ. Федеральная пограничная служба Российской Федерации. – М.: Граница, 2001. –109с.; Серватюк В.Н. Проблемы пограничной безопасности Украины/ Сборник научных трудов НА ГПСУ. – Хмельницкий, 2007. №7, Ч. 1, стр. 129 – 132. Щербаков А. С. Пограничная безопасность России//Граница России. – 1997. –С. 5-9.

2. *Асыллов Н.Ж.* Основы применения войск Пограничной службы КНБ Республики Казахстан в угрожаемый период/«Бағдар» (Ориентир), военно-теоретический журнал № 1 (38). – Щучинск: НУО, 2008. – С.23-25. Ващенко В.В. Пограничная служба КНБ Республики Казахстан и её роль в обеспечении национальной безопасности страны/Материалы Межвед. научно-прак. конф. «Национальная безопасность РК: современность и перспективы». Ч.1. Ак. КНБ РК. – г.Алматы. – 2007. Елубаев Б.Ы. Безопасность Государственной границы в системе обеспечения национальной безопасности Республики Казахстан//Монография. –Алматы: ВИ КНБ РК, 2008. -271с.; Горячко А.В. Организация инженерного обеспечения охраны Государственной границы Республики Казахстан/Учебное пособие. – Алматы: ВИ КНБ РК, 2003.

3. Закон Республики Казахстан от 13 января 1993 года № 1872-ХІІ «О Государственной границе Республики Казахстан» (с изменениями, внесенными Законом РК от 19.12.2007 года № 11-ІV).

4. Закон Республики Казахстан от 13 января 1993 г. N 1874-ХІІ «О Пограничных войсках Республики Казахстан» (с изменениями, внесенными Указом Президента Республики Казахстан от 19.05.1995 года).

5. Сообщение Рейтер: У Казахстана с Китаем больше не будет территориальных споров//Известия, 12 марта 1999.

6. Токаев К-Ж. К. Правовое оформление Государственной границы Республики Казахстан//Мысль № 10, 2006. –С.7-10.

7. Закон Республики Казахстан от 13 января 1993 г. N 1874-ХІІ О Пограничной службе Комитета национальной безопасности Республики Казахстан (с изменениями, внесенными Законом РК от 19.12.2007 года № 11-IV).

Резюме

Мақалада Қазақстан Республикасының шекара саласында ұлттық қауіпсіздікті қамтамасыз ету жүйесіндегі Шекара қызметінің ролі мен орнына, сондай-ақ шекара кеңістігінде мемлекеттік және жергілікті билік органдарымен өзара қарым-қатынасқа байланысты мәселелер қарастырылған.

Summary

In this article the questions related to the place and part of Frontier service of the Republic of Kazakhstan in the ensuring the national security in the border sphere and also to its interrelation with state and local authorities in the border area are viewed.

Ключевые слова: Frontier service, State border, National security

Поступила 05.10.2009