

Утверждена
постановлением Правительства
Кыргызской Республики
от 16 марта 2012 года № 183

**Национальная стратегия
создания и внедрения системы комплексного управления государственной
границей Кыргызской Республики на период до 2022 года**

Введение

Национальная стратегия создания и внедрения системы комплексного управления государственной границей Кыргызской Республики на период до 2022 года (далее - Стратегия КУГГ) является органичной частью Концепции национальной безопасности Кыргызской Республики, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 18 февраля 2009 года № 115, и определяет основы обеспечения пограничной безопасности государства, формирует правила взаимодействия между министерствами, государственными комитетами и административными ведомствами, определяет права и обязанности участников обеспечения пограничной безопасности по установлению межгосударственных отношений в области сотрудничества по комплексному управлению государственной границей.

Кыргызская Республика на основе принципов демократического развития соблюдает и поддерживает общечеловеческие (гуманные) права, нормы и ценности, международные соглашения и конвенции, берет на себя и декларирует ответственность за настоящее и будущее граждан своей страны, а также несет ответственность за безопасность граждан других государств в период их пребывания на территории Кыргызской Республики.

В мире всеобщей глобализации, наряду с ее положительными проявлениями, растет производство и потребление наркотиков, террористические акты становятся обыденным явлением, мировой экономической и финансовый кризис, неблагоприятные климатические изменения, нарастающие процессы незаконной миграции и другие факторы становятся источниками угроз стабильности развития каждого государства, которые, в свою очередь, становятся все более организованными и транснациональными.

Противодействие вызовам и угрозам будет действенным и эффективным тогда, когда государственные органы, ответственные за обеспечение национальной безопасности, при наличии политической воли руководства страны и соблюдении принципа ведомственной ответственности, на основе общей координации действий, по единому замыслу и плану смогут совместно и комплексно прилагать свои усилия для решения текущих и вновь возникающих задач.

Государству важно правильно оценивать вызовы и угрозы, оказывающие влияние на демократическое развитие, безопасность государства и региона.

Особая роль в системе сохранения территориальной целостности и независимости страны и, одновременно, защиты прав и интересов населения принадлежит обеспечению пограничной безопасности.

Активное и системное участие государства в постоянном совершенствовании данной сферы обеспечивает ведущую позицию при отстаивании национальных интересов в приграничном пространстве, способствует созданию состояния защищенности государственной границы и приграничной территории государства, создает условия для роста качества жизни населения и эффективного функционирования государственных органов.

С момента приобретения независимости, Кыргызская Республика не имела обоснованных базовых стратегических документов, определяющих направления развития сил, ответственных за обеспечение пограничной безопасности.

Стратегия КУГГ разработана в целях кардинальной перестройки всей системы обеспечения пограничной безопасности в изменившихся внешних и внутренних условиях жизнедеятельности государства и Центральноазиатского региона, она является основой для планирования и координации конкретных мероприятий реорганизации и развития системы пограничной безопасности государства и используется при разработке (уточнении) концепций и стратегий развития соответствующих министерств и ведомств. Исполнительным документом Стратегии является План действий по реализации Национальной стратегии создания и внедрения системы комплексного управления государственной границей Кыргызской Республики на период до 2022 года (далее - План действий КУГГ).

1. Анализ ситуации

Стратегия КУГГ является основным документом, определяющим направления развития органов, ответственных за обеспечение пограничной безопасности, подготовки кадров, развития пограничной инфраструктуры, материально-технического оснащения, а также создание мер по функционированию всей системы комплексного управления государственной границей.

Настоящее и будущее государства во многом зависит не только от содержания его внутреннего развития, но и от характера соприкосновения с внешним миром, способности обеспечить свои интересы, в том числе и через пограничную безопасность.

Кыргызская Республика с первых дней приобретения независимости установила международные, политические и пограничные отношения с соседями, направляя свою политику на мирное правовое разрешение территориальных проблем, стимулирование процессов, расширяющих сферу взаимовыгодного сотрудничества.

Вместе с тем, в настоящее время на государственной границе и в непосредственно прилегающем пограничном пространстве Кыргызской Республики сформировалась сложная система взаимоотношений с сопредельными государствами.

Важнейшими национальными интересами Кыргызской Республики в сфере пограничной безопасности являются:

- обеспечение суверенитета и территориальной целостности государства, поддержание мира и спокойствия в пограничном пространстве и добрососедских отношений с соседними государствами;

- соблюдение установленных законодательством порядка и правил осуществления всех видов деятельности;

- устранение экономической, политической, демографической, экологической и информационной интервенций;

- нейтрализация военной угрозы через государственную границу.

Исходя из важнейших национальных интересов, определяются и основные угрозы пограничной безопасности Кыргызстана:

- незавершенность международно-правового оформления государственной границы;

- деятельность международной наркопреступности в Центральноазиатском регионе;

- расширение масштабов международного терроризма и религиозного экстремизма;

- обострение водно-энергетических проблем в регионе;

- снижение образовательного и культурного потенциала населения;

- напряженная демографическая ситуация;

- недостаточный контроль за внутренней и внешней миграцией;

- уязвимость системы энергообеспечения страны;

- организованная преступность;

- коррупция и теневая экономика;

- отставание в области создания и внедрения современных информационно-коммуникационных технологий и защиты информационного пространства страны;

- экологические проблемы, недостаточная эффективность существующей системы предупреждения и реагирования на чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера;

- отсутствие современных технических средств наблюдения, контроля и связи не позволяет надлежащим образом осуществлять охрану и защиту государственной границы на труднодоступных участках;

- отток трудоспособного населения из приграничных районов вглубь и за пределы страны и, как следствие, освоение участков земли жителями сопредельных государств;

- отсутствие должного взаимодействия между участниками обеспечения пограничной безопасности, как в области обмена информацией, так и в вопросах совместных действий.

В настоящее время охрана государственной границы осуществляется войсковым способом (действия соединений, частей и подразделений в пределах назначенных им участков (районов) по своевременному обнаружению нарушителей (признаков нарушения) государственной границы и ее режима, пограничного режима и режима в пунктах пропуска, повседневный оперативный поиск оперативными силами и средствами) с постоянным наращиванием численности личного состава, вооружения и техники.

Линейная система управления пограничной службой, свойственная военизированным структурам, предназначена для решения задач охраны

государственной границы войсковым способом. Этот порядок охраны государственной границы предполагает использование больших финансовых, людских, материально-технических и других ресурсов. При этом трудности в обеспечении государственного бюджета зачастую ставят под угрозу выполнение задач по охране и защите государственной границы.

Существующий способ охраны государственной границы определил стиль жесткого администрирования в управлении процессами обеспечения пограничной безопасности. При этом отсутствие должного мониторинга обстановки, выработки альтернативных предложений по решению возникающих проблем приводит к необоснованным и нецелесообразным управленческим решениям.

На сегодняшний день единая система обеспечения пограничной безопасности не создана. Государством и обществом не сформулированы задачи (государственные заказы) по обеспечению пограничной безопасности. Охрана государственной границы осуществляется фрагментарно и не в полном объеме. Отсутствует транспарентность (прозрачность) в деятельности уполномоченных государственных органов на государственной границе. Существуют проблемы в организации взаимодействия на внутриведомственном, межведомственном и межгосударственном уровнях. Местные органы государственной власти и органы местного самоуправления приграничных районов не на должном уровне привлекаются к участию в обеспечении пограничной безопасности. За последние 3-5 лет значительно снизился профессиональный уровень участников обеспечения пограничной безопасности.

Географические, природные, климатические условия, экономическое и политическое состояние государства не позволяют надлежащим образом осуществлять охрану и защиту государственной границы на труднодоступных участках государственной границы.

Сложившаяся ситуация приводит к размыванию выполняемых задач, дублированию функций, неэффективному использованию человеческих, финансовых и временных ресурсов.

Налицо следующие основные проблемы:

1. Вопросы обеспечения пограничной безопасности не рассматриваются государством в комплексе.
2. Участники и заинтересованные стороны предпочитают свои ведомственные интересы, не учитывают взаимную зависимость при решении задач в пограничной сфере.
3. Пограничная безопасность не в должной мере является приоритетом в решениях Правительства Кыргызской Республики.
4. Исполнение нормативных правовых норм не проверяется.
5. Принятые меры в интересах пограничной безопасности не компенсируют рост влияния вызовов и угроз.
6. Недостаточность бюджетного финансирования.
7. Финансовые и материальные средства используются неэффективно.

Таким образом, существующая система обеспечения пограничной безопасности Кыргызской Республики неспособна эффективно предупреждать и адекватно реагировать на современные вызовы и угрозы, в полной мере обеспечить свободу и безопасность личности, общества и государства, и

сохраняет тенденцию к значительному отставанию от мировой практики охраны границ.

Наряду с этим, незавершенность международного правового оформления прохождения государственной границы Кыргызстана существенно затрудняет процесс реформирования существующего порядка обеспечения пограничной безопасности.

Международный опыт (в том числе и стран постсоветского пространства) показывает, что перед государством есть два пути решения существующей проблемы:

первый (инертный и дорогостоящий) - дальнейшее усиление и развитие войскового способа охраны государственной границы с постоянным увеличением бюджета пограничного ведомства (расходы на содержание существующей и создание новой инфраструктуры) и его штатов;

второй - целенаправленная трансформация существующего порядка обеспечения пограничной безопасности в специальную, многопрофильную государственную систему, располагающую широкими полномочиями и возможностями по комплексной защите интересов страны на государственной границе, в пограничном пространстве, внутри страны и в регионе при системном и понятном для неподготовленного участника всех процессов выделении бюджетных средств.

Анализ и выводы из состояния существующей системы обеспечения пограничной безопасности Кыргызской Республики и действующих международных стандартов показывают, что наиболее оптимальным способом поддержания на достаточном уровне национальной безопасности в пограничной сфере является система комплексного управления государственной границей Кыргызской Республики (далее - Система КУГГ).

Система КУГГ усиливает национальную и региональную безопасность, содействует глобальной безопасности, создает предпосылки и благоприятные условия к реализации и развитию личности и общества, стимулирует социально-экономическое и демократическое развитие государства, усиливает роль законности, укрепляет взаимовыгодные отношения со странами региона и мира, обеспечивает профессиональное и качественное сотрудничество заинтересованных сторон, создает прецедент эффективного взаимодействия на национальном, региональном и международном уровнях.

2. Принципы комплексного управления государственной границей

Комплексное управление государственной границей (КУГГ) - это объединение усилий и согласованные действия государственных органов и органов местного самоуправления по использованию персонала, технологий страны, а также сил и средств соответствующих государственных органов сопредельных государств (на основе международных договоров и соглашений) в интересах обеспечения пограничной безопасности.

КУГГ основано на трех принципах функционирования. Эти принципы относятся к внутриведомственному, межведомственному и международному сотрудничеству между всеми органами власти, участвующими в управлении

границей для обеспечения безопасности открытых, но хорошо контролируемых границ.

Первый принцип основан на построении оптимальной структуры ведомства в соответствии с функциональным предназначением и задачами, эффективности взаимодействия между подразделениями, управлении персоналом и средствами на требуемых кадровых, интеллектуальных, материальных и технических ресурсах, а также ведомственной стратегии развития на перспективу, с учетом возможных вызовов и угроз сектору ответственности ведомства в системе обеспечения безопасности государства.

Второй принцип функционирования основан на согласованном подходе к деятельности и мероприятиям по пограничному контролю, охране «зеленой» границы, таможенному, миграционному, фитосанитарному, санитарно-карантинному, ветеринарному контролю и другим действиям по обеспечению безопасности на государственной границе, с использованием Единой межведомственной информационной системы (ЕМИС) и соответствующей нормативной правовой базы для межведомственного сотрудничества и взаимодействия.

Третьим принципом функционирования является международное сотрудничество, основанное на гармонизации и соответствии международных обязательств Кыргызской Республики национальным интересам в области обеспечения собственной пограничной безопасности, а также места, роли и ответственности Кыргызской Республики в системе региональной и международной безопасности. Международное сотрудничество воспринимается в качестве одного из механизмов обеспечения пограничной безопасности, как Кыргызстана, так и региона в целом.

3. Цели комплексного управления государственной границей

Общие цели:

- обеспечение законного свободного перемещения людей, товаров, транспортных средств и грузов через государственную границу, с соблюдением принципов обеспечения национальной и региональной безопасности на основе ответственности участников КУГГ и партнеров;
- расширение стратегического партнерства с заинтересованными странами, органами, лицами и международными организациями в сфере пограничной безопасности в целях обеспечения прав и свобод человека;
- активное участие Кыргызстана в создании региональной пограничной безопасности в Центральноазиатском регионе.

Кардинальные цели:

- создание благоприятных условий для делимитации и демаркации государственной границы с сопредельными государствами;
- совершенствование нормативной правовой базы в интересах эффективного функционирования КУГГ;
- создание эффективной интегрированной инфраструктуры КУГГ;
- внедрение и дальнейшее совершенствование современных методов и способов функционирования КУГГ;

- создание единой системы обучения, подготовки и переподготовки кадров, благоприятных условий для профессионального роста, работы и службы;
- повышение уровня социальной защищенности кадров;
- создание единой системы финансирования, оснащения и мониторинга функционирования и развития Системы КУГГ;
- создание единой системы управления КУГГ.

Специфические цели:

- координация и сотрудничество на национальном и международном уровнях, между органами власти, участвующими и содействующими в управлении государственной границей для достижения прозрачности государственной границы и ее качественного контроля;
- исключение дублирования в деятельности государственных органов и приведение ее в соответствие с международными стандартами с использованием интеграционных процессов;
- разработка стандарта единого подхода к обеспечению КУГГ;
- инновация современных методов и способов функционирования КУГГ;
- создание и развитие системы мониторинга эффективности использования человеческих и финансовых ресурсов;
- создание благоприятных условий для реализации целей КУГГ.

Структурные горизонтальные цели:

- осуществление ведомственного скоординированного сотрудничества в интересах обеспечения пограничной безопасности в региональном и национальном масштабах;
- демилитаризация функционирования участников КУГГ и способов выполнения решаемых задач с одновременным внедрением в практику деятельности оперативных и информационно-аналитических методов работы;
- осуществление внешнеполитических и международно-правовых мер обеспечения безопасности государственной границы;
- согласование действий по борьбе с нелегальной миграцией, торговлей людьми, человеческими органами, наркотическими средствами, психотропными веществами и их прекурсорами, перемещением членов радикальных, религиозно-экстремистских, террористических и сепаратистских структур, контрабандой оружия, боеприпасов, радиоактивных материалов, завозом и переносом особо опасных вредителей, болезней растений, завозом и распространением заразных болезней животных, инфекционных болезней и различного рода вирусов, представляющих опасность для населения и окружающей среды;
- развитие транспортных (транзитных) коридоров;
- совершенствование условий и процедур въезда и выезда граждан;
- после перехода на преимущественно правоохранный метод выполнения функциональных задач, внесение изменений в организационно-штатную структуру государственного органа, уполномоченного в сфере охраны государственной границы, путем образования областных (районных) структурных подразделений;
- рациональное использование ресурсов всех государственных органов, вовлеченных в Систему КУГГ;
- полный, достоверный и своевременный обмен информацией, передача фактов и фигурантов, уголовно-преследуемых деяний по подследственности,

оперативной необходимости в силу приоритета ведомства в отношении угрозы правопорядку и безопасности;

- участие в создании и обеспечении функционирования системы планирования правоохранительных мер;

- образование и содействие межведомственным временным рабочим группам на государственном (межведомственном), областном и районном уровнях в совместной разработке срочных и бессрочных планов по взаимодействию, обмену информацией, технической и материально-технической поддержке и взаимозаменяемости в силу функциональных обязанностей;

- сокращение времени и ресурсов, затрачиваемых бизнесом на экспортно-импортные операции;

- создание благоприятных условий для активизации внешнеэкономической деятельности отечественных хозяйствующих субъектов и привлечение иностранных инвестиций;

Правовые цели:

- внесение изменений, дополнений в нормативную правовую базу в связи с принятием системы КУГГ;

- создание правовой основы обеспечения и использования денежных и материальных средств;

- создание правовой системы в целях обеспечения координированного межведомственного комплексного планирования и качественного контроля исполнения;

- создание правовой системы обеспечения координированного регионального и международного комплексного планирования обеспечения безопасности границы и ее контроля;

- создание правовых условий повышения уровня коррупционной устойчивости государственных органов.

Правительство Кыргызской Республики осуществляет контроль за реализацией целей комплексного управления государственной границей и эффективностью Системы КУГГ в целом через деятельность Межведомственной комиссии по разработке и внедрению системы комплексного управления государственной границей, созданной распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 2 августа 2011 года № 326-р (далее - Межведомственная комиссия).

4. Ресурсы для реализации Стратегии КУГГ

Кадровые ресурсы: члены Межведомственной комиссии и ее рабочего органа - Национального координационного центра по разработке и внедрению Системы КУГГ, сотрудники министерств, государственных комитетов и административных ведомств, местных государственных администраций, органов местного самоуправления, представители международных организаций, заинтересованные в мероприятиях по внедрению и реализации Стратегии КУГГ (по согласованию).

Финансовые ресурсы (с учетом возможностей государства):

- государственное финансирование - из республиканского бюджета в объеме, определяемом ежегодно для министерств, государственных комитетов и

административных ведомств (в том числе специальных средств), а также по обоснованным предложениям Межведомственной комиссии;

- привлечение внешних источников финансирования - на средства международных доноров и международных институтов (грантовая, безвозмездная, гуманитарная помощь и прочее).

5. Индикаторы

Создание эффективной системы пограничной безопасности государства, построенной по единым принципам укрепления и обустройства пограничной, таможенной и иной инфраструктуры, действующей по унифицированным нормам и правилам осуществления пограничного, таможенного и иных видов контроля, управляемой единым органом межведомственного сотрудничества и управления посредством автоматизации и оперативного обмена информацией между ними, позволит:

- государству своевременно реагировать на вызовы и угрозы в области пограничной безопасности;

- обеспечить надлежащий уровень правопорядка на государственной границе;

- организовать комплексное использование сил и средств участников КУГГ, с целью достижения общей цели Стратегии КУГГ, исключить дублирующие действия, внеплановые расходы на выполнение функций министерств и ведомств по обеспечению пограничной безопасности государства;

- оптимизировать процедуры перемещения через государственную границу Кыргызской Республики лиц, транспортных средств, товаров и грузов за счет автоматизации, повышения оперативности и информационного обмена между государственными контрольными органами на границе Кыргызской Республики;

- повысить эффективность работы государственных контрольных органов на границе за счет системного подхода к обустройству и укреплению границ, позволяющего учитывать весь комплекс политических, экономических факторов и возможных угроз и рисков;

- снизить затраты на национальном уровне на институциональное развитие и подготовку кадров за счет объединения интеллектуальных, материальных и финансовых ресурсов участников КУГГ.

Таким образом, обеспечение прозрачности границ для законной торговли, миграции и туризма при надежной системе обеспечения пограничной безопасности и правопорядка, как на границе, так и на всей территории Кыргызской Республики, является главным индикатором Стратегии КУГГ.

6. Мониторинг реализации и оценка Стратегии КУГГ

Целью мониторинга реализации Стратегии КУГГ является периодическая оценка Межведомственной комиссией процесса внедрения Системы КУГГ.

Оценка процесса внедрения Системы КУГГ может проводиться в сотрудничестве с внешней экспертной поддержкой. Результаты, полученные в процессе оценки, будут вести к дальнейшей корректировке Стратегии КУГГ и Плана действий КУГГ согласно изменяющейся реальности.

Регулярный мониторинг и оценка выполнения конкретных мер Стратегии КУГГ станут эффективным инструментом отслеживания прогресса ее реализации, который позволит:

- принимать своевременные решения по внесению корректив в процесс продвижения приоритетов Плана действий КУГГ;
- производить оценку общего развития системы пограничной безопасности Кыргызской Республики.

Мониторинг реализации и оценка Стратегии КУГГ будут иметь качественные и количественные характеристики, нацеленные на отслеживание и измерение:

- промежуточных результатов выполнения Плана действий КУГГ с помощью набора показателей отдачи, характеризующих ресурсный вклад и исполнение запланированных мероприятий;
- конечных результатов соответствующих этапов и фаз через их показатели относительно поставленных целей и задач;
- результатов воздействия реализации Стратегии КУГГ на развитие государства в долгосрочном периоде.

На основе результатов мониторинга периодически будет оцениваться эффективность выполнения Плана действий КУГГ. В ходе этой оценки потребуются:

- детальный анализ полученного результата;
- выявление и оперативное устранение недостатков исполнения мероприятий Плана действий КУГГ;
- перераспределение ресурсов и выработка мер по их оптимальному использованию;
- качественное улучшение усилий донорского сообщества;
- более полное удовлетворение ожиданий общества.

Скоординированные усилия всех заинтересованных структур, общества и донорского сообщества, в целом, являются залогом успеха в создании и развитии Системы КУГГ.

Заключение

Эффективное внедрение Системы КУГГ должно через всестороннее усиление национальной и региональной безопасности поддерживать дальнейшее развитие страны, способствовать гражданам в достижении личных и общественных целей, усиливая инициативную международную роль Кыргызской Республики в области внедрения новых принципов обеспечения пограничной безопасности, и всестороннее признание того, что Кыргызстан изъявил политическую волю и приступил к практическому реформированию системы пограничной безопасности.

Учитывая общемировые тенденции по замене войсковых методов охраны государственной границы на правоохранные, создание Системы КУГГ в Кыргызстане отвечает национальным интересам государства в свете более качественного обеспечения национальной безопасности. Процессы глобализации в перспективе приведут и сопредельные с Кыргызстаном страны к перестройке своих пограничных сил в соответствии с международными стандартами.

Активная деятельность Кыргызской Республики в создании Системы КУГГ придаст новый импульс во взаимоотношениях с нашими партнерами по пограничному сотрудничеству, что будет способствовать росту международного авторитета Кыргызской Республики и укрепит пограничную безопасность страны.

Стратегия КУГГ разработана с учетом национальных интересов, внешней, региональной и внутренней политики государства. Она направлена на создание действенного механизма, обеспечивающего прозрачность границ для развития торгово-экономических отношений, туризма, законной трудовой миграции, в то же время, гарантирующего надежный заслон наркотрафику, терроризму, транснациональной организованной преступности, религиозному экстремизму, нелегальной миграции и торговле людьми.

Внедрение и реализация Стратегии КУГГ, при должном уровне взаимодействия всех участников, обеспечит безопасность, как вблизи границ, так и на всей территории Кыргызстана. Усиление и развитие системы обеспечения пограничной безопасности послужит возникновению ощущения безопасности населения, а также будет содействовать демократическому и экономическому развитию Кыргызской Республики и Центральноазиатского региона в целом.