

4. **Собрание** законодательства Российской Федерации, ст. 145 // КонсультантПлюс. – 2002. – № 1. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/search/?q>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
5. **Собрание** законодательства Российской Федерации // КонсультантПлюс. – 1996. – № 3. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/search/?q> свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
6. **Собрание** законодательства Российской Федерации, ст. 14 // КонсультантПлюс. – 2005. – № 1. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/search/?q>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
7. **Режим доступа:** [www.stroi.ru/nrmdocs/d2634dr422099m6.html](http://www.stroi.ru/nrmdocs/d2634dr422099m6.html), свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
8. **Режим доступа:** [www.rossia.su/2008/01/31/federalnyjj-zakon-ot-29.11.2007-n-278-fz.html](http://www.rossia.su/2008/01/31/federalnyjj-zakon-ot-29.11.2007-n-278-fz.html), свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
9. **Режим доступа:** [www.rossia.su/2008/01/31/federalnyjj-zakon-ot-29.11.2007-n-278-fz.html](http://www.rossia.su/2008/01/31/federalnyjj-zakon-ot-29.11.2007-n-278-fz.html), свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
10. **Режим доступа:** [www.pravoteka.ru/.../17043.html](http://www.pravoteka.ru/.../17043.html), свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.

## ФОРМИРОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В КАСПИЙСКОМ РЕГИОНЕ: АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ

**О.Н. Коржиков**  
(Россия, г. Астрахань)

*Работа выполнена при поддержке РФФИ (проект № 09-06-00156а).*

*В статье указывается, что для формирования правоохранительной политики в Каспийском регионе необходимо определить проблемы и риски связанные с ними, которые способны повлиять на процессы формирования правоохранительных, экономических, политических и других систем. Для анализа этих проблем, необходимо изучить существующие сценарии и сценарии возможного развития межгосударственных отношений, чтобы проанализировать специфичность местных и внутригосударственных конфликтов, которые позволят рационально сформировать правоохранительную политику прикаспийских государств.*

**Ключевые слова:** правоохранительная политика, внутригосударственные конфликты, прикаспийские государства, формирование правоохранительных систем, сценарии развития отношений, специфика региональных конфликтов.

*The article states, that at forming law-enforcement policy in the Caspian region, it is necessary to designate problems and the risks connected with them which are capable to influence processes of formation law-enforcement, economic, political and other systems. For the analysis of these problems, it is necessary to study existing scripts and scripts of possible development of interstate attitudes, to analyse specificity of regional and interstate conflicts which will allow to form rationally the law-enforcement policy of the near-Caspian states (regions).*

**Key words:** law-enforcement policy, interstate conflicts, near-Caspian states, formation of law-enforcement systems, development of attitudes scripts, specificity of regional conflicts.

При выстраивании правоохранительной политики в Каспийском регионе необходимо обозначить проблемы и связанные с ними риски, которые способны влиять на процессы формирования правоохранительных, экономических, политических и др. систем. Для анализа этих проблем необходимо изучить существующие и возможные в перспективе сценарии развития межгосударственных отношений, проанализировать специфику региональных и внутригосударственных конфликтов, которые по-

зволют рационально формировать правоохранительную политику прикаспийских государств (регионов).

Полагаем, на формирование концепции правоохранительной политики государств прикаспийского региона оказывает влияние ряд ключевых факторов:

1) геополитический, включающий в себя такие параметры, как выход к морю, наличие портов, площадь и границы государств, их географическое расположение у Каспийского моря;

2) сырьевой (углеводородный), основным параметром которого является наличие или отсутствие запасов нефти и газа, в предполагаемом секторе Каспия, одного из пяти государств;

3) экологический, включающий уникальные «биоресурсы, флору и фауну Каспия, проблему их сохранения и использования» [1];

4) юридический, включающий работу по созданию универсального правоохранительного механизма, регулирующего территориальные споры прикаспийских государств.

В числе других факторов следует учитывать присутствие идеологического, военного, культурного, психологического, этнонационального, религиозного, внутреннего и внешнеполитического. Именно они объясняют подверженность государств Каспийского региона диверсифицированным рискам и проблемам, существующим или способным проявиться в перспективе. Эти факторы можно рассматривать как потенциальную проекцию, которая в условиях неопределенности правового статуса Каспийского моря позволит влиять на сценарии подготовки и нейтрализации конфликтов при обеспечении национальных интересов ведущих игроков, а при недооценке их привести к эскалации напряженности в регионе.

Правоохранительная политика и военная доктрина, как фактор региональной безопасности, остаются фундаментальной доминантой современного состояния прикаспийских государств. Очевидно, что в условиях глобализации любой кризис может интернационализироваться и быстро экспортироваться из страны в страну. Это придает остроту отношениям по обеспечению безопасности Каспийского региона, выходящей далеко за рамки исключительной компетенции самих центральноазиатских и закавказских государств. Универсальное предложение в решении этих проблем сделал В.В. Путин на встрече глав прикаспийских государств в Иране (Тегеран, октябрь 2007 г.), он предложил не использовать третьи страны и силу при решении споров и конфликтов в прикаспийском регионе. Данное предложение было принято главами всех прикаспийских государств, теоретически это позволит решать спорные вопросы по проблемам Каспия дипломатическим путем.

Можно предположить, что в процессе вовлечения государств Каспийского региона в орбиту международных отношений может измениться степень риска из-за развернувшихся в регионе политических и экономических маневров, в которых участвуют и в которых заинтересованы ведущие мировые государства. Важное расположение Каспийского региона как пространства, где пересекаются стратегические интересы региональных и внешних политических игроков, могут усилить проблемы латентной конфликтности и геополитического соперничества, которые подогреваются неразрешенностью правового статуса Каспия и ростом экологической нестабильности, из-за которой вопрос о транзите энергетического сырья вызывает споры и конфликты. Разнородные по своему внутреннему содержанию и факторам явные и латентные конфликты, тем не менее, образуют взаимозависимую проблему, которая в состоянии обострить ситуацию. Это может привести к усилению как внутреннего, так и внешнего напряжения в процессе развития региональной политико-правовой и экономической систем Прикаспия.

В чем заключается стратегическая значимость Кавказа для бывших советских республик и других государств?

Во-первых, в том, что Кавказ является связующим звеном между Европой и Азией, и тот, кто владеет Кавказом, получает выход к проторенному купеческими караванами Шелковому пути из Индокитая и других Азиатских государств, экономя вре-

мя поставок и сокращая расстояние доставки грузов. А для этого необходима стабильная обстановка в регионе.

Во-вторых, особенностью Кавказа является своеобразная изолированность новых независимых Кавказских государств постсоветского пространства, которые фактически стали географическими тупиками. Изолированность Кавказа усиливается уязвимостью его коммуникаций. В частности, Армения после разрыва отношений с Азербайджаном не смогла удовлетворить свои потребности по железной дороге, проходящей через Грузию. Азербайджан лишился сухопутного сообщения с Нахичеванью. У России остался выход к Азово-Черноморскому бассейну, а через него в Средиземное море к Гибралтарскому проливу и Суэцкому каналу, поэтому ее главный политический интерес – сохранение стабильности не только в Российской части Северного Кавказа, но и в Каспийском регионе. Это обусловлено тем, что «проигрыш в морских расстояниях на пути к индийским портам от Новороссийска в сравнении с Туапсе составляет всего 150 км, зато выигрыш по сравнению с Петербургом – около 6000 км, а по сравнению с Находкой – свыше 8000 км» [2].

В-третьих, многие Кавказские магистрали не имеют дублеров, а сеть дорог в горах привязана к долинам рек и немногочисленным перевалам. В этой связи повышается стратегическая значимость выходов к морю, а значит, повышается роль Российских портов Новороссийска и Туапсе на Черном море, Астраханских портов Волго-Каспийской дельты и Дагестанского порта Махачкала на Каспии.

В настоящее время, благодаря последовательной и сбалансированной внешней политике Каспийских государств (встреча в Тегеране глав прикаспийских государств в октябре 2007 г., в Азербайджане в 2008 г., Казахстане в 2009 г.), проблемы нерешенного правового статуса Каспийского моря объективно не оказывают существенного воздействия на национальные интересы прикаспийских государств. Можно констатировать лишь эпизодическое влияние на отдельную заинтересованность в разделении границ акватории Каспийского моря, экологии, биоресурсах и т.д. Хотя возможно развитие сценария военно-политического характера, когда некоторые государства в будущем могут попытаться решить проблемы спорных месторождений углеводородного сырья на шельфе и акватории Каспийского моря путем вовлечения в межгосударственные конфликты третьих стран. Сегодня вариант этого сценария прослеживается в отношениях Исламской Республики Иран и США.

В этих условиях национальная безопасность прикаспийских государств тесно связана с региональными правоохранительными функциями вовлеченного субъекта. При этом важными детерминирующими факторами, влияющими на правоохранительную политику, защищающую национальные интересы государств Каспийского региона, могут быть следующие:

- 1) наличие экономической и производственной стабильности, которая определяет положение и место государства в мировых экономических индексах (рейтингах);
- 2) состояние вооруженных сил каждого прикаспийского государства и его военно-промышленного комплекса;
- 3) политическое решение и юридическое сопровождение территориальных споров прикаспийских государств;
- 4) индивидуальное географическое положение государств Каспийского региона.

У прикаспийских государств разные силовые возможности, соответственно, их национальная безопасность зависит от состояния вооруженных сил и географии каждого. Можно предположить – чем слабее оборонно-силовые возможности государства, тем более ощутимой становится его зависимость от негативной динамики региональных отношений. Однако ошибочно полагать, что государства с высокими оборонно-силовыми показателями, у которых развит военно-промышленный комплекс и вооруженные силы, в состоянии изолировать себя от рисков в глобальной политической игре.

Поэтому для объективной оценки проблем необходим анализ, направленный на выявление факторов, способствующих и ограничивающих их воздействие на региональную правоохранительную политику. В этой связи можно обозначить ряд пози-

ций, ограничивающих возможные риски, однако необходимо учитывать и то, что одни и те же факторы могут, в зависимости от условий, оказывать как положительное, так и отрицательное влияние на состояние правоохраны в регионе.

В целом комплекс взаимосвязанных проблем воздействует не только на развитие Каспийского региона как важного ресурсно-энергетического и транзитного пространства, но и на сохранение стабильности и безопасности в более широком, континентальном, масштабе. Стоит подчеркнуть, что Каспийский регион фактически образует единое геополитическое пространство с Центральной Азией и Кавказом, что обуславливается некоторой идентичностью политико-правовых, культурных и других процессов в этих системах, их подверженностью тождественному комплексу вызовов и угроз. Полагаем, политические, экономические, военные и иные процессы образуют новые вызовы, которые формируют новые виды дипломатии и новые регионы значимости (стратегических интересов), одним из которых является Центральная Азия и Каспий.

Последние несколько лет в центре внимания находился круг проблем, связанных с углеводородными ресурсами данного региона. Исходя из этого, можно предположить, что Каспий в обозримой перспективе будет оставаться вероятным источником конфликтов и столкновений региональных и глобальных интересов. В настоящий момент мы наблюдаем предпосылки усиления негативного воздействия основных проблемных факторов. Они проявляются в латентном геополитическом соперничестве, повышении уровня и масштабности региональной конфликтности, снижении экологической безопасности акватории Каспия и дельты Волги (например, несогласованная морская и прибрежная добыча углеводородов, прокладка подводного трубопровода, биотерроризм и другие действия, которые могут привести к экологической катастрофе).

Ситуация в Каспийском регионе характеризуется непостоянством вследствие того, что регион является не только стратегическим коммуникационным перекрестком с богатыми биоресурсами и углеводородными запасами, но отличается и внутренней нестабильностью из-за разных подходов прикаспийских государств по определению правового статуса Каспия. Несмотря на некоторые позитивные факторы, наблюдаемые сегодня в процессе нейтрализации ряда проблем Каспийского региона (сближение позиций некоторых прикаспийских государств по правовому статусу и другие аспекты), можно констатировать тот факт, что, ввиду отсутствия системности в региональных правоотношениях, нестабильной ситуации в соседних регионах (зона Персидского залива, Ближний Восток и т.п.), недостаточной межгосударственной кооперации по политическим, правоохранным, правовым и экономическим вопросам, проблемные ситуации в перспективе могут обостриться.

На наш взгляд, индивидуальной особенностью обстановки в Каспийском регионе на современном этапе является и то, что она характеризуется незавершенностью переходного периода по становлению региональной политико-экономической модели, в том числе национальной государственности прикаспийских государств бывших советских республик. Как справедливо отмечают некоторые эксперты, «процессы, связанные с формированием суверенных государств в регионе, начавшиеся с распада Советского Союза, еще далеки от своего завершения» [3].

Полагаем, необходимо обозначить редко рассматриваемый в научных исследованиях аспект, который изучает воздействие современных геополитических условий на развитие проблемных ситуаций и связанных с ними рисков в Каспийском регионе, которые оказываются следствием нестабильности мировой системы в целом. При этом объективным обстоятельством может являться то, что государства Каспийского региона лишены возможности эффективно и самостоятельно противодействовать глобальным негативным изменениям. В данной связи могут проявиться новые, нетрадиционные угрозы, которые будут в состоянии усилить региональный конфликт до порогового предела (2008 г. августовская военная агрессия Грузии в Южной Осетии).

Стоит отметить, что приведенные выше варианты сценариев актуальны вероятной непредсказуемостью разномасштабных рисков и проблем как по отдельности,

так и в комплексе друг с другом, что гипотетически может повлечь за собой изменение складывающейся региональной правоохранительной и политико-экономической системы отношений. Безусловно, нет необходимости преувеличивать масштабность и возможность обострения рисков в Каспийском регионе. Однако целесообразно отметить, что с ростом вовлеченности прикаспийских государств в глобализационные процессы возможны конфликтные ситуации. К примеру, геополитическое соперничество (США – Иран и т.п.) может вылиться в рост напряженности в межгосударственных отношениях. Долговременность конфликтной обстановки в Афганистане, Ираке, эскалация напряженности на Ближнем Востоке могут повлечь за собой формирование дуги нестабильности, которая с большой долей вероятности охватит и Каспийский регион.

Как следствие, главы прикаспийских государств проявляют особую заинтересованность в нейтрализации внешних и внутренних проблем и рисков, так как понимают масштабность возможных последствий. Принципиальным в этой связи является то, что усиление рисков и проблем на сегодняшний день невыгодно для национальных интересов и стратегических целей большинства вовлекаемых в дела региона международных политических игроков. Данное обстоятельство является следствием потенциальной важности Каспийского региона в качестве альтернативной Персидскому заливу энергетической (углеводородной) базы. Указанное обстоятельство определяет стремление прикаспийских государств и внешних субъектов к кооперации в рамках региональной системы в целях совместного разрешения проблем над неконструктивными (корыстными) подходами третьих лиц (государств). В перспективе решению этих конфликтов может помочь формирование правоохранительной политики, которая позволит решать региональные проблемы, устранять их возможные последствия, выработать механизм правоохранительного и политико-экономического взаимодействия всех заинтересованных в Каспийском регионе субъектов международных отношений.

Полагаем, что в случае концептуального изменения стратегических подходов крупных государств к Каспийскому региону можно ожидать и возникновения соперничества между элементами дипломатической кооперации. На данный момент уровень политических и экономических рисков в регионе Каспийского моря можно оценить, по мнению большинства экспертов, как средний. «Незначительный и низкий уровень предполагает высокую степень предсказуемости и определенности, что нехарактерно для Каспийского региона» [4].

Фактически в прикаспийском регионе возможна консервация следующих негативных сценариев:

1) близость региона к очагам существующей (Афганистан, Ирак, Азербайджан, Армения, Нагорный Карабах) и потенциальной (Иран, Грузия, Абхазия, Южная Осетия) нестабильности. Особую озабоченность экспертов вызывает вероятность переноса религиозно-политического экстремизма из некоторых исламских государств;

2) заинтересованность и зачастую прямая вовлеченность в дела региона внешних сил, усиливающих геополитическую неустойчивость Каспия (возможное размещение на военных базах Грузии военного контингента США против Ирана и других государств);

3) сохранение скрытой напряженности между прикаспийскими государствами (Азербайджаном и Арменией из-за Нагорного Карабаха, Грузии с Абхазией и Южной Осетией), которая в состоянии привести к милитаризации и открытым военным конфликтам в региональном масштабе, в том числе с непосредственным участием внешних сил. Серьезную озабоченность вызывают отношения между некоторыми прикаспийскими государствами и внешними странами, в частности, между США и Ираном;

4) продолжающееся сохранение неопределенности правового статуса Каспийского моря и, как следствие, межгосударственных разногласий по его окончательному урегулированию;

5) высокий риск дальнейшего ухудшения экологической обстановки в акватории Каспийского моря и вероятность крупных экологических катастроф.

При анализе проблем мы не ставили перед собой цель выстроить иерархию сценариев по степени важности, связанных с каждым из прикаспийских и других заинтересованных государств. Данное обстоятельство объясняется, прежде всего, разновекторностью и разнохарактерностью оказываемого ими воздействия на Каспийскую правоохранительную, политическую и экономическую системы с множественностью определяющих констант, которые не позволяют репрезентативно прогнозировать масштабность последствий на долгосрочную перспективу. Фактически каждая проблема воздействует на национальные интересы индивидуально. При этом целесообразно отметить, что ряд проблем является, по сути, генерирующим фактором для остальных вышеизложенных сценариев (рисков и вызовов), влияющими на их развитие. Например, сохранение неопределенности в процессе урегулирования правового статуса Каспийского моря является следствием консервации конфликта в межгосударственных отношениях, который, в свою очередь, рассматривается в качестве «самостоятельного» вызова.

Что же нужно сделать для выхода из создавшегося положения? Как решить региональную проблему правового статуса Каспия? Какими средствами обеспечить эффективность правоохранительной системы регионов и Каспийских государств? Полагаем, необходима четко сформулированная правоохранительная политика. Нужна комплексная, последовательная и научно обоснованная деятельность международных, государственных и негосударственных структур в сфере охраны права, необходима концепция правоохранительной политики в Каспийском регионе. Данный вид политики в сегодняшних условиях глобализации поможет сформировать ресурсную базу обеспечения экономических и правоохранительных потребностей Каспийских государств. В частности, создание банка данных о кадрах, решение проблем несанкционированной миграции, борьба с криминалом, создание единой базы склонных к нарушениям лиц, формирование единых правил таможенного пространства и др.

В построении правовых отношений прикаспийских государств мы отводим главную роль правоохранительной политике, задача которой защищать и закон, и граждан вне зависимости от гражданства и социального статуса. В этой связи «правоохранительную политику можно определить как научно обоснованную, последовательную и комплексную деятельность государственных и негосударственных структур по повышению эффективности охранительной функции права, по совершенствованию правоохраны, по выстраиванию полноценной правоохранительной системы. Причем правоохранительную политику не следует отождествлять с уголовно-правовой политикой. Если первая нацелена на охрану права, на создание и функционирование полноценной правоохранительной системы, на противодействие различным правонарушениям, то вторая – на противодействие лишь уголовным деяниям, то есть преступлениям» [5].

Для достижения целей в организации правовой охраны необходимо тесное взаимодействие и сотрудничество как государственных, так и негосударственных правоохранительных структур, что позволит создавать равные юридические условия для регионов, которые считаются самостоятельными субъектами правовой жизни. Сами субъекты управления региональными правоохранительными и политическими процессами должны осознавать ответственность за свою деятельность в управлении страной, быть объективными и морально безупречными. Равнодушие и коррумпированность некоторых госчиновников рождает конфликты между регионами (государствами), властью и народом. Противоречия в законах, правовая неграмотность народа, правовой нигилизм и правовой идеализм порождают различные формы активного и пассивного протеста. Поэтому при решении региональных проблем и конфликтов дипломатам и юристам прикаспийских государств предстоит решить задачу правового статуса Каспия с формулой, которая устроит государства с разными правовыми системами, – светское (Россия), исламские (Азербайджан, Иран, Казахстан, Туркменистан).

Полагаем, что для формирования региональной правоохранительной политики Каспийских государств, необходимо привести к единому стандарту законы разных

правовых систем, провести их правовую и антикоррупционную экспертизу. Априори каждый субъект прикаспийских правоотношений будет отстаивать права своей территории, поэтому обсуждать современные проблемы Каспийского региона необходимо в рамках международных договоров, которые должны пройти международную экспертную оценку. Для этого необходима эффективная правоохранительная политика, которая обеспечит высокий уровень законности в прикаспийских государствах. Законы, обеспеченные экономическими рычагами воздействия, сформируют правоохранительные механизмы, которые выполнят праворегулятивную и правоохранительную функции. Это идеальный вариант решения проблем Каспийского региона, однако, основываясь на истории развития (Российская Империя – СССР – Российская Федерация) бывшего государства Евро-азиатского континента, можно сделать следующее умозаключение: «Конфликты, связанные с глобализацией специфичны, так как каждая территория имеет свои, характерные только ей особенности. Решать проблемы и конфликты, связанные с глобализацией, будет элита стран-сателлитов, в первую очередь, основываясь на защите собственных интересов, не всегда соблюдая нормы международного права» [6].

Исходя из реалий, понимая необходимость консолидации профессионалов и других заинтересованных лиц по снижению рисков и совершенствованию военно-политических, экологических и социальных правоотношений государств Каспийского региона, в Астрахани при поддержке Института государства и права Российской Академии Наук и Ассоциации Юристов России, создан Астраханский межрегиональный фонд содействия правовому развитию прикаспийских государств «Каспийский международный правовой центр» (КМПЦ), «Caspian International Law Center» (CILC).

КМПЦ рассматривается как площадка для встреч дипломатов, юристов и бизнесменов ЕврАзЭС, ШОС, студентов и других заинтересованных лиц, для обмена мнениями по спорным вопросам и решения их в правовом поле прикаспийских и других государств, задачами которого являются:

- 1) выработка концепции правоохранительной политики не только в масштабе отдельного региона и государства, с привлечением к формированию концепции международных и других заинтересованных организаций;
- 2) сравнительный анализ национальных правовых систем и правовая помощь в преодолении региональных проблем на местах;
- 3) правовая охрана и защита прав человека.

#### Библиографический список

1. *Рубан, Л. С.* Каспий-море проблем / Л. С. Рубан. – М., 2003. – С. 180.
2. *Рубан, Л. С.* Каспий-море проблем / Л. С. Рубан. – М., 2003. – С. 11.
3. *Чуфрин, Г.* Национальная и региональная безопасность центральноазиатских государств в бассейне Каспийского моря / Г. Чуфрин. – Алма-Ата, 2000. – С. 11–12.
4. *Сатпаев, Д.* Политические риски и инвестиционная привлекательность Каспийского региона / Д. Сатпаев // Каспийский регион на современном этапе: проблемы, тенденции, перспективы. – Алма-Ата, 2003. – С. 74.
5. *Малько, А. В.* Реформирование правовой системы в Российской Федерации: проблемы и перспективы : мат-лы Межрегион. научно-практич. конф. (г. Астрахань, 9 июня 2006 г.) / А. В. Малько, О. Н. Коржиков. – М. : Изд-во Международ. юридич. ин-та при Минюсте России, 2007. – С. 90.
6. *Коржиков, О. Н.* «Глобализация» общества, аспекты развития и конфликтов / О. Н. Коржиков, Р. И. Юнусов // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. – Тольятти, 2005. – С. 158.