

УДК 351.746

В. М. Серватюк, В. О. Назаренко, О. М. Ставицький

АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНИХ ПОГЛЯДІВ НА ТЕОРІЮ І ПРАКТИКУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Розглянуто основні погляди зарубіжних дослідників на теорію та практику забезпечення прикордонної безпеки держави крізь призму організації та здійснення прикордонного контролю.

Постановка проблеми. Наприкінці ХХ та на початку ХХІ ст. сталися істотні зміни міжнародного правопорядку, які пов'язані з появою на світовій арені нових держав унаслідок розпаду СРСР. Цей процес відбувався на тлі проблем становлення державного суверенітету, територіального розмежування і міжнаціональних проблем, виникнення осередків збройних конфліктів і воєн, появи транснаціональних загроз у прикордонній сфері. Існуючі коаліції держав (такі, наприклад, як ЄС та НАТО) видозмінюються як за формою, так і за внутрішнім змістом. Створюються нові коаліції (СНД, ОДКБ, ШОС, Митний союз ЄврАзЄС), які ще не визначилися зі своєю роллю та місцем у світі. У межах таких коаліцій існує стійка тенденція до "розмиття" внутрішніх кордонів.

Сучасні складні соціально-економічні та суспільно-політичні процеси в Україні, пов'язані з державним кордоном, уже не дозволяють ефективно захищати інтереси держави, суспільства та особи на основі накопиченого досвіду і використання традиційних форм та методів. Виникла потреба наукового теоретичного узагальнення цих процесів з позицій системного, процесуального та ситуативного підходів.

Наведені чинники потребують, насамперед, глибокого теоретико-методологічного опрацювання уявлень про прикордонну безпеку в сучасному світі на підставі аналізу основних зарубіжних поглядів на теорію – прикордоннологію – учення про захист інтересів держави, суспільства і людини у прикордонному просторі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній науковій літературі є лише поодинокі дослідження, які деякою мірою стосуються проблем теорії і практики забезпечення прикордонної безпеки держави, а саме праці В. Богдановича, В. І. Денісова, С. П. Гетьманюка, С. О. Дмитрова, Б. Ф. Єрошина, І. С. Катеринчука, В. П. Кириленка, Б. В. Лейди, М. М. Литвина, А. Б. Мисика, Б. М. Олексієнко, В. М. Телелима, Д. В. Хруста, О. М. Шинкарука,

С. М. Широбокова, П. А. Шишоліна та інших учених. Але управління системою прикордонного контролю у цьому контексті як суспільний феномен належно не висвітлено. Однак у працях вітчизняних авторів [1–4] поза увагою залишається узагальнення зарубіжного досвіду теорії і практики організації та здійснення прикордонного контролю, концепцій його розвитку, чинників, які впливають на його зміст і структуру, а також проблеми управління складниками прикордонного контролю.

У колах зарубіжних учених і практиків уже досить тривалий час відбувається пошук шляхів розв'язання суперечності між пріоритетами забезпечення безпеки та створенням сприятливих умов для транскордонного сполучення. З одного боку, ефективність прикордонного контролю і виявлення наркотиків, зброї, терористів, засобів терору та жертв торгівлі людьми можна підвищити шляхом ретельного і тривалого огляду людей та вантажів; з іншого, – подібні заходи спричиняють зниження прибутків від туризму, міжнародної торгівлі, використання дешевої робочої сили.

Особливу роль відіграє етичний аспект проблеми: серед осіб, які перетинають державний кордон, частка небезпечних злочинців складає менше 1 %, адміністративних порушників – лічені відсотки. Якщо різко посилити режим державного кордону, режим у пунктах пропуску через державний кордон та прикордонний режим, то жертвами таких заходів стане більшість ні в чому не винуватих мандрівників.

Метою статті є аналіз основних зарубіжних поглядів на теорію і практику забезпечення прикордонної безпеки держави.

Виклад основного матеріалу. Теза про те, що кордон має бути прозорим для законослухняних громадян і перешкодою для порушників, є загальновідомою. Вона проголошена прикордонними службами різних держав – від США до Непалу. У конкретних ситуаціях усе відбувається навпаки: від

обмежень страждають законослухняні люди, а правопорушники вміло користуються вадами систем прикордонного та митного контролю.

На думку деяких зарубіжних експертів, цю суперечність у перспективі вдасться частково розв'язати шляхом використання на кордоні новітніх технічних засобів. Набір таких засобів постійно поповнюється: на цей час він включає в себе безпілотні літальні апарати, системи супутникового спостереження, інфрачервоні та сейсмічні датчики, теплові сенсори, сканувальні пристрої, газоаналізатори. Ці технології забезпечують ефективний контроль за транскордонними потоками навіть в умовах терористичної загрози і дозволяють зберегти високу пропускну спроможність пунктів пропуску. На впровадження подібних засобів зроблено ставку в країнах ЄС. Аналогічна тенденція помітна і в США, де після терактів 2001 р. для охорони державного кордону було розроблено концепцію “інтелектуального кордону” (smart border).

Проте технічні пристрої не панацея. Америко-мексиканський кордон насичений подібними пристроями з 70-х років ХХ ст., але залишається одним з найбільш криміналізованих у світі. Щоб уникнути паралічу транскордонного сполучення, доводиться, як і раніше, вдаватися до перевірки невеликої частини потоку на основі або довільного вибору, або підозри.

При цьому частина контрабандистів використовує витончені прийоми приховування нелегального вантажу, що ще більше ускладнює завдання правоохоронним органам, навіть оснащеним сучасним устаткуванням. Теоретично ситуацію може виправити поява принципово нових пристроїв з набагато більшою ефективністю та швидкістю. Однак це справа майбутнього.

Зарубіжні вчені зазначають, що на тлі інтенсифікації транскордонних потоків посилення прикордонного контролю створює проблему протистояння між контролюючими кордон державними структурами та порушниками, яка розвивається по спіралі. Таке протистояння починається з посилення державою заходів прикордонного та митного контролю у відповідь на активність правопорушників. Ці заходи можуть відлякати частину потенційних порушників, але іншій частині вдається пристосуватися до нових умов. Злочинці навіть отримують додаткові стимули

для своєї діяльності: держава “звільнює” поле від конкурентів [5].

Крім того, через підвищений ризик зростає вартість переміщення через кордон контрабанди. Прибуток, одержаний від продажу наркотиків (що іноді перевищує 1 000 %), інших предметів контрабанди чи поставок нелегальної робочої сили, “перекриває”, в очах порушників закону, ризик або додаткові витрати на подолання системи прикордонного контролю. Контрабандисти, як і прикордонники, застосовують сучасні технічні засоби: мобільний зв'язок, транспортні засоби, прилади нічного бачення, розміщені в Інтернеті відео- та фотознімки місцевості в режимі реального часу. Однак набагато більше значення мають для них виявлення і використання вад у прикордонному контролі.

Порушники закону розраховують на допомогу місцевих жителів, проводять “експерименти” з визначення слабких сторін режиму державного кордону та прикордонного режиму. Особлива роль відводиться корупційним зв'язкам, які важко відстежити, тому що від корумпованого представника влади у критичний момент нерідко потрібні лише бездіяльність або недостатньо активні дії з виявлення заборонених вантажів. Як переконує досвід охорони американо-мексиканського кордону, контрабандистів і нелегальних мігрантів не зупиняють технічні нововведення і триметрові паркани ускладненої конструкції.

Американський дослідник у галузі прикордонної безпеки Дж. Дональдсон провів аналіз системи охорони американо-мексиканського кордону і дійшов висновку про те, що використання загороджувальних стін (парканів) на кордоні не створює ефективної перепони для контрабандистів. Порушники долають перешкоди за рахунок швидкості або прихованості: вони перелазять через паркани, перелітають через них або риють під ними тунелі. У більш уразливих місцях (далеко від населених пунктів) частина нелегальних потоків переорієнтовується на канали, що проходять через пункти пропуску [6].

Протистояння між відповідальними за охорону державними структурами та порушниками створює парадоксальну ситуацію, яку відзначив американський політолог П. Андреас. У той час як прикордонний контроль сильний як ніколи, його ефективність низька, він є, скоріше,

“міфом, ніж реальністю, політичним конструктом, що забезпечує видимість контролю”. Слабкість держави стала ще більш очевидною, ніж раніше [6].

Із 1970-х років і дотепер витрати на прикордонну безпеку у Сполучених Штатах збільшилися у десятки разів. Наприклад, фінансування одного лише прикордонного патруля зросло з 78,1 млн доларів у 1978 р. до 1,4 млрд доларів у 2007 р. [5]. Однак кількісні показники порушень, що фіксуються, залишаються приблизно на тому ж самому рівні (1 млн затримань на рік), як і у 1950-х роках, коли кордон був фактично відкритим. Ефективність капіталовкладень у прикордонний контроль не пропорційна до одержуваних результатів.

Політолог П. Андреас зазначає, що прикордонна служба та транскордонні злочинці, перебуваючи у конфронтації, опиняються разом з тим у складній і двозначній взаємозалежності. Порушники закону отримують прибуток із закритості кордону, а державні структури розростаються й одержують додаткову допомогу з огляду на зростання кількості порушень [6]. Ескалація зв'язку з цим йде по спіралі, але зламу на користь правоохоронних органів не відбувається. При цьому, на його думку, нелегальні мігранти (наприклад, що скоюють не дуже важкі правопорушення з метою заробити собі на існування) піддаються смертельній небезпеці, намагаючись подолати прикордонні інженерні споруди. Багато з них гинуть під час нелегального перетину кордону від спраги у пустелях, замерзають, тонуть у прикордонних водоймах, задихаються від нестачі повітря у контейнерах-схованках, стають жертвами злочинних угруповань і навіть представників сил правопорядку.

Серйозні проблеми створює мілітаризація охорони державного кордону, що виражається у використанні підрозділів збройних сил з відповідною тактикою та обладнанням. Військовослужбовці частіше, ніж прикордонники, намагаються вирішувати спірні ситуації з участю дрібних правопорушників за допомогою зброї, що спричиняє невинуваті жертви. Саме тому відповідно до стандартів ЄС прикордонна охорона держав-членів Євросоюзу і країн-кандидатів має бути, головним чином, поліцейською, а не військовою. Проблема формування ефективної прикордонної політики з урахуванням цих критеріїв розглядається у

низці зарубіжних досліджень останнього десятиріччя, зокрема у [7].

На початку нинішнього століття у відповідь на загрозу світового тероризму посилюлися заходи прикордонного контролю на базі впровадження сучасних засобів спостереження, ідентифікації та аналізу інформації. Зміцнення кордонів стало одним з основних заходів з протидії цій загрозі. До неї вдалися США, Росія та держави ЄС.

На думку вчених та практиків цих країн, реальна роль терористичної небезпеки у цьому контексті є не зовсім ясною і варіювалася у кожному конкретному випадку. Потік терористів через кордон у середньому становить мізерну частку транскордонного потоку. При цьому керівники та безпосередні виконавці терактів зазвичай не приїжджають з-за кордону, а постійно проживають у країнах, що вибираються як мішені терору. Отже, посилення прикордонного контролю як відповіді протидії тероризму не у всіх випадках буває виправданим й ефективним. Але й цей аргумент можна заперечити: проникнення у країну навіть кількох захожих терористів може викликати непрогнозовану активізацію дій “своїх” терористів.

Вибір оптимального варіанта протидії тероризму ґрунтується на аналізі закритої інформації, що ускладнює адекватне оцінювання цивільними експертами ефективності заходів влади. Мабуть, із цієї причини фундаментальних досліджень про вплив терористичної небезпеки на прикордонну політику обмаль [8, 9].

В останні роки у галузі прикордонної безпеки набула розвитку нова субдисциплінарна область – “дослідження у сфері засобів стеження” (surveillance studies). У центрі її уваги – збирання й аналіз персональної інформації. Прикладом інтенсивного розвитку дисципліни у період після терактів 11 вересня 2001 р. стало створення у Великій Британії журналу “Surveillance and Society”, який почав виходити наприкінці 2002 р. У 2006 р. на його основі була заснована дослідна група “Surveillance Studies Network”. У більш широкому сенсі в рамках цього напрямку опрацьовується можливість створення “транстериторіальної” системи безпеки. Така система буде націлена на встановлення контролю за всім маршрутом транскордонних потоків, узагальнення всієї доступної інформації про мандрівників і мігрантів.

Іншим потенційно продуктивним напрямком, на думку зарубіжних дослідників, може стати аналіз прикордонної безпеки з антропологічної точки зору. Мова йде про дослідження “тілесної поведінки” (body experience). У їх фокусі знаходиться знеособлений індивід, який на стадії переходу з однієї держави в іншу повинен вчиняти певні дії (ритуали), що необхідні для того, щоб отримати дозвіл на такий перехід. Отже, моделюються поведінкові алгоритми і будуються варіанти протидій тим із них, які можуть становити небезпеку.

Зарубіжні експерти зауважують, що крім об’єктивного зазначена проблема має і суб’єктивно-психологічний вимір. Він відображає як збільшення значення інформації, так і захисну реакцію колективної свідомості на негативні наслідки її надлишку. Цей вимір проявляється у найрізноманітніших аспектах, зокрема таких, як:

- сприйняття (найчастіше – масове й ірраціональне) кордонів та прикордонної безпеки як бар’єра проти шкідливих впливів “агресивного чужорідного середовища”;
- апеляція до громадської думки з боку владних структур у процесі приймання рішень;
- підтримка державою іміджу своєї ефективності на кордонах;
- вплив демонстрації сили на кордоні на поведінку потенційних правопорушників;
- поширення стереотипів і викривленого сприйняття проблем прикордонної безпеки;
- ідентифікація потенційно небезпечних проблем та об’єктів у процесі охорони кордонів.

Психологічний вимір проблеми часто недооцінюється дослідниками питань прикордонної безпеки. Ще наприкінці 1960-х років норвезький антрополог Ф. Барт та його послідовники поставили питання про роль різного роду “віртуальних” кордонів як феномена, властивого колективній свідомості. Для цього явища характерним є прагнення відгородитися від “чужих” і відчуття себе у безпеці, якщо зовнішнє середовище сприймається як потенційно агресивне [10].

На початку 1990-х років ця ідея була перенесена в географічну прикордоннологію, де вона набула розвитку у працях фінського географа А. Паас [11] та деяких інших дослідників [12]. Подібним чином оцінюють роль кордонів у низці конфліктологічних

досліджень останніх років. Їх автори підкреслюють, що під час розв’язування міжнародних етнополітичних конфліктів (наприклад на Кіпрі) ризиковано намагатися зруйнувати жорсткий кордон між конфліктуєчими спільнотами, тому що це може сприйматися сторонами як загроза безпеці. Більш прийнятним варіантом у таких ситуаціях може бути дозоване транскордонне спілкування [13, 14, 15].

Аналогічні міркування, хоча і в іншому контексті, висловлював у своїй праці французький політолог Д. Біго. На його думку, ослаблення ролі кордонів у сучасному світі може призвести до їх “компенсації”, тобто до становлення більш жорстких незримих бар’єрів між різними етнічними, расовими та іншими групами, а це ускладнить міжетнічні відносини [16].

Психологічна потреба відгородитися від “ворожого зовнішнього середовища” і хоча б умовно відчуття себе у безпеці може проявлятися у кризових ситуаціях (теракти 11 вересня 2001 р. у США). Громадськість може вимагати від влади прийняття рішення про “закриття” державного кордону, навіть якщо реальна ефективність цього кроку не є очевидною. Саме таким був політико-психологічний мотив рішення уряду США відразу після згаданих терактів різко посилити режим перетинання американо-канадського кордону. Навряд чи це дало змогу взяти його під повноцінний контроль і зменшити можливість проникнення через нього небажаних осіб. Проте у поєднанні з іншими такі заходи дозволили частково заспокоїти громадську думку США.

Розглядаючи суб’єктивний аспект взаємозв’язку системи прикордонної безпеки і правопорушників, слід зважати на те, що така система, навіть будучи вразливою, самим фактом свого існування відлякує значну частину потенційних правопорушників, які вважають для себе неприйнятним ризик, пов’язаний з необхідністю її подолання. У більш широкому контексті йдеться про підтримку “іміджу ефективної держави”, яка в очах законослухняних громадян здатна забезпечити їх захист, а в очах правопорушників – удатися до покарання і репресій [17].

Роль суб’єктивних чинників важлива не тільки для осмислення значущості прикордонної безпеки як такої, а й для

визначення змісту заходів щодо її забезпечення. Необхідно враховувати суб'єктивні вподобання осіб, які приймають рішення, ЗМІ та громадської думки.

У першу чергу, йдеться про негативні наслідки абсолютизації такого явища, як безпека, або "сек'юритизація" (securitisation). У цьому випадку дослідники віддають перевагу тим питанням регулювання у прикордонній сфері, які можуть бути вирішені у робочому порядку без екстрених заходів і виділення додаткових ресурсів, зокрема силових.

На думку деяких дослідників, суб'єктивний чинник відіграє помітну роль у визначенні режиму здійснення заходів контролю за транскордонними потоками. Прикордонні і митні служби інтуїтивно прагнуть виявляти потенційно підозрілих (за зовнішніми ознаками і поведінкою) людей. Зі свого боку, правопорушники намагаються створити про себе сприятливе психологічне враження. Для перевезення наркотиків та заборонених товарів використовуються люди, яких зараховують до категорії "не викликає підозри": інваліди, діти, священники. Розігрується свого роду складна партія. Проте аналіз її неписаних правил може бути темою спеціального дослідження [5].

В умовах глобалізації зміст прикордонної безпеки містить у собі найважливіші проблеми безпеки "м'якої": боротьбу з транскордонною злочинністю, нелегальною міграцією та тероризмом. При всій важливості охорони державного кордону на тих рубежах та напрямках, через які проходять найбільш інтенсивні потоки, практично жодна із цих проблем не може бути ефективно розв'язана. Системи охорони таких кордонів, як правило, здатні перехоплювати лише невелику частину нелегальних потоків.

Однак роль прикордонної безпеки не можна оцінити тільки за допомогою формальних кількісних показників. У ній є чимало невимірних аспектів, пов'язаних з іміджем влади і держави. Демонстрація реальної чи потенційної спроможності контролювати державний кордон повинна заспокоювати населення, перш за все, ту його частину, яка відчуває небезпеку з боку зовнішнього середовища. Разом з тим необхідним є і залякування потенційних правопорушників, багато з яких можуть утриматися від протиправних транскордонних операцій.

Висновки

Таким чином, аналіз зарубіжного досвіду свідчить про те, що на цей час у світі склалася стійка тенденція до різного роду економічної інтеграції держав. Її основними формами є: зона вільної торгівлі; митний союз; спільний ринок та економічний союз. Будь-яка інтеграція кількох держав істотно впливає на державні інституції, які забезпечують національні інтереси у прикордонній сфері. У першу чергу, це стосується митних і прикордонних служб.

Як переконує історичний досвід, висока ефективність у цілому систем прикордонного (імміграційного) контролю досягається наявністю дієвої нормативно-правової бази, доцільною структурною побудовою контролюючих органів, диференційованою технологією прикордонного (імміграційного) контролю, використанням у службовій діяльності контрольних органів новітніх технічних досягнень і засобів об'єктивного дистанційного контролю.

Надалі слід дослідити науково-методичні засади формування та оцінювання функціонування перспективного вигляду (моделі) прикордонного контролю ДПС України.

Список використаних джерел

1. Катеринчук И. С. Развитие научно-методического аппарата обоснования мероприятий по противодействию незаконной миграции на государственной границе / И. С. Катеринчук, М. Ю. Цибровский // Информационно-вычислительные технологии и их приложения : сб. статей V Междунар. науч.-техн. конф. – Пенза : РИО ПГСХА, 2006. – С. 151–158.
2. Лейда Б. В. Методика оцінки ефективності прикордонного контролю / Б. В. Лейда // Науковий вісник ДПС України. – 2004. – № 2. – С. 3–6.
3. Литвин М. М. Методика вибору раціональних значень параметрів прикордонного контролю / М. М. Литвин, Б. Ф. Єрошин // Збірник наукових праць. – Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2008. – № 42. – Ч. II. – С. 26–30.
4. Цибровський М. Ю. Методика прогнозування процесу незаконної міграції на ділянці прикордонного загону / М. Ю. Цибровський // Збірник наукових праць. –

Хмельницький : НАДПСУ, 2005. – № 35. – Ч. II. – С. 175–179.

5. Голунов С. В. Пограничная безопасность: зарубежный опыт модели взаимоотношений сопредельных государств / С. В. Голунов // Космополис. – 2008. – № 2(21).

6. Andreas P.R. *Op. cit.* P. 29, 31, 55.

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

8. Ackleson J. Directions in border security research // *The Social Science Journal.* 2003. Vol. 40. Issue 4. P. 579–580.

9. Stoddard E. R. *U.S. – Mexico Borderlands Studies: Multidisciplinary Perspectives and Concepts.* El Paso : The Promontory, 2002. P. 131.

10. Barth F. Introduction // *Ethnic Groups and Boundaries. The Social Organization of Culture Difference/* ed. by F. Barth. Boston : Little, Brown and Company, 1969. P. 9–38.

11. Paasi A. Constructing Territories, Boundaries and Regional Identities // *Contested Territory. Border Disputes at the Edge of the Former Soviet Empire /* ed. by Thomas Forsberg. Aldershot : Edward Elgar Publishing Limited, 1995. P. 43.

12. 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.

13. Diez T. *Borders From Maintaining Order to Subversion // New Frontiers of Europe: Opportunities and Challenges (Новые границы Европы: возможности и вызовы) /* под ред. И. М. Бусыгиной. – М. : МГИМО (У) МИД России, 2003. – P. 131–134.

14. Henrikson A. K. *Facing Across Borders: The Diplomacy of Bon Voisinage // International Political Science Review.* 2000. Vol. 21. N 2. P. 128–129.

15. Hocknell P. R. *Boundaries of Cooperation. Cyprus, de Facto Partition and the Delimitation of Transboundary Resource Management.* Hague : Kluwer Law International, 2001. P. 59–63.

16. Bigo D. *Security, Borders, and the State // Borders and Border Regions in Europe and North America/* ed. by Paul Ganster, Alan Swedler, James Scott, Wolf-Dieter Eberwein. San Diego : San Diego University Press, 1997. P. 81–104.

17. Donnan H., Wilson T. *Borders: Frontiers of Identity, Nation and State.* Oxford, N.Y. : Berg, 1999.

Стаття надійшла до редакції 07.04.2011 р.