

Программа содействия управлению границами в Центральной Азии (БОМКА)



Финансируется Европейским Союзом



Партнер по реализации



Реализуется ПРООН

Руководство по комплексному управлению границами в Центральной Азии



Казахстан



Кыргызстан



Таджикистан



Туркменистан



Узбекистан

ПРЕДИСЛОВИЕ

«Руководство по реализации Концепции Комплексного управления границами для внешнего сотрудничества ЕС в Центральной Азии» (далее «Руководство») было впервые представлено на рассмотрение республикам Центральной Азии во время региональной Конференции в феврале 2006 года с целью формирования основы для последовательного осуществления комплексного управления границами и связанных с этим мер в странах Центральной Азии .

Руководство имеет технический характер и направлено на:

- Разъяснение концепции КУГ;
- Представление практических примеров по реализации КУГ;
- Обеспечение руководства по разработке национальных стратегий КУГ и планов мероприятий.

Предназначение нынешней редакции Руководства – предоставить доработанную первоначальную версию, повысить его практичность и удобочитаемость, не меняя при этом целей и сущности первоначальной версии. Чтобы упростить ссылку, структура была сохранена, по возможности, аналогично той, что была в предыдущих версиях.

Помимо включения дополнительных примеров передового опыта, в данной новой версии содержится больше информации по таким темам, как инспектирование служб здравоохранения, анализ рисков и защита данных. В доработанном Руководстве также выделены множественные связи, существующие между такими важными пересекающимися вопросами, как антикоррупционные меры и КУГ.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	2
СОДЕРЖАНИЕ	3
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	7
ТЕРМИНОЛОГИЯ	9
ВВЕДЕНИЕ.....	11
ЧАСТЬ I КОНЦЕПЦИЯ КОМПЛЕКСНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГРАНИЦАМИ	14
I. 1. МНОГООБРАЗИЕ УЧАСТВУЮЩИХ СТОРОН: ОБЩАЯ ЦЕЛЬ.....	14
I. 2. КОМПЛЕКСНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ГРАНИЦАМИ	14
I. 3. Три ПРИНЦИПА КОНЦЕПЦИИ КОМПЛЕКСНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГРАНИЦАМИ	14
I.3.1. <i>Внутриведомственное сотрудничество</i>	15
I.3.2. <i>Межведомственное сотрудничество</i>	15
I.3.3. <i>Международное сотрудничество</i>	16
ЧАСТЬ II ОСНОВНЫЕ ВЕДОМСТВА В СФЕРЕ КУГ.....	19
II. 1. ПОГРАНИЧНЫЕ СИЛЫ	20
II. 2. ТАМОЖНЯ.....	22
II. 3. ФИТОСАНИТАРНАЯ ИНСПЕКЦИЯ	24
II. 4. ВЕТЕРИНАРНАЯ ИНСПЕКЦИЯ.....	25
II. 5. ЗДРАВООХРАНЕНИЕ	27
II. 6. ДРУГИЕ СТОРОНЫ.....	28
ЧАСТЬ III КОНЦЕПЦИЯ КОМПЛЕКСНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГРАНИЦАМИ -	
СОТРУДНИЧЕСТВО И КООРДИНАЦИЯ НА ПРАКТИКЕ	29
III. 1. ВНУТРИВЕДОМСТВЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО	30
III.1.1. <i>Нормативно-правовая база</i>	30
1.1.1 Пограничные силы.....	31
1.1.2 Таможня.....	33
1.1.3 Фитосанитарная инспекция.....	34
1.1.4 Ветеринарная инспекция.....	34
III.1.2. <i>Институциональная структура</i>	35
1.2.1 Общая политика и стратегия пограничного и внутреннего контроля.....	36
1.2.2 Отдел внутреннего контроля и внешний аудит.....	36
1.2.3 Отдел анализа рисков	37
1.2.4 Мобильные отряды	37
1.2.5 Делегирование полномочий	37
1.2.6 Пограничные силы.....	38
1.2.7 Таможня.....	38
1.2.8 Фитосанитарная инспекция.....	39
1.2.9 Ветеринарная инспекция.....	39
III.1.3. <i>Процедуры</i>	40
1.3.1 Операционные инструкции по пограничному контролю	40
1.3.2 Операционные планы	41
1.3.3 Пограничные силы	41
1.3.4 Таможня.....	42
1.3.5 Фитосанитарная инспекция.....	43
1.3.6 Ветеринарная инспекция	43
III.1.4. <i>Кадры и обучение</i>	46
1.4.1 Пограничные силы.....	47
1.4.2 Таможня.....	48
1.4.3 Фитосанитарная и ветеринарная инспекции.....	49
III.1.5. <i>Взаимосвязи и обмен информацией</i>	49
1.5.1 Центральный аналитический отдел.....	52
1.5.2 Пограничные силы.....	52
1.5.3 Таможня.....	53
1.5.4 Фитосанитарная инспекция.....	54
1.5.5 Ветеринарная инспекция	54
III.1.6. <i>Инфраструктура и оборудование</i>	55

III. 2.	МЕЖВЕДОМСТВЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО	58
III.2.1.	<i>Нормативно-правовая база</i>	58
2.1.1	Соглашения между таможенной службой и пограничными силами	60
2.1.2	Соглашения между ведомствами по содействию торговле	60
2.1.3	Встречное делегирование ответственности	61
III.2.2.	<i>Институциональная структура</i>	63
2.2.1	Межведомственная рабочая группа по КУГ	64
2.2.2	Национальный координационный центр	65
2.2.3	Совместные экспертные группы	65
III.2.3.	<i>Процедуры</i>	68
2.3.1	Согласованный рабочий процесс на КПП	69
2.3.2	Общая стратегия по рискам/Система контрольных мер	69
2.3.3	Совместный контроль	70
2.3.4	Поисковые группы (ПГ) / команды	71
2.3.5	Совместные операции	71
2.3.6	Мобильные отряды	72
2.3.7	Планы действий при чрезвычайных ситуациях	72
III.2.4.	<i>Кадры и обучение</i>	75
2.4.1	Распределение личного состава	75
2.4.2	КУГ / Межведомственное обучение	75
III.2.5.	<i>Взаимосвязи и обмен информацией</i>	77
III.2.6.	<i>Инфраструктура и оборудование</i>	80
2.6.1	Отбор приоритетных КПП	80
2.6.2	Совместное использование служебных помещений и инфраструктуры	81
2.6.3	Совместное использование оборудования	82
III. 3.	МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО	84
III.3.1.	<i>Нормативно-правовая база</i>	84
3.1.1	Пограничные силы и таможенная служба	86
3.1.2	Фитосанитарная инспекция	86
3.1.3	Ветеринарная инспекция	87
III.3.2.	<i>Институциональная структура</i>	88
3.2.1	Общие управления по связям	88
3.2.2	Сотрудники по связям	89
3.2.3	Региональные объединения/межведомственные рабочие группы	89
3.2.4	Участие в международных организациях/форумах	90
3.2.5	Участие в международных операциях/программах обмена	91
3.2.6	Согласование статуса КПП	91
III.3.3.	<i>Процедуры</i>	93
3.3.1	Совместные планы чрезвычайных мер	93
3.3.2	Стандартная документация	93
3.3.3	Совместный контроль	93
3.3.4	Контроль по принципу «единого окна»	94
3.3.5	Пограничные силы	94
3.3.6	Таможня	94
3.3.7	Фитосанитарная и ветеринарная инспекции	95
III.3.4.	<i>Кадры и обучение</i>	96
3.4.1	КУГ обучение	96
3.4.2	Языковые курсы	96
III.3.5.	<i>Взаимосвязи обмен информацией</i>	96
3.5.1	Регулярные рабочие встречи	97
3.5.2	Развитие международных объединений	98
III.3.6.	<i>Инфраструктура и оборудование</i>	98
III. 4.	СОТРУДНИЧЕСТВО С ДРУГИМИ АКТОРАМИ	100
III.4.1.	<i>Сотрудничество с (другими) государственными акторами</i>	100
4.1.1	Сотрудничество с (регулярными) правоохранительными силами	100
4.1.2	Сотрудничество с Министерством юстиции / Прокуратурой	101
4.1.3	Сотрудничество с Министерством иностранных дел	101
4.1.4	Сотрудничество с Министерством труда	101
4.1.5	Сотрудничество с Министерством транспорта	102
III.4.2.	<i>Сотрудничество с негосударственным сектором</i>	102
4.2.1	MoB с негосударственными акторами	102
4.2.2	Взаимоотношения с государственными органами по содействию торговле	102
4.2.3	Взаимоотношения с перевозчиками/операторами	103
4.2.4	Взаимоотношения с общественностью	104

ЧАСТЬ IV ВОПРОСЫ ОСОБОГО ХАРАКТЕРА.....	106
IV. 1. МИГРАЦИЯ, ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УБЕЖИЩА И ВЫДАЧА ВИЗ	106
IV.1.1. <i>Миграция</i>	107
1.1.1 Въезд и допуск	107
1.1.2 Возврат и пересылка	108
IV.1.2. <i>Предоставление убежища и международная защита</i>	108
1.2.1 Тренинги	109
1.2.2 Процедура	109
1.2.3 Информация и процедура	110
1.2.4 Стандарты приема.....	110
IV.1.3. <i>Виза</i>	111
1.3.1 Процедуры	111
1.3.2 Технические требования	112
1.3.3 Обучение.....	113
IV. 2. УПРАВЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫМИ ПОТОКАМИ И АНАЛИЗ РИСКОВ (ВКЛЮЧАЯ ЗАЩИТУ ДАННЫХ) ..	114
IV.2.1. <i>Сбор информации</i>	114
IV.2.2. <i>Обмен информацией на межведомственном и международном уровне</i>	115
IV.2.3. <i>Раннее оповещение</i>	115
IV.2.4. <i>Анализ рисков</i>	116
2.4.1 Стратегический и операционный анализ рисков.....	116
2.4.2 Процесс анализа рисков	117
2.4.3 Описания рисков	118
2.4.4 Совместный отдел анализа рисков	118
IV.2.5. <i>Защита данных</i>	119
2.5.1 Правовые аспекты.....	119
2.5.2 Операционные аспекты защиты данных.....	120
IV. 3. БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ.....	123
IV.3.1. <i>Борьба с коррупцией в контексте КУГ</i>	123
IV.3.2. <i>Нормативно-правовая база</i>	124
IV.3.3. <i>Институциональная структура</i>	125
IV.3.4. <i>Процедуры</i>	125
IV.3.5. <i>Кадры и обучение</i>	126
IV.3.6. <i>Оборудование</i>	127
ЧАСТЬ V РАЗРАБОТКА НАЦИОНАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ КУГ И ПЛАНА МЕРОПРИЯТИЙ	128
V. 1. УЧРЕЖДЕНИЕ КООРДИНАЦИОННОГО ОРГАНА ПО КУГ	129
V.1.1. <i>Орган, принимающий решения</i>	130
V.1.2. <i>Исполнительный орган</i>	131
V. 2. НАЦИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ КУГ	132
V.2.1. <i>Разработка стратегии КУГ</i>	132
V.2.2. <i>Структура стратегии КУГ</i>	134
V. 3. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПЛАН МЕРОПРИЯТИЙ ПО КУГ	135
V.3.1. <i>Разработка национального плана мероприятий по КУГ</i>	135
V.3.2. <i>Обязательства ключевых заинтересованных сторон по оказанию финансового содействия и реализации поставленных задач</i>	138
V. 4. РЕАЛИЗАЦИЯ ПЛАНА МЕРОПРИЯТИЙ	139
V. 5. МОНИТОРИНГ, ОЦЕНКА И ОБЗОР	140
V.5.1. <i>Мониторинг</i>	140
V.5.2. <i>Оценка</i>	141
V.5.3. <i>Обзор</i>	141
V. 6. РЕЗЮМЕ ПО ПРОЦЕССУ РАБОТЫ НАД СТРАТЕГИЕЙ И ПЛАНом МЕРОПРИЯТИЙ	143
ЧАСТЬ VI ПРИЛОЖЕНИЯ	145
ПРИЛОЖЕНИЕ I МАРШУРТНЫЙ ЛИСТ (<i>LAUFZETTEL</i>)	146
ПРИЛОЖЕНИЕ II 5X5 СТАНДАРТНЫЙ ИНФОРМАЦИОННЫЙ ДОКУМЕНТ	147
ПРИЛОЖЕНИЕ III КЛЮЧЕВЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ КОНЦЕПЦИИ КОМПЛЕКСНОГО УПРАВЛЕНИЯ ВНЕШНИМИ ГРАНИЦАМИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА (МОДЕЛЬ ЧЕТЫРЕХУРОВНЕВОГО КОНТРОЛЯ ДОСТУПА)	152
ПРИЛОЖЕНИЕ IV ТЕХНИЧЕСКОЕ ЗАДАНИЕ ДЛЯ МЕЖВЕДОМСТВЕННОЙ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ПО КУГ	154
ПРИЛОЖЕНИЕ V МОДЕЛЬ МЕМОРАНДУМА О ВЗАИМОПОНИМАНИИ ПО ОБМЕНУ ИНФОРМАЦИЕЙ И РАННЕМ ОПОВЕЩЕНИИ	155

ПРИЛОЖЕНИЕ VI ОСНОВНЫЕ СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ	162
<i>Пограничный контроль</i>	162
<i>Таможенный контроль</i>	162
<i>Инспектирование растений и продуктов растительного происхождения</i>	163
<i>Инспектирование домашних животных и продуктов питания</i>	163
<i>Проверка состояния здоровья человека</i>	164
<i>Предоставление убежища и другие формы международной защиты</i>	164
<i>Миграция</i>	165
<i>Виза и идентификационные документы</i>	165
<i>Сбор информации</i>	165
<i>Раннее оповещение и обмен информацией</i>	166
<i>Борьба с коррупцией</i>	166
ПРИЛОЖЕНИЕ VII ТАБЛИЦА ДЛЯ САМООЦЕНКИ КУГ	167

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

САД	Сопроводительный административный документ
УЭО	Уполномоченный экономический оператор
ИСПМ	Информационная система против мошенничества
ПСП	Предварительные сведения о пассажире
КПП	Контрольно-пропускной пункт
ПКП	Пограничный контрольный пост
БОМКА	Программа содействия управления границами в Центральной Азии
ГЭКРС	Губчатая энцефалопатия крупного рогатого скота (коровье бешенство)
КАДАП	Программы предотвращения распространения наркотиков в Центральной Азии
ЦАО	Центральный аналитический отдел
ООС	Общий отдел по связям (см. также ЦСПД)
ЦСПД	Центр сотрудничества полиции и таможи (см. также ООС)
ЦРУ	Центральное разведывательное управление
СЕФТА	Центральное Европейское соглашение о свободной торговле
СТП	Сеть таможенного правопорядка Всемирной таможенной организации
ЦИООПГИ иммиграции	Центр информации, обсуждений и обмена данными по пересечению границ и
КМТРВ	Конвенция по международной торговле редкими видами дикой фауны и флоры
ОУП	Общее учебное пособие
СБК	Система безопасности контейнеров
ОВДВ	Общий ветеринарный документ о въезде
ДМ или КС	Дипломатическая миссия или консульская служба
ЕС	Европейское Сообщество
ЕЭС	Европейское Экономическое Сообщество
ЕОКЗР	Европейская и Средиземноморская Организация по карантину и защите растений
ЕС	Европейский Союз
ЕВРОДАК мигрантов	Система сравнения отпечатков пальцев лиц, просящих об убежище и нелегальных
ФАО	Организация ООН по продовольствию и сельскому хозяйству
ФРОНТЕКС	Управление внешних границ, (Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Европейского Союза)
УК	Управление кадрами
МВРГ	Межведомственная рабочая группа
КУГ	Комплексное управление границами
МКПП	Международная конференция пограничной полиции
МЦРМП	Международный центр по развитию миграционной политики
НКП	Наземный контрольный пункт
ИКТ	Информационно-коммуникационные технологии
МФИ	Международные финансовые институты
МПЗ	Международные положения в области здравоохранения
СИС	Специалист по иммиграционным связям
ММК	Межминистерская комиссия
ИНТЕРПОЛ	Международная организация уголовной полиции
МО	Международная организация
МОМ	Международная организация по миграции
МККЗР	Международная Конвенция по карантину и защите растений
ИТ	Информационные технологии
МоВ	Меморандум о взаимопонимании
НЦБ	Национальное центральное бюро (Интерпол)
НПО	Неправительственная организация

ОЦ	Операционный центр
ВОЗЖ	Всемирная организация по здоровью животных
ЕУБМ	Европейское управление по борьбе с мошенничеством
РИП	Регистрация имен пассажиров
РУРС	Региональное управление по разведывательным связям
ТОРС	Тяжелый острый респираторный синдром (атипичная пневмония)
ЕТД	Единая таможенная декларация
ШЕН	Шенген
ЮВЕС	Юго-восточное европейское сотрудничество
ОР	Отдел расследований
ТЗ	Техническое задание
СКТЭ	Система контроля торговли и экспорта
ОКПК	Объединенный контрольно-пропускной пункт
КПК ООН	Конвенция ООН против коррупции
УВКБ ООН	Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев
УНП ООН	Управление ООН по наркотикам и преступности
МТО	Международная таможенная организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВТО	Всемирная торговая организация

ТЕРМИНОЛОГИЯ

- План мероприятий:** Рабочий план, определяющий какие конкретные действия необходимо предпринять и кем, в целях достижения целей, указанных в стратегии.
- Уровень:** в контексте мониторинга Европейского Союза (ЕС), “уровень” означает сравнение рабочих методов на основе важных данных по случаям, количеству сотрудников, среднему времени для отдельных рабочих случаев и по качеству проделанной работы.
- В рамках проектной документации, “уровни” указывают на основные этапы/результаты, реализованные до начала следующей фазы проекта.
- Голубая / зеленая граница:** морская/ сухопутная линия границы, находящаяся за пределами уполномоченных контрольно-пропускных пунктов, в которых осуществляется деятельность по охране границ.
- Пограничный контроль** деятельность, осуществляемая на границе, исключительно в ответ на намерение пересечь границу, независимо от любых других соображений. Деятельность охватывает: (а) проверки, осуществляемые на уполномоченных контрольно-пропускных пунктах для обеспечения того, что лица, их транспортные средства и объекты в их собственности, могут быть санкционированы на въезд на территорию или санкционированы на выезд с этой территории; и (б) охрана границ за пределами уполномоченных контрольно-пропускных пунктов и вне фиксированного времени, в соответствии с этим положением, для недопущения обхода контрольно-пропускных пунктов во избежание проверки и въезда или выезда с территории.
- Контрольно-пропускной пункт:** любой пропускной пункт – на земле, море, реке или на воздушных границах – уполномоченный компетентными органами на пересечение государственной границы.
- Информационный поток снизу-вверх и сверху-вниз:** описание информационного потока в данном организационном отделе, либо на центральном, либо на операционном уровне, а также в организационных структурах с операционного до политического уровня (снизу-вверх) или с политического уровня до операционного (снизу-вверх).
- Перевозчик:** любое физическое или юридическое лицо, чья профессиональная деятельность заключается в обеспечении пассажирской транспортировки по земле, морю или воздуху.
- Контролирование:** надзор, принятие решений и оценка специфических процессов в данной организации в отношении организационного развития, кадров или финансовых вопросов этой организации.
- План чрезвычайных мер:** организованная и скоординированная совокупность мер, предпринимаемых в случае чрезвычайной ситуации или стихийного бедствия на границе, призванных помочь государству оперативно преодолеть серьезные инциденты с минимальными затратами и разрушениями. Планы чрезвычайных мер также могут включать процесс мониторинга и «триггеры» для инициирования запланированных мер.
- База данных:** Комплексный сбор данных, организованных для удобного доступа, как правило автоматизированные для электронного анализа.
- Делимитация/демаркация:** Делимитация – это «физическая» линия, обозначающая государственную границу; демаркация – это акт установления и маркировки пределов или границ
- Система раннего оповещения:** Система, применяемая для получения информации или оповещения прочих заинтересованных сторон об ожидаемых или текущих рисках или угрозах, связанных, например, с передвижениями лиц или товаров, или с информацией о животных, растениях и рисках общественному здоровью.
- Передовой опыт ЕС:** ЕС различает писанные правовые нормы, (например, взаимосвязи, общие меры, положения и постановления, соглашения, резолюции и решения Совета) и передовой опыт, который был приобретен в определенных сферах, странах и/или рабочих областях. Этот опыт общепринят как наилучшая практика в ЕС в целях согласования процедур на самом высоком уровне. Передовой опыт законодательно не обязателен. (К примерам относятся Руководство Комиссии по анализу рисков в области таможенных вопросов, Шенгенский каталог передового опыта по контролю внешних границ (который будет заменен на общий каталог), СИС-СИРЕНА, сотрудничество правоохранительных органов и визовый режим).
- ЕС *Acquis Communautaire*:** Все юридические инструменты Европейского Союза /Европейского Сообщества, которые должны юридически и/или оперативно выполняться государствами-

членами и странами-кандидатами на вступление в ЕС, согласно утвержденному плану, до вступления или в течение определенного периода после вступления.

Внешние границы: конкретно относятся к границам государств-членов ЕС, включая речные и озерные границы, морские границы и аэропорты, речные, морские и озерные порты, при условии, что они не являются внутренними границами (ЕС).

Анализ недостатков и нужд: анализ текущей ситуации и предпринимаемых мер с целью выявления сфер, где необходимо предпринять дополнительные действия в целях достижения поставленных задач и стандартов.

Стратегия КУГ: каталог политических и операционных задач, которые страна намерена решить с целью учреждения более комплексной, эффективной и результативной системы управления границами.

Маршрутный лист («обходной лист»)¹: пронумерованный сверточный лист по грузовым транспортным средствам на таможенных постах на границе, с ячейками которые подлежат регистрационной маркировке по каждой проведенной контрольной мере (таможня, погрансилы, ветеринарная служба, фитосанитарная служба) и подписанный ответственным сотрудником. Данный документ передается водителю на пункте въезда, а на выезде документ будет востребован и проконтролирован, в целях обеспечения прохождения грузового транспорта и водителем всех необходимых контрольных процедур.

Мобильный отряд: контрольный отдел, состоящий – в соответствии с предусмотренными задачами – из представителей одного или нескольких ведомств, ответственных за пограничный контроль, выполняющий внутреннюю охрану и/или охрану государственной границы между контрольно-пропускными пунктами.

Операционные задачи: определенный результат, который необходимо достичь, конкретным действием или рядом действий.

Операционный план: подробный план конкретных задач организаций и отделов.

Анализ рабочего процесса: оценка рабочих потоков и информационных потоков внутри организационного отдела, администрации или между ведомствами.

Анализ рисков: постоянный процесс, начинающийся с определения риска, формулирования задач, продолжающийся сбором и обработкой данных и информации, а также анализом рисков (оценка риска) и разработкой вариантов решений (риск-менеджмент).

Круглый стол: встреча экспертов из различных секторов экономики/стран для обсуждения конкретной темы.

Автономный компьютер: персональный компьютер, неподключенный к сети.

Автономные базы данных: базы данных без он-лайн доступа.

Специальная группа: организационный отдел, созданный исключительно для выполнения конкретной задачи, как правило, в заданные сроки.

Техническая схема: Техническая схема КПП как подробное описание типов, содержания и последовательности операций и процедур контроля, осуществляемых контролирующими ведомствами и/или другими службами в процессе перемещения людей, транспорта, товаров и других предметов через КПП в целях пересечения границы. ТС также определяет необходимые условия для работы и взаимодействия контролирующих ведомств и служб для каждого КПП. В целях обеспечения единого подхода к работе КПП на национальном уровне могут устанавливаться типичные (стандартные) технические схемы или руководство для автодорожных и других типов КПП.

Учебная программа: образовательный/учебный план, составленный для специальных целевых групп и особых сфер деятельности. Как, например, «общий учебный план» для пограничных сил – это план, утвержденный на уровне ЕС, и состоящий из серии модулей, которые считаются необходимыми при обучении офицеров пограничных сил.

Учебное пособие: документ, разработанный на базе соответствующих учебных программ, для обеспечения должной реализации целей и задач, обозначенных в профильной учебной программе.

¹ Разные страны используют различные наименования данного документа

ВВЕДЕНИЕ

В ЭТОЙ ЧАСТИ ДАНЫ ОТВЕТЫ НА СЛЕДУЮЩИЕ ВОПРОСЫ...

- Цель данного документа?
- Зачем разработано Руководство?
- Какова структура Руководства?

Настоящий документ представляет собой последнюю доработанную версию **Руководства по реализации Комплексного управления границами в Центральной Азии**, презентация которого впервые состоялась в феврале 2006 года. Цель заключается в предоставлении инструкций по последовательной реализации мероприятий по комплексному управлению границами в рамках программы БОМКА. Были учтены актуальное международное законодательство и передовой опыт, а также опыт, полученный в ходе реализации программы БОМКА.

Руководство предназначено для поддержки реализации национальных проектов в сфере КУГ и для содействия национальным властям в доработке национальных стратегий КУГ и планов мероприятий. Следуя инструкциям данного Руководства, страны-бенефициары обеспечат то, что политики и проекты, разработанные впоследствии, будут полностью соответствовать современным стандартам пограничного контроля.

Эффективное и рациональное управление границами позволит гражданам жить на территории безопасности и свободы, где они смогут перемещаться свободнее, и где будут содействовать трансграничной торговле - все это ключевые предпосылки экономического роста и сокращения бедности. Увеличение трансграничных потоков также будет способствовать развитию более открытых обществ, с лучшим пониманием и толерантностью к своим соседям и их культурным, религиозным и языковым различиям. Вместе с тем, такие угрозы, связанные со злоупотреблением слабой работы системы пограничного контроля, как например, контрабанда товаров и работоторговля, наркотрафик и контрабанда оружия, можно будет эффективнее купировать, если государственные органы, ответственные за контроль государственных границ, усовершенствуют свои связи, обмен информацией и общее сотрудничество.

Руководство имеет технический характер и должно рассматриваться в качестве рабочего инструмента, обеспечивающего руководство по тому, как улучшить сотрудничество и координацию на различных уровнях. В Руководстве не следует видеть документ с подробными техническими спецификациями на разработку индивидуальных систем управления границами в центральноазиатских республиках. Скорее его следует считать полезной основой и вспомогательным документом при разработке национальных комплексных и современных систем управления границами. Документ не претендует дать всеобъемлющее описание национальных задач стратегии КУГ, как и то, что не все принципы, собранные в этом документе, имеют такое же применение и значение в каждой конкретной республике Центральной Азии. Следовательно, даже если стратегии КУГ и планы мероприятий необходимо привести в соответствие с концепцией КУГ, подробно представленной в этом документе, их обязательно нужно будет адаптировать к национальным условиям каждой из стран.

Структура Руководства

После введения в концепцию КУГ, в **Части I** описываются три принципа КУГ (внутриведомственное, межведомственное и международное сотрудничество и координация), которые образуют основу концепции КУГ. Тогда как под **внутриведомственным сотрудничеством** описываются сотрудничество и координация внутри ведомства или министерства, **межведомственное сотрудничество** касается сотрудничества и координации между разными министерствами и ведомствами, и, наконец, под **международным сотрудничеством** понимается сотрудничество с ведомствами и министерствами других государств или с международными организациями.

В **Части II** представлены основные профильные ведомства в сфере КУГ. **Пограничная служба, таможня, фитосанитарная и ветеринарная инспекции**, а также, при особом запросе в этой связи, **службы, ответственные за общественное здоровье**, представлены через их:

- 1) основные обязанности;
- 2) институциональную структуру;
- 3) сферу сотрудничества в отношении их обязанностей в сфере пограничного контроля. В последнем разделе этой Части II представлены дополнительные акторы – государственные и неправительственные стороны – которые, благодаря своей сфере ответственности, обладают дополнительным влиянием на управление границами.

Суть Руководства, т.е. **концепции КУГ – это сотрудничество и координация на практике**, раскрывается в **Части III**. Принципы сотрудничества в рамках КУГ приводятся в трех отдельных главах. Основной акцент делается на вышеупомянутые главные действующие лица (акторы). Описание каждого принципа предлагает теоретические, практические ответы и примеры в следующих подразделах:


- *Нормативно-правовая база* – описание необходимой правовой базы для реализации координирующих структур по сотрудничеству.
- *Институциональная структура* - организационное устройство, необходимое для внедрения концепции КУГ.
- *Процедуры*, в контексте Руководства, охватывают единственно процедурные вопросы координации и сотрудничества в области вышеуказанных трех принципов.
- *Кадры и обучение* – вопросы найма и образования/обучения в рамках координации и сотрудничества.
- *Взаимосвязи и обмен информацией* – предоставление инструкций о том, как наилучшим способом создать стандартизированный и рациональный обмен и поток актуальной информации.
- *Инфраструктура и оборудование* – дополняет каждую главу, указывая необходимое оборудование для поддержания сотрудничества и координации на всех уровнях.

В дополнительной **Главе III.4** описывается сотрудничество с другими акторами, в особенности координация с правоохранительными силами, прокуратурой, перевозчиками/операторами, с органами, занимающимися торговыми связями и общественностью.

Вопросы, связанные с предоставлением убежища и выдачей виз, управлением информационными потоками и анализом рисков (включая вопросы защиты данных), а также проблема борьбы с коррупцией в контексте КУГ, освещены в трех отдельных главах в **Части IV Вопросы особого характера** – с отражением их значения для всех частей и уровней концепции КУГ.

В последней части Руководства – **Часть V Разработка национальных стратегий КУГ и планов мероприятий** – представлено руководство по тому, как лучше всего выстроить свой подход к комплексному управлению границами на национальном и международном уровне. Формы и образцы должны помочь оперативному сотруднику (практику), ведомству и межведомственному органу в разработке ясной дорожной карты реализации. В подразделе по оценке и обзору дается информация о том, как наилучшим образом вести мониторинг процесса реализации.

Часть VI состоит из **приложений**, включая ряд практических форм и информационных таблиц, как дополнение к содержанию Руководства.

Включив **примеры передового опыта** государств-членов ЕС, а также примеры республик Центральной Азии и других частей мира, Руководство решает проблему очевидной нужды в **более практическом инструменте** для реализации КУГ. Примеры передового опыта (обозначенные значком  **пример передового опыта**) иллюстрируют то, как государства успешно решают определенные вопросы за счет реализации определенных компонентов КУГ.

ЧАСТЬ I

КОНЦЕПЦИЯ КОМПЛЕКСНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГРАНИЦАМИ

В ЭТОЙ ЧАСТИ РАЗЪЯСНЯЕТСЯ КОНЦЕПЦИЯ КОМПЛЕКСНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГРАНИЦАМИ

КУГ предусматривает **координацию и сотрудничеству между всеми акторами, участвующими в управлении границами**. За счет усовершенствования взаимосвязей, обмена информацией и взаимопомощи между службами, можно успешнее осуществлять охрану государственной границы.

I.1. Многообразие участвующих сторон: общая цель

В какой бы стране это не осуществлялось, многообразные акторы задействованы в решение вопросов, связанных с охраной государственной границы. Несмотря на то, что у них, совершенно определенно, разные сферы интересов и рабочие процедуры, все эти акторы работают по достижению двух общих стратегических целей.

Традиционно, одна стратегическая цель на государственном уровне в отношении управления границами состоит в охране границ перед угрозами национальной безопасности, национальной экономике и здоровью нации, а также в предотвращении трансграничной преступной деятельности и незаконного въезда или выезда из страны.

В то же время увеличивающаяся международная торговля и туризм, а также усиление культурного и образовательного обмена, делают содействие законному передвижению людей и товаров столь же важной стратегической целью в большинстве стран.

I.2. Комплексное управление границами

Комплексное управление границами можно определить как:

Национальная и международная координация и сотрудничество среди профильных государственных органов и ведомств, ответственных за безопасность границ и содействие торговле, в целях установления эффективных, рациональных и координируемых систем управления границами, чтобы добиться задачи - открытые, но хорошо контролируемые и безопасные границы².

I.3. Три принципа концепции комплексного управления границами

Это сотрудничество и координация должны осуществляться на трех уровнях, также называемых **три принципа КУГ**, которые далее разъясняются в подразделах:

- Внутриведомственное сотрудничество;
- Межведомственное сотрудничество
- Международное сотрудничество

² Взято из «Руководства по Комплексному управлению границами в Западных Балканах», Рабочий документ Комиссии ЕС, доработанная редакция, январь 2007г. Следует особо отметить, что общепринятого определения КУГ не существует.

1.3.1. Внутриведомственное сотрудничество

Под внутриведомственным сотрудничеством понимаются процедуры, обмен информацией и ресурсами внутри одного государственного органа (министерства или ведомства). Что включает:

(а) **вертикальное сотрудничество**: между центральным, региональным и местными уровнями;

(б) **горизонтальное сотрудничество**: между разными отделами одних и тех уровней.

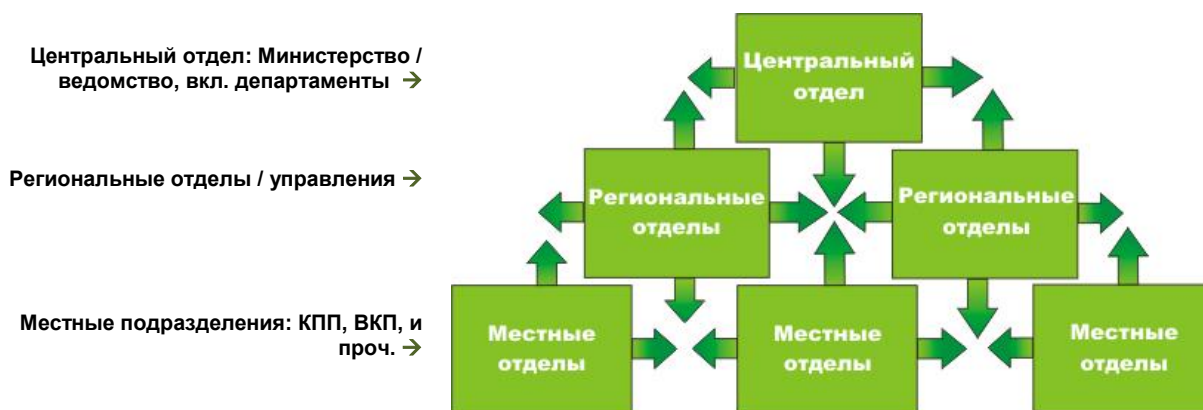


Рис 1: Внутриведомственное сотрудничество

Под внутриведомственным сотрудничеством понимается взаимодействие между:

- Министерством и его профильной пограничной службой
- Пограничной службой и другими службами в структуре того же министерства
- Разными отделами в центральных управлениях (командования)
- Разными местными подразделениями: контрольно-пропускные пункты (КПП), пограничные контрольные посты (ПКП) и другие внутренние контрольные посты (ВКП)
- Центральными управлениями, региональными подразделениями и местными КПП и ПКП

К примерам такого сотрудничества относится информационный поток сверху-вниз с центрального уровня до КПП, в целях обеспечения информации о новых положениях, а также сотрудничество между пограничниками и внутренними органами власти, в особенности, чтобы способствовать безопасной переправке и транзиту грузов. Информацию, собираемую на КПП и голубой/зеленой границах, необходимо отправлять в центральное управление, а результаты анализа собранной информации необходимо обратно направлять на местный уровень для дальнейшего улучшения оперативной деятельности.

1.3.2. Межведомственное сотрудничество

Межведомственное сотрудничество - это сотрудничество и координация между разными министерствами или пограничными службами, а также между оперативными сотрудниками различных служб, действующих на границе или ВКП. Такое сотрудничество начинается на министерском/**центральном** уровне, на котором ведется обсуждение среднесрочных и долгосрочных стратегий, и простирается до оперативных мероприятий на уровне **региональных** подразделений и каждодневных операций на уровне КПП/**местном** уровне.

Координация на стратегическом уровне помогает избежать несоответствий в политике, в то время как на местном уровне, межведомственное сотрудничество должно привести к более рациональной работе, сокращению времени обработки данных и большему показателю выявления незаконных трансграничных действий, таких как незаконная миграция и контрабанда товаров и животных. (см. подробнее в Главе III.2.)

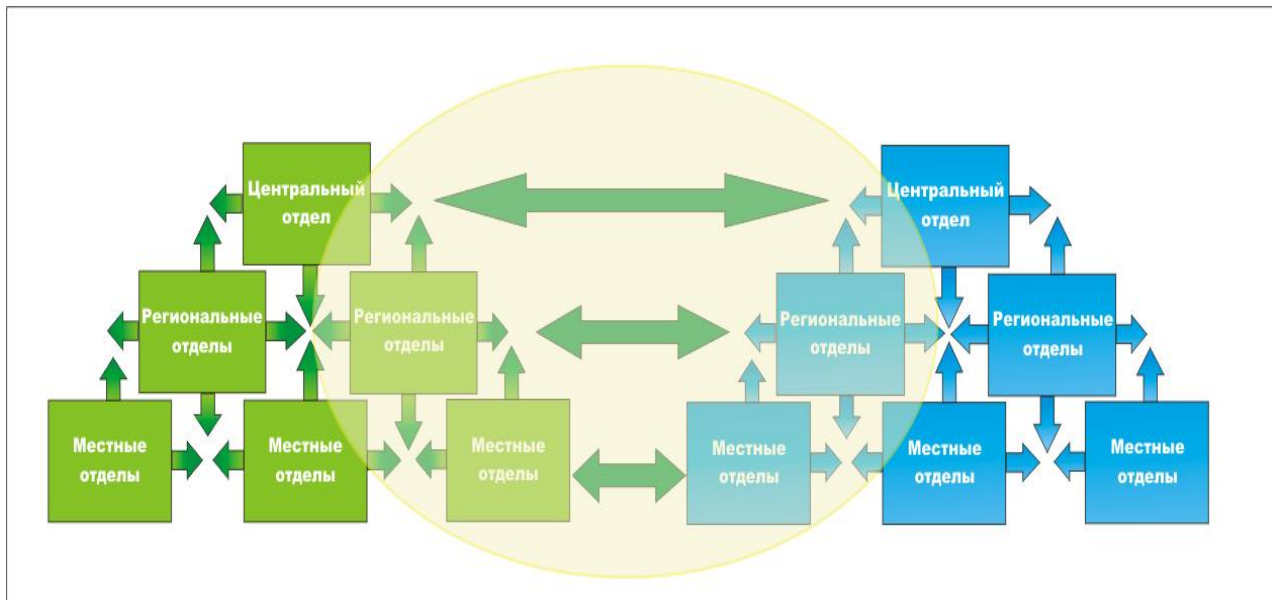


Рис 2: Межведомственное сотрудничество

I.3.3. Международное сотрудничество

Тесное сотрудничество в сфере пограничного контроля с соседними странами и другими заинтересованными странами является эффективным инструментом содействия законному проезду и торговле через границы, и в то же время способствует борьбе с трансграничной преступностью и незаконной миграции. Тогда как центральный уровень акцентирует свою деятельность на координации таких стратегических аспектов, как совместная охрана и служба на пограничных участках, более всего вызывающих опасения, сотрудничество КПП касается вопросов оперативного характера.

Таким образом, международное сотрудничество связано с:

- *Двусторонним сотрудничеством между соседствующими государствами*
Двустороннее сотрудничество **должно включать встречи между соседствующими странами** на региональном и центральном уровне для обсуждения таких вопросов, как статус разных КПП (включая приоритизацию и график работы), координация пограничных патрулей по обе стороны границы, учреждение совместных патрулей и операций, создание общих отделов по связям для улучшения взаимосвязи и обмена информацией, подготовка процедур при чрезвычайных ситуациях (например, преследование по горячим следам и инциденты в приграничной зоне), а также координация и сотрудничество по вопросам инфраструктуры и возможного создания параллельного контроля. В качестве неперемного условия успешного пограничного сотрудничества выступает решение вопросов делимитации и демаркации на двусторонней основе.
- *Многосторонним сотрудничеством с акцентом на вопросы пограничного контроля*

За счет многостороннего сотрудничества, можно лучше решать проблемы в таких общих сферах деятельности, как трансграничная преступность, незаконная миграция, работоторговля, терроризм и контрабанда товаров, особенно через подписание международных соглашений. Сотрудничество с международными заинтересованными сторонами, участие в региональных/международных форумах и в регулярных обучающих семинарах может облегчить обмен информацией и укрепить взаимное доверие среди коллег из разных государств. Что может привести к формированию неформального объединения официальных лиц из профильных ведомств, стремящихся больше контактировать друг с другом.

→ *Местным сотрудничеством между официальными лицами по обе стороны границы*

В этом сотрудничестве упор делается на **усовершенствование каждодневных операций**. Такое сотрудничество может включать от обмена информацией до гибкого разрешения возможных оперативных проблем в интересах упрощения законных пересечений границы.

Тесное международное сотрудничество в сфере пограничного контроля с соседними странами и другими заинтересованными государствами является **эффективным инструментом содействия торговле и борьбе с трансграничной преступностью** и незаконной миграцией. К примеру, этого можно добиться за счет учреждения соответствующих механизмов и каналов связи (взаимосвязи), местных контактных центров, совместных планов при чрезвычайных ситуациях или чрезвычайных мер, и разрешения инцидентов, опираясь на факты, во избежание политических разногласий. В то время как центральный уровень будет акцентировать свое внимание на координации таких стратегических аспектов, как совместная организация охраны наиболее опасных участков границы, сотрудничество на пограничных постах, связанное с решением оперативных вопросов, должно осуществляться на каждодневной основе.

Следует помнить, что у инициатив международного сотрудничества также может быть аспект межведомственного сотрудничества, и, как минимум, министерства иностранных дел должны привлекаться в процесс ведения переговоров по двусторонним и многосторонним соглашениям. К другим межведомственным аспектам международного сотрудничества, к примеру, можно отнести возможность создания общего отдела связей для сотрудников таможенной и пограничной служб разных стран.



Рис 3: Международное сотрудничество

Несколько вышеуказанных примеров показывают, что о каком бы принципе КУГ не велась речь, сотрудничество и координация должны рассматриваться на всех уровнях пограничных служб. Тогда как центральный уровень сосредотачивает координацию на стратегических вопросах, региональные и местные подразделения должны акцентировать операционное сотрудничество. Все это тесно взаимосвязано и взаимозависимо. Что делает еще более важным внимательное и тщательное планирование мер, направленных на усовершенствование внутриведомственного, межведомственного и международного сотрудничества; Национальная стратегия КУГ и План мероприятий образуют крайне полезный инструмент в этой связи (см. Часть V подробнее о том, как разрабатывать и использовать эти документы).

Три принципа КУГ разделены не строго, но их следует понимать, как пересекающиеся вопросы. Примером тому может служить учреждение совместных отделов по связям, в которых представители, как таможенной службы, так и пограничной полиции могли бы оперативно осуществлять обмен информацией с профильными служащими соседней страны. Это, несомненно, тот вопрос, который необходимо рассмотреть, как участвующим в этой работе ведомствами, так и на международном уровне, с тем, чтобы прийти к соглашению с соседней страной.

Центральноазиатские республики отличаются друг от друга. Институциональные (если не конституционные) соглашения могут повлиять на трехсторонний принцип КУГ до такой степени, что не всегда можно будет четко разграничить уровни. Эти отличия следует помнить при ознакомлении и применении этого *Руководства* в случае каждой из республик.

ЧАСТЬ II ОСНОВНЫЕ ВЕДОМСТВА В СФЕРЕ КУГ

В ЭТОЙ ЧАСТИ ПРЕДСТАВЛЕНО

Краткое описание основных ведомств, задействованных в сфере КУГ в Центральной Азии.

В этой части приводится краткая характеристика основных участвующих сторон, как правило, занимающихся вопросами управления границами и их специфических нужд в отношении сотрудничества и координации с другими службами. Важно помнить, что в *Руководстве* не задумывалось собрать в одном документе все аспекты, связанные с задачами этих акторов, а лишь те аспекты, которые касаются **сотрудничества и координации** в рамках Комплексного управления границами.

Помимо тесного сотрудничества между посольствами и дипломатическими миссиями, работа в приграничной зоне и на КПП, внутреннее сотрудничество правоохранительных органов, координация между пограничными отрядами и таможней, а также с ветеринарными, фитосанитарными и санитарно-эпидемиологическими службами, является важнейшей деятельностью по обеспечению эффективного и рационального пограничного контроля. Что касается данного документа – поскольку речь идет, в основном, о пересечении границ – главный упор делается на вышеперечисленные ведомства.

В Центральной Азии вышеуказанные ведомства называются следующим образом:

	Казахстан	Кыргызская Республика	Таджикистан	Туркменистан	Узбекистан
Пограничные силы	Служба пограничных сил	Пограничная служба	Пограничные Войска	Государственная пограничная служба	Комитет по охране государственной границы
Таможня	Комитет таможенного контроля	Государственный таможенный комитет	Таможенная служба	Государственная таможенная служба	Государственный таможенный комитет
Ветеринарная инспекция	Управление государственной ветеринарно-санитарной безопасности	Государственный департамент ветеринарии	Управление государственного ветеринарного надзора	Служба государственного ветеринарного надзора на границе и транспорте	Главное Государственное управление ветеринарии при Министерстве сельского и водного хозяйства
Фитосанитарная инспекция	Управление фито-санитарной безопасности	Департамент химизации, охраны и карантина растений	Государственная инспекция по фитосанитарии, карантину растений	Государственная служба по карантину растений	Главная Государственная инспекция по карантину растений при Министерстве сельского и водного хозяйства
Здравоохранение	Санитарно-эпидемиологическая служба	Центр карантина и особо опасных инфекций	Служба государственного санитарно-эпидемиологического контроля	Государственная санитарно-эпидемиологическая служба	Министерство здравоохранения

Дополнительно к основным пограничным службам (пограничные силы, таможня, фитосанитарная, ветеринарная и санитарно-эпидемиологическая службы), существует широкий круг заинтересованных сторон, чью деятельность и интересы необходимо также учитывать в комплексном подходе к управлению границами. Ведомства Центральной Азии, имеющие отношение к КУГ, весьма существенно разнятся. В то время как в одной стране роль Министерства транспорта очень сильна, в другой стране у этого министерства ответственности по отношению к КУГ меньше. В данном документе внимание акцентируется на те ведомства, которые, как правило, имеют отношение к комплексному подходу к управлению границами. Тем не менее, с национальной точки зрения, необходимо учитывать еще и другие ключевые ведомства. Некоторые из них важны для обеспечения надлежащего функционирования КПП; другим необходима информация, собираемая пограничными отрядами и таможенной службой, для исполнения своих собственных задач, или у них есть иная заинтересованность в пограничной безопасности или развитии торговли. Интенсивность, с которой эти заинтересованные стороны работают друг с другом, зависит от их задач.

Длинный список заинтересованных сторон в правительстве может включать государственные органы, ответственные за:

- правопорядок;
- юстицию;
- финансы;
- сельское хозяйство;
- здравоохранение;
- внешнюю политику
- окружающую среду;
- транспорт, энергетику и инфраструктуру;
- культуру;
- туризм;
- телекоммуникации;
- оборону
- экономику

Аэропорты, портовые службы и соответствующие органы безопасности также играют важную роль в обеспечении безопасности, охраны и бесперебойного потока людей и товаров через основные пункты въезда в страну. Вместе с тем необходимо установить сотрудничество с экспедиторами, перевозчиками, железнодорожными компаниями и другими группам интересов, такими как промышленные и бизнес ассоциации. Дополнительно к этому гражданский сектор, неправительственные организации и население приграничных территорий также могут внести свой вклад в решение определенных вопросов более широкой концепции управления границами, соответственно, они являются акторами, с которыми необходимо сотрудничать. Глава III.4 специально отведена вопросу сотрудничества с этими прочими акторами.

II. 1. Пограничные силы

Обязанности

Пограничные силы³ являются ведущим ведомством в отношении **безопасности границ**. Пограничные силы могут быть дислоцированы, либо на наземных, либо на морских, либо на воздушных контрольно-пропускных пунктах, вдоль сухопутных или морских рубежей, или в непосредственной близости от границы, или в региональных или центральных штаб-квартирах, в полномочия которых входят функции, необходимые для проведения:

³ Положение ЕС № 562/2006 (Кодекс ЕС по Шенгенским границам) определяет «пограничный служащий» как любое назначенное официальное лицо, в соответствии с национальным законодательством, на контрольно-пропускном пункте или вдоль границы или в непосредственной близости от этой границы, которое выполняет, согласно этому Положению и национальному законодательству, задачи пограничного контроля. Чтобы добиться общего понимания, в доработанной версии Учебника по КУГ для Центральной Азии применяется термин «пограничные силы», используемый в Положении ЕС, указывающий упомянутые обязанности.

- **контроля или охраны** внешних границ
- **превентивных или правоохранительных мер** на внешних границах, необходимых для обеспечения национальной безопасности в соответствии с национальными законами
- **расследований** фактов, раскрытых в ходе контроля или охраны внешних границ

Поэтому в обязанности пограничных сил входит:

- **проведение проверки** законности заявления каждого пассажира на въезд в страну
- **предотвращение и препятствие незаконному пересечению** государственной границы
- **контроль пассажиров** и транспортных средств (включая проверки транспортных средств и объектов, находящихся в собственности лица), пересекающих государственную границу согласно международным соглашениям и в сотрудничестве с другими органами власти
- **выполнение**, как минимум, оперативной и беспристрастной **минимальной проверки на предмет действительности документов**, разрешающих законному владельцу пересекать границу, и контроль отсутствия признаков подделки или подлога
- принятие необходимых мер, если лицо не отвечает условиям въезда в страну
- соблюдение **обязательств, установленных международными соглашениями**, ориентирование деятельности органов, уполномоченных на внесение запросов, о пограничной деятельности, надзор деятельности, связанной с охраной государственной границы, ответственность за установку и обновление пограничных указателей, и содержание зоны пограничного контроля в чистоте
- **предотвращение правонарушений** на государственной границе и в отношении зданий и средств, охраняемых пограничными отрядами
- исполнение **правоохранительных обязанностей, связанных с иностранцами**, указанных в соответствующем законе об иностранцах и подзаконных актах;
- работа по исполнению **обязанностей, связанных с беженцами**, определенных в отдельных правовых нормах;
- принятие необходимых мер по решению любых чрезвычайных ситуаций, связанных с беженцами и конфликтами, прямо угрожающих порядку на государственной границе;
- действие в рамках административных процедур, указанных правовыми нормами и **поддержание порядка на государственной границе**;
- применение властных полномочий, установленных правовыми нормами, в определенных случаях незначительных правонарушений;
- сбор и оценка информации, необходимой погрансилам для исполнения своих обязанностей;
- применение полномочий на ведение расследований согласно национальному законодательству.

Дополнительно к этому, пограничные силы могут выполнять обязанности, указанные в нормативно-правовых актах, связанные с защитой границы в случае военного положения, при чрезвычайной ситуации или происшествии.

Пограничные силы осуществляют **«пограничный контроль»**. «Пограничный контроль», согласно Кодексу о Шенгенских границах⁴, можно еще разделить на **«пограничные проверки»**⁵ и **«охрану границы»**⁶. «Пограничные проверки» делятся на обязательные **«проверки первого уровня»**, основные проверки, и **«проверки второго уровня»**, т.е. дополнительная проверка, которая может проводиться в случае подозрения, в специально отведенном месте, отдельном от того места, где все лица, проходят первичную проверку.

Основной принцип эффективной и оперативной системы управления границами на внешних рубежа – в рамках своих полномочий – это максимально способствовать безопасности граждан страны, в то же время содействовать перемещению людей и товаров через границу.

Институциональная структура

Пограничный контроль и охрана голубой и зеленой границы должны осуществляться профессиональными пограничными служащими, а надзор этой работы должен вести центральный государственный орган, являющийся частью министерства, ответственного за юстицию, свободы и безопасность, внутренние дела (правопорядок). Учитывая опыт других стран, а особенно правила в ЕС и в зоне Шенгена, рекомендуется, чтобы пограничные силы формировались в качестве **специального, единого, профессионального органа**. Это могло бы, к примеру, принять форму автономного и централизованного подразделения специального назначения в правоохранительных структурах (тем не менее, возможны и иные решения, до тех пор, пока эффективность такой службы гарантирована). Более того, необходимо четко обозначить структурные и организационные отличия между управлением по пересечению границ и управлением по охране границы. Должно быть четкое определение сотрудничества, предусмотренного на вертикальном и горизонтальном уровнях.

Сферы сотрудничества

В ходе исполнения своих служебных обязанностей и решения поставленных задач, указанных в правовых нормах, пограничные силы обязаны сотрудничать с правоохранительными органами, таможней, миграционными службами, ведомствами по чрезвычайным ситуациям, со службой национальной безопасности, агентствами по охране окружающей среды, военными и другими государственными ведомствами, органами местного управления, организациями предпринимателей, общественными организациями, НПО, международными организациями, гражданами и их сообществами.

II. 2. Таможня

Обязанности

Таможенная служба, в целом должна обеспечивать содействие торговым отношениям, а также защиту общества и предотвращение трансграничных преступлений, и поэтому прежде всего несет ответственность за контроль товаров, проходящих через границу.

Таможенная служба:

- Обеспечение безопасности и охраны граждан
- Защита окружающей среды
- Защита финансовых интересов своей страны

⁴ Положение ЕС № 562/2006 (см. полное название в Приложении VI).

⁵ Проверка на контрольно-пропускных пунктах для обеспечения того, что лицам, включая их транспортные средства и объекты, находящиеся в их собственности, пересекающие государственную границу, разрешено въезжать на территорию государства-члена ЕС или разрешено покидать ее.

⁶ Охрана границ между КПП и охрана КПП вне фиксированных часов работы, чтобы не допустить уклонения лиц от прохождения пограничного контроля.

- Защита страны от нелегальной торговли, и в то же время содействие законной предпринимательской деятельности
- Улучшение конкурентоспособности бизнеса в своей стране за счет современных рабочих методов, поддерживаемой легкодоступной электронной таможенной средой

Сотрудник таможенной службы является государственным официальным лицом, трудовая деятельность которого осуществляется на наземном, или на морском, или на воздушном контрольно-пропускном пункте, вдоль сухопутных или морских границ, или в непосредственной близости от границы, или в региональных или центральных управлениях.

Служащие таможенной службы выполняют:

- Пограничный и наземный контроль для содействия движению потока легитимных пассажиров и законной торговли
- Меры (на внешних границах и внутри страны) по обеспечению соответствия с национальными нормативно-правовыми положениями, поддержания законности и национальной безопасности, свободы перемещения людей и товаров
- Контроль согласно запрещениям и ограничениям защищающим безопасность и охрану граждан и окружающей среды
- Сбор национального дохода
- Таможенные процедуры (таможенная очистка) на пограничных и на внутренних таможенных постах;
- Расследование фактов, выявленных в ходе проверок или охраны внешних границ, и – если уполномочено законом – применение административных штрафов
- Контроль пассажиров, товаров, транспортных средств и грузов, пересекающих государственную границу в соответствии с международными соглашениями и в сотрудничестве с другими ведомствами
- Сбор и оценка информации, необходимой для исполнения своих прямых обязанностей
- Мероприятия таможенного контроля и удостоверение, а также очистка, акцизный контроль и налоговое инспектирование, в целях сбора государственных доходов
- Сотрудничество в сфере международных торговых, валютных, санитарных, фитосанитарных и прочих положений, связанных с трансграничным перемещением товаров и лиц.

Институциональная структура

Наличие **центральной таможенной администрации**, являющаяся частью министерства финансов, необходимо для унификации и правильного применения таможенных правил. Таможня должна быть представлена на всех КПП, за исключением небольших двусторонних КПП, деятельность которых ограничивается лишь контролем пересечения границы лицами, и где действует специальная договоренность между погрансилами и таможней, согласно которой обязанности таможни передаются погрансилам («перекрестное наделение полномочий/ обязанностей»). Обязанности таможенных служащих должны быть определены в таможенном административном праве.

Сотрудничество

Таможенные власти занимают важное место в управлении границами, обусловленное двойной задачей поощрения торговли и борьбы с международной преступностью. Таможня – это наиболее подходящий орган для развития комплексных процедур между различными ведомствами, работающими на КПП, такими как погрансилы, фитосанитарная и ветеринарная службы. Оптимизация таможенной деятельности необходима для достижения эффективной интеграции с другими органами управления.

В своей повседневной работе таможенные служащие постоянно сотрудничают не только с пограничными отрядами, но и с ветеринарными и фитосанитарными инспекторами; службами торговых инспекций и защиты прав потребителей; с ведомствами по охране окружающей среды и культурных ценностей, и агентствами, ответственными за подтверждение транспортировки и лицензий на импорт/экспорт. Поэтому для таможенных властей архиважно активно участвовать в обеспечении профессионального сотрудничества и координации между всеми партнерами.

Учитывая их общую задачу борьбы с трансграничной преступностью и защиты безопасности общества, самым главным является тесное и оперативное сотрудничество между таможенной службой, ответственной за контроль товаров, и пограничными силами, которые несут основную ответственность за проверку лиц. Следует вести совместную деятельность и использовать соответствующие возможности через активную роль таможи в уголовных расследованиях, особенно там, где имеет место мошенничество, оперативный обмен данными и привлечение требуемых ресурсов.

Таможенная служба также сталкивается с новыми трудностями в свете увеличения объема товаров, требующих обслуживания настолько быстро и оперативно, насколько возможно для обеспечения конкурентоспособности мирового рынка, и одновременно служба должна эффективно предотвращать любой ущерб обществу. Как первая линия защиты от угроз, исходящих от незаконных или вредных товаров – жизненно важно укреплять сотрудничества с другими ведомствами; включая те ведомства, которые несут ответственность за контроль растений, товаров растительного и животного происхождения, продуктов питания и медикаментов, и за надзор рынка. Тесное сотрудничество с торговыми партнерами также важно для всех ведомств, участвующих в содействии торговым отношениям. Необходимо предусмотреть активную роль таможенной службы в обеспечении согласованного подхода к торговым партнерам.

II. 3. Фитосанитарная инспекция

Правовая база фитосанитарного контроля по международному праву устанавливается Международной конвенцией о защите растений (МКЗР), которая регулирует движения растений и продуктов растительного происхождения, а также их защиту от вредоносных организмов.

Обязанности

Фитосанитарный контроль – это инспектирование контролируемых **растений и продуктов растительного происхождения**, импортированных или идущих транзитом через страну, в целях предупреждения ввоза и распространения вредных для растений и продуктов растительного происхождения организмов.

Фитосанитарные инспекторы несут ответственность за:

- **Сверку документации** (действительность фитосанитарных сертификатов)
- **Поверку идентичности**
- Средства перевозки
- **Проверку состояния (здоровья) растения** и, если необходимо, отбор образцов
- **Выдачу фитосанитарных сертификатов** на растения и продукцию растительного происхождения, представленных на границе в экспортных целях

Фитосанитарные инспекторы должны осуществлять фитосанитарное инспектирование на пунктах въезда или, в особых случаях, как при проведении лабораторных тестов, в пунктах назначения или других местах, где возможна идентификация фитосанитарных грузов, при условии, что сохраняется фитосанитарная целостность груза и возможно проведение соответствующих процедур.

Институциональная структура

Единственный центральный орган, ответственный за все вопросы фитосанитарного контроля, может устанавливать законы и подзаконные акты, и другие необходимые обязательные условия для работы национальной организации по карантину и защите растений, занимающейся всеми элементами фитосанитарного контроля в соответствии с МККЗР (Международная конвенция по карантину и защите растений).

Сотрудничество

Процедуры фитосанитарного инспектирования должны осуществляться под надзором таможенных властей, и поэтому неизбежна четкая координация между таможенной и фитосанитарной службой. Кроме того, таможенные служащие должны быть осведомлены о задачах фитосанитарных инспекторов, знать о растениях и продукции растительного происхождения, которые подлежат контролю или о малых объемах контролируемых растений или продукции растительного происхождения, которые освобождены от прохождения фитосанитарного контроля.

II. 4. Ветеринарная инспекция

Обязанности

Ветеринарная пограничная инспекция несет общую ответственность за инспектирование всех **продуктов питания** и других **продуктов животного происхождения, животных**, ввозимых в страну. К ним относятся грузы, которые предназначены на импорт, а также транзитные грузы - с или без временного хранения. Сюда также относят продукты питания животного происхождения, предназначены для отправки морскими судами.

Институциональная структура

Идеальная структура организации, ответственной за ветеринарный контроль, относительно компактна. Все обязанности по ветеринарной пограничной инспекции должны осуществляться в рамках одного министерства. Если обязанности разделены между несколькими министерствами, то увеличивается риск дублирования и лазеек для уклонения, которые придется компенсировать расширением координационных мер.

Ветеринарная пограничная инспекция располагается либо в отделе при министерстве, либо, что предпочтительнее, при ведомстве, работающем под руководством министерства. Обычно таким министерство является **министерство сельского хозяйства**. ПКП определенно должны быть отнесены под ответственность ветеринарной пограничной инспекции, чтобы обеспечить неоспоримую компетенцию данного министерства или ведомства над этими ПКП.

Сотрудники погранично-контрольного ветеринарного пункта в пунктах пересечения границ (аэропорты, морские порты, наземные пункты) проводят ветеринарный осмотр всех поднадзорных грузов на основании ветеринарных правил и норм, несоблюдение которых создает угрозу возникновения распространения болезней животных, в том числе общих для животных и человека и пищевых отравлений. Принимает необходимые меры по предотвращению проникновения и распространения инфекционных болезней животных с территории одной страны на территорию другой страны при перевозках всех видов подконтрольных ветеринарному надзору грузов всеми видами транспорта, в том числе ручной кладь.

К подконтрольным государственному ветеринарному надзору грузам относятся:

а) животные всех видов (включая птиц, пушных зверей, лабораторных, зоопарковых и домашних животных, морских зверей, пчел, рыб, и др. гидробионтов, эмбрионов и сперму животных, оплодотворенную икру);

б) продукты животного происхождения (мясо и мясопродукты, молоко и молочные продукты, рыба и рыбные продукты, яйцо, продукты пчеловодства);

в) сырье животного происхождения (шкуры, шерсть, пушнина, пух, перо, эндокринное и кишечное сырье, кровь, кости и другие виды сырья).

г) корма для животных всех видов.

д) ветеринарные препараты, биологические материалы и предметы коллекционирования животного происхождения, а также другие поднадзорные Госветнадзору грузы, определенные национальными нормативно-правовыми актами.

Сотрудники погранично-контрольного ветеринарного пункта при экспорте поднадзорных грузов осуществляет контроль по выполнению ветеринарных требований страны экспортера на данный вид груза и оформляет ветеринарный документ. При импорте - осуществляет контроль за выполнением ветеринарных требований страны импортера на данный вид груза и оформляет ветеринарный документ. Запрещает ввоз в государство поднадзорных грузов из эпизоотических неблагополучных регионов, больных, а также подозреваемых в заражении инфекционными заболеваниями животных. Проводит обеззараживание транспортных средств, пересекающих границу.

Погранично-контрольный ветеринарный пункт осуществляет деятельность на основании следующих нормативно-правовых актов:

- Закон о ветеринарии, ветеринарных правил и норм

- Соглашение о сотрудничестве в области ветеринарии между правительствами государств-участников СНГ от 12.03.1993 г.

- Инструкция о порядке выдачи ветеринарных сопроводительных документов на подконтрольные Госветнадзору грузы, утвержденная Межправительственным советом по сотрудничеству в области ветеринарии государств-участников СНГ от 22.11.1998г.

- ветеринарные требования при импорте подконтрольных грузов, утвержденные Межправительственным советом по сотрудничеству в области ветеринарии государств-участников СНГ от 04.04.2000 г.

- порядок оформления ввоза в государства-участники СНГ и вывоза из них лекарственных средств, предназначенные для использования в ветеринарии и животноводстве, утвержденный Межправительственным советом по сотрудничеству в области ветеринарии государств-участников СНГ от 17.04.2002 г.

- Международный Ветеринарный Кодекс

- Конвенция о международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), подписанная 03.03.1973г.

- Правила перевозки живых животных

- Технические инструкции по безопасной перевозке опасных грузов по воздуху (ИКАО документ 9284-AN/905, глава 6 «Токсичные и инфекционные вещества»)

- Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности, утвержденная постановлением Правительства государства-участника СНГ

- Единые правила государственного ветеринарного надзора при международных и государственных перевозках животноводческих грузов, утвержденные Межправительственным советом по сотрудничеству в области ветеринарии государств-участников СНГ 17.04.2003г.».

Сотрудники погранично-контрольного ветеринарного пункта устанавливают единую ветеринарную политику в области ветеринарии.

Сотрудничество

Во избежание проникновения инфекционных и особо опасных возбудителей болезней при импорте, экспорте, транзите поднадзорных Госветнадзору грузов, в том числе и ручной

клади, на пунктах пересечения госграниц (аэропорты, морские порты, наземные пункты) таможенные служащие сообщают о грузе (в том числе - ручная кладь) дежурному ветеринарному врачу пограничного контрольного ветеринарного пункта для обязательного инспектирования груза. Дежурный ветеринарный врач проводит осмотр в соответствии с законом о Ветеринарии и правилами утвержденными решением Межправительственного совета по сотрудничеству в области ветеринарии и другими подзаконными актами в области ветеринарии.

При провозе поднадзорных Госветнадзору грузов через малые контрольно-пропускные пункты, где нет пограничного контрольного ветеринарного пункта, подконтрольные грузы, в том числе ручная кладь, направляются пограничными отрядами в ближайший пункт пересечения границы, имеющий ветеринарно-контрольный пункт.

II. 5. Здравоохранение

Обязанности

Передаваемые заболевания не считаются с границами, и могут быстро распространиться через аэропорты, морские порты и наземные пункты пересечения границы людьми, в багаже, грузах, товарах и почтовых посылках, если не предпринять соответствующие меры по борьбе с ними⁷.

Государственные стороны международных положений в области здравоохранения (положения) обязаны улучшать свой потенциал здравоохранения в назначенном аэропорту, морском порту и на КПП, как при обычных обстоятельствах, так и при реагировании на события, которые могут создать чрезвычайную ситуацию в отношении общественного здоровья в мировом масштабе. Методы, применяемые для укрепления подобного потенциала, в одной стране могут отличаться от методов в другой, в зависимости от размера и типа КПП, а также от мировой эпидемиологической ситуации.

Государственные органы, ответственные за медицинский контроль состояния здоровья человека на границе, должны быть уполномочены на:

- Осуществление надзора состояния здоровья въезжающих пассажиров
- Своевременное информирование (отчет) о любой вспышке болезни и оповещение компетентных органов на национальном, региональном и международном уровнях
- Принятие мер безопасности для защиты общественного здоровья, включая карантин

Институциональная структура

Государственные органы, ответственные за охрану общественного здоровья, должны существовать на региональном или центральном уровне, но необязательно постоянно на каждом КПП.

Не важно, как это ведомство образовано, институциональная структура должна позволять оперативную оценку возможных рисков общественному здоровью и незамедлительное реагирование для сдерживания и преодоления опасности.

Сотрудничество

Основные задачи, такие как надзор или отчетность, можно делегировать ведомствам, которые постоянно присутствуют на границе, как таможенный контроль. Тем не менее, должна существовать резервная команда из специализированного медицинского персонала на случай чрезвычайной ситуации на границе.

⁷ Например, вспышки птичьего гриппа и H1N1 показали, как быстро региональная проблема может стать мировой – особенно это касается аэропортов и морских портов. «Классические» заболевания привлекают меньше внимания СМИ, но, тем не менее, имеют значение для всех типов КПП, особенно в аэропортах и вдоль транзитных маршрутов миграции.

II. 6. Другие стороны

Термин «другие стороны» применяется к учреждениям, которые косвенно задействованы в практической пограничной работе, но в определенной степени зависят или косвенно взаимодействуют с пограничными службами, и поэтому также составляют часть концепции КУГ. Другими сторонами могут быть **государственные и неправительственные акторы** - далее представлен краткий обзор других сторон; подробнее об их участии с КУГ и взаимодействии с основными пограничными службами см. главу 4.4.

Другие участники

- **Министерство транспорта.** Ответственно за доступ к пунктам пересечения границы и к зеленым границам; первостепенная важность - сотрудничество в связи с масштабом и значением конкретных КПП
- **Служба безопасности.**
- **Миграционные власти.** Сотрудничество с пограничными отрядами по вопросам предоставления убежища, миграции и виз, анализа рисков и обмена информацией.
- **Судебные инстанции.** Необходимо уточнить компетенции и определить четкие процедуры с правоохранительными органами;
- **Полицейские академии** или другие подобные учебные заведения. Даже притом, что правоохранительные и пограничные органы не имеют одинаковое базовое обучение, для пограничников можно было бы провести в этих учебных заведениях обучение или совместные тренинги по определенным темам и согласно утвержденным учебным программам.
- **Национальные железнодорожные компании.**
- **Статистические институты.** Предоставление пограничными органами таких данных, как информация по товарам;
- **Инспекции по рыночным вопросам и защите прав потребителей.** В ЕС такие организации, как правило, находятся внутри страны, а не на границе. Их функции в большей степени осуществляются таможней. Необходимо установление процедур по обмену информацией и организация совместных операций;
- **Начальники морских портов и аэропортов.** Им необходимы оперативные процедуры обмена информацией с соответствующими органами власти, такой как время прибытия, необходимо поддерживать тесное сотрудничество со службами пограничного контроля, представленными на морских и воздушных контрольно-пропускных пунктах; в конкретных случаях – и в соответствии с национальным законодательством, можно было бы даже обязать их предоставлять инфраструктуру, необходимую для осуществления пограничного контроля.
- **Перевозчики и операторы.** Обмен информацией с пограничными силами (например, как списки пассажиров), а также нормативно-правовая база, связанная с процедурами в случае нарушения закона, являются столь же важными, что и соблюдение – согласно международным обязательствам или национальному законодательству – положений по ответственности перевозчика.
- **Экспедиторы грузов.** Возможно заключение MoB между агентствами по содействию торговым отношениям и доверенными экспедиторами. Непосредственно экспедиторов касается улучшение рабочего процесса и процедур обмена информацией;
- **Промышленные и бизнес ассоциации.** Должен быть установлен постоянный обмен информацией с торговыми агентствами. Кроме того, торговые агентства могут предложить обучение и семинары для промышленных предприятий и предпринимателей;
- **НПО, гражданский сектор, местное приграничное население.**

ЧАСТЬ III

КОНЦЕПЦИЯ

КОМПЛЕКСНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГРАНИЦАМИ - СОТРУДНИЧЕСТВО И КООРДИНАЦИЯ НА ПРАКТИКЕ

В ЭТОЙ ЧАСТИ ПРЕДСТАВЛЕНО ОПИСАНИЕ

Трех принципов концепции Комплексного управления границами на практике и ряд примеров передового опыта государств-членов ЕС, республик Центральной Азии, а также опыт третьих стран.

Данная глава – это сборник передового опыта в сфере сотрудничества и координации внутри и между ведомствами, участвующими в управлении границами. Это частично практика ведения деятельности в государствах-членах ЕС, частично указанные в законодательстве ЕС и других документах, дополненные передовым опытом Центральноазиатского региона и других стран мира.

По каждому принципу – **внутриведомственное, межведомственное и международное** сотрудничество – главы Руководства ниже будут разделены на следующие темы, сферы, в рамках которых должны вестись сотрудничество и координация, и будут рассматриваться по:

- нормативно-правовой базе;
- институциональной структуре;
- процедурам;
- кадрам и обучению;
- обмену информацией и взаимосвязям;
- инфраструктуре и оборудованию.

Различие между этими сферами сотрудничества четко не обозначено, и определенные вопросы могут охватывать две или несколько сфер сотрудничества. В этом случае приводятся перекрестные ссылки.

В отдельных главах сначала будут описаны задачи, относящиеся к определенным сферам сотрудничества и координации, которые можно включить в стратегию КУГ, т.е. **ЧТО** необходимо достичь в определенной области. Затем глава продолжит описание возможностей по тому, **КАК** эти задачи можно будет реализовать с помощью конкретных действий, с указанием примеров передового опыта. Определенная деятельность будет осуществляться или касаться всех ведомств, участвующих в управлении границами, в то время как другая деятельность будет иметь отношение конкретно к одному или другому ведомству, или будет подразумеваться тесное сотрудничество некоторых служб. Следовательно, будет указано и **КТО** будет задействован в конкретных действиях/деятельности, или кого касается решение поставленных задач.

Во многих странах все же существуют стратегии по каждой из служб. Данное Руководство по КУГ следует рассматривать как дополнение к этим существующим стратегиям, которые можно расширить в определенных аспектах внутриведомственного и международного сотрудничества, в соответствии с национальным интересом.

Содержание и осуществление стратегии каждой службы должно координироваться на национальном уровне в целях определения сопряжений и обеспечения экономического использования ресурсов. Несмотря на то, что национальная стратегия КУГ могла бы включать задачи, связанные с внутриведомственным и международным сотрудничеством, она ни в коем случае не заменит стратегии секторов, которые обычно гораздо шире вопросов сотрудничества. В главах, связанных с внутриведомственным и международным сотрудничеством, подзаголовки по каждой службе укажут задачи и передовой опыт, которые можно будет включить в такие ведомственные стратегии.

III.1. Внутриведомственное сотрудничество

В ЭТОЙ ГЛАВЕ ОПИСЫВАЕТСЯ ВНУТРИВЕДОМСТВЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Внутриведомственное сотрудничество является принципом КУГ, который обычно осуществляется быстрее всего, так как изменения легче внедрять отдельному министерству или ведомству в том случае, когда исключительно они имеют отношение к своим собственным операциям.

Внутриведомственное сотрудничество касается сотрудничества между разными подразделениями или отделами **в структуре** одного министерства или ведомства. Концепция схожа со многими существующими бизнес-моделями эффективности: рациональное использование ресурсов, эффективные взаимосвязи, логичное и стандартизированное соответствие с оптимизированными операционными процедурами. Как уже упоминалось в Части I, такое сотрудничество должно иметь место на всех уровнях ведомства или министерства, как на горизонтальных, и так и на вертикальных, и охватывать шесть сфер сотрудничества, упомянутых ранее. Хотя по каждой из этих сфер выделен отдельный подраздел, важно отметить, что в действительности они теснейшим образом взаимосвязаны. Например:

- Процедуры не могут эффективно осуществляться без достаточной нормативно-правовой базы;
- Взаимосвязи и обмен информацией бесполезны, если нет функциональной институциональной структуры;
- Качественная инфраструктура и оснащение будут безрезультатны, если недостаточен уровень обучения.

Внутриведомственное сотрудничество является также основой для двух других принципов КУГ: межведомственное и международное сотрудничество. Без любого из ведомств, эффективно работающего и сотрудничающего внутриведомственно, способность государства осуществить концепцию КУГ в целом ограничена. Если одно из ведомств слабо функционирует, его способность эффективно сотрудничать с другими ведомствами снижается.

III.1.1. Нормативно-правовая база

Цель нормативно-правовой базы состоит в обеспечении того, что каждое ведомство, ответственное за управление границами, юридически уполномочено на осуществление своего мандата. Такая база определяет его полномочия, задачи и ответственность на центральном, региональном и местном уровне, включая внутренние взаимосвязи и сотрудничество.

Министерствам или ведомствам, ответственным за управление границами, необходимо действовать в правовых рамках, **четко определяющих полномочия, задачи и**

ответственность ведомства и его сотрудников. Вместе с тем, разделение прав и ответственности на **различных уровнях** ведомств, работающих с вопросами управления границ, должно быть четко указано в законе, чтобы содействовать бесперебойному функционированию надежной системы контроля. Кроме того, в законах и подзаконных актах следует закрепить также **обязательства и условия сотрудничества** между отдельными департаментами министерства; отделами службы; между центральным уровнем, региональным уровнем и КПП/ПКП/ ВКП.

В зависимости от организационной структуры министерств/ведомств, законы, подзаконные акты, соглашения и внутриведомственные положения могут охватывать следующие вопросы:

- Области ответственности и конкретные задачи ведомства
- Полномочия, которыми наделено ведомство для выполнения поставленных перед ним задач
- Определение правонарушений и описание наказаний и мер, которые следует назначать/принять, и под чьей юрисдикцией;
- Базы данных ведомства и доступ других ведомств к ним;
- Делегирование ответственности: задачи, выполняемые другими ведомствами от их имени (или наоборот)

Также необходимо регулировать вопросы, которые касаются больше процедур и организации:

- Выполнение таких операционных процедур, как связи с другими отделами /командами/секторами, по каждодневным задачам, и шаги, которые следует предпринять в случае непредвиденных событий.
- Сбор и обмен информацией, включая постоянную отчетность. Положения должны уточнять, какие данные собирать, у кого и как; как хранить данные; и какую информацию можно распространять, кому и как.
- Документация, например, образцы и формы для применения ведомством.
- Положения также должны определять допустимые стандарты и передовой опыт пограничного контроля и содействия торговле, такие как концепция единого окна, прозрачность и подотчетность.

Важно, чтобы **законодательство применялось и приводилось в исполнение последовательно, регулярно проходило обзор**, чтобы оставаться актуальным и эффективным. Такой обзор законодательства должен быть направлен на выявление наложений и недостатков в отношении другого национального законодательства. **Следует обратить внимание на то, чтобы дополнения соответствовали рассматриваемому законодательству или верховенствующему законодательству (например, международным конвенциям).**

Отобранные основные справочные документы на уровне ЕС, Центральной Азии и международного сообщества приведены в конце этого документа в Приложении VI «Основные справочные документы». В следующих разделах поднимаются некоторые ключевые вопросы, которые необходимо учесть различным пограничным ведомствам.

III.1.1.1 Пограничные силы

Компетенция и объем пограничного контроля и контроля иностранных лиц, обычно, определяются соответствующим уставом, устанавливающим административную ответственность.

В Центральной Азии обязанности по пограничному контролю и контролю иностранных лиц являются основными задачами пограничных сил. Поэтому соответствующие

национальные нормативно-правовые акты должны обеспечить четкие инструкции в отношении того, как исполнять различные служебные обязанности единым и прозрачным способом на территории соответствующей страны. В частности, обе эти служебные обязанности могут затрагивать базовые права лиц, проходящих контроль пограничных сил. Следовательно, соответствующие законы и подзаконные акты должны четко инструктировать, как контролировать и исполнять поставленные задачи, и в то же время, в полной мере соблюдая человеческое достоинство. Поэтому все меры, принимаемые во исполнение своих служебных обязанностей, должны быть пропорциональны целям таких мер.

На **национальном уровне** служебные обязанности пограничных сил, а также их внутриведомственное сотрудничество, в числе прочего, обычно регламентируется уголовным правом, законом о пограничном контроле или о пограничных силах, законом о предоставлении убежища и миграционным правом, законом о защите информации, законом, регулирующим выдачу и контроль проездных документов и виз, законом о воздушном, морском и железнодорожном передвижении и общими законами, регулирующими статус государственных служащих и сотрудников правоохранительных органов.

Основной закон о пограничных силах описывает полномочия и компетенции местного, регионального и центрального уровня, и четко обозначает поставленные задачи, а также компетенции по принятию решений. Внутренние приказы дополнительно уточняют ответственность и внутриведомственное сотрудничество.

При несении службы по охране границы, пограничные силы должны применять стационарные или мобильные отряды. Соответствующая правовая база должна обеспечить наделение пограничных сил достаточной юридической силой для выполнения этого задания таким образом, чтобы предотвращать и препятствовать уклонению от пограничного контроля на КПП. Следовательно, соответствующий нормативно-правовой акт должен обеспечить, что, с одной стороны, пограничные силы облечены достаточной правоохранительной властью для выполнения своих служебных обязанностей, а с другой стороны - создана правовая база для мобильных отрядов. Число пограничных сил, осуществляющих охрану границы, должно соответствовать существующим или предусматриваемым рискам и угрозам.

Более того, необходимо включить инструкции, четко оговаривающие полномочия пограничных сил и разделяющие их от полномочий правоохранительных органов. Это в особенности надо будет учесть в том случае, если отряды пограничных сил предполагается интегрировать в правоохранительные силы. Четкие инструкции особенно необходимы, так как в исполнении (обычных) правоохранительных полномочий отсутствует пограничный контроль как задача, хотя это основная обязанность пограничных сил. Кроме того, (обычная) компетенция правоохранительных органов явно отличается от систематических проверок лиц на внешних границах. По этой причине, положения, касающиеся этого аспекта, должны четко разделять и определять компетенцию, а также четко определять, как вести сотрудничество и налаживать связи в случае дублирования ответственности.

При необходимости, пограничные силы обязаны также исполнять задачи обеспечения правопорядка, в рамках своих полномочий, определенных другими законами, проводить расследования и действовать как следственный орган в уголовных делах (обычно, на основании отдельного закона). Так как правовая система в одной стране отличается от правовой системы в другой, этот список просто служит для уточнения сложности нормативно-правовой базы для работы пограничных сил.

III.1.1.2 Таможня

Таможенное законодательство может состоять из административного таможенного права, таможенного администрирования, полномочий таможенных служащих, таможенных правонарушений и штрафов, информационного потока и взаимопомощи⁸.

Законодательство должно способствовать развитию прозрачного таможенного администрирования для демонстрации подотчетности и ответственности, и наделять таможенную администрацию полномочиями на принятие решений по административным вопросам.

Роли, ответственность и связи между разными уровнями администрации (местный, региональный и центральный уровень) должны быть четко определены и прозрачны. Финансирование таможенной администрации обозначено и отражено в нормативно-правовых актах.

Что касается пограничного контроля и внутреннего контроля, то особенно актуальны следующие моменты:

- Таможенное законодательство должно ясно определить все виды таможенных процедур
- Таможенное законодательство должно наделять таможенных служащих адекватными полномочиями для допроса, проверки и обыска лиц, товаров, транспортных средств, документов и торговых журналов, и включать определения ясных контролирующих процедур
- Таможенные правонарушения и штрафы определяются законом; также как и юрисдикция органов, администрирующих процедуры по правонарушениям.

С целью упрощения законодательства и укрепления безопасности, может быть проведен Обзор таможенного законодательства с нижеследующими целями:

- определение совпадений или упущений при взаимодействии с другим национальным законодательством;
- использование электронных деклараций (также для сопроводительных документов), и электронный обмен данными;
- упрощение и сокращение существующих таможенных процедур;
- приведение упрощенных процедур в соответствие с нуждами электронной обработки данных, и расширение их объема и применения;
- определение ролей внутренних и пограничных таможенных управлений;
- определение прав и ответственностей трейдеров и экспедиторов и улучшение обслуживания трейдеров посредством построения более тесных отношений между таможенной службой и компаниями;
- реализация положений по измерению качества и внутреннему аудиту (например, нормы этического поведения)

Такая модернизация и упрощение таможенного законодательства сократит стоимость предпринимательства, увеличит юридическую уверенность граждан и позволит предпринимателям и гражданам извлекать всю выгоду от возможностей, предлагаемых процедурами ИТ. Нормативно-правовые акты по защите данных необходимо разработать там, где они отсутствуют или дополнить, в соответствии с международными стандартами.

⁸ Как пример базы для таможенного законодательства «Программа для таможни ЕС – на пути к современной таможне» (2007г. – стр. 13 - 15). Можно принять во внимание Модернизированный Таможенный кодекс («МТК») (Положение (ЕС) № 450/2008 Европейского Парламента и Совета от 23 апреля 2008 года, устанавливающий Таможенный кодекс для Европейского Сообщества.

III.1.1.3 Фитосанитарная инспекция

Общая структура для фитосанитарной инспекции установлена *Международной конвенцией по карантину и защите растений (МККЗР)*⁹.

Рабочие процедуры должны разрабатываться и впоследствии отражаться в подробных рабочих инструкциях для инспекторов, в отношении не только импорта, экспорта или одного рынка, но и всех других должностных полномочий государственной службы.

Внутриведомственное сотрудничество необходимо закрепить в законах и подзаконных актах, а вид или уровень сотрудника (сотрудников), ответственных за принятие решений, необходимо четко определить в соглашении или в законодательстве. Ясная правовая база по сбору информации, созданию баз данных и процедурам работы образуют базис для работы в этой сфере.

Фитосанитарная служба должна быть представлена на региональном и местном уровнях. На местном уровне необходимо определить ее присутствие на предназначенных портах, аэропортах и внешних сухопутных и морских границах.

III.1.1.4 Ветеринарная инспекция

Положения по ветеринарной инспекции могут включать положения по горизонтальному и вертикальному сотрудничеству – вертикальное сотрудничество распределяет ответственность между разными уровнями ветеринарной организации, в то время как горизонтальное сотрудничество распределяет задачи между ветеринарами на одном и том же уровне¹⁰.

Положения по вертикальному сотрудничеству могут оговаривать, например, утверждение полномочий и процедур ветеринарных пограничных контрольных постов (ПКП) и отзыв такого утверждения. Также могут быть положения по отчетной обязанности и потоку информации между разными уровнями государственного органа.

Во многих странах основная часть по оценке рисков и управлению импортируемых грузов осуществляется центральным профильным государственным органом во время выдачи разрешения на ввоз. Роль пограничных ветеринаров, осуществляющих техническое сравнение разрешения на ввоз с импортируемым грузом, можно усилить до более независимого контроля реализации стандартизированных условий импортирования, определенных законом и, тем самым, смещая ответственность за управление рисками на нижний уровень.

Горизонтальное сотрудничество можно еще регулировать на предмет сотрудничества ветеринарных ПКП. Между ПКП на въезде и выезде из страны необходимо обеспечить бесперебойный поток информации, касающейся транзитных грузов, для предотвращения незаконного импорта грузов, не отвечающих условиям импортирования. По отказанным грузам, возвращенным в экспортирующую страну, необходимо оперативное распространение информации, чтобы не допустить повторный ввоз груза через другие ПКП. Эта информация будет использоваться и на других ПКП, чтобы выявить те же недостатки или риски в продукции или животных того же типа.

⁹ Из республик Центральной Азии только Кыргызстан (11.12.2003) представил свой инструмент по соблюдению МКЗР

¹⁰ Ветеринарная инспекция ЕС основывается на двух постановлениях ЕК: Постановление Совета 97/78/ЕС и Постановление Совета 91/496/ЕК, образующих основу для ветеринарной инспекции в ЕС. Дополнительно к этим двум Постановлениям, несколько решений по исполнению этих постановлений обеспечивают более подробные инструкции по этим процедурам.

Дополнительно к этому необходимо регламентировать сотрудничество между пограничными ветеринарными властями (ПКП) и внутренними ветеринарными станциями, например, ветстанциями, ответственными за таможенные складские терминалы в случае временного хранения транзитных грузов или предназначенные для поставки морским путем. Информация должна направляться от ПКП на въезде в адрес склада, а от склада к ПКП на выезде, или к судну, вслед за чем, должна последовать ответная информация обратно по цепочке, для обеспечения того, что груз не уклонился от разрешенного маршрута.

Положения по сотрудничеству между пограничными ветеринарами и внутренними ветеринарами в случае так называемого «направленного»¹¹ груза могут обеспечить его прибытие в назначенное место назначения. Пограничный ветеринар обязан проинформировать внутреннего ветеринара, ответственного за контроль установления пункта назначения груза, о том, что транспортировка груза разрешена от ПКП до пункта назначения. В равной степени можно регулировать необходимость предоставления внутренними ветеринарными властями в течение определенного времени подтверждения для пограничных ветеринарных властей о прибытии груза в пункт назначения. Аналогичная форма сотрудничества должна существовать между пограничными ветеринарными властями и внутренними ветеринарными станциями, ответственными за карантинные станции, скотобойни, научно-исследовательские институты и другие специальные пункты назначения.

III. 1.2 Институциональная структура

Цель институциональной структуры состоит в обеспечении необходимых организационных структур, позволяющие эффективно решать ведомственные задачи, а также рационально вести внутриведомственное сотрудничество и взаимосвязи.

При создании пограничного контрольного ведомства необходимо учесть следующие нужды:

- Текущая ситуация на границе и в сфере пограничного контроля
- Особые задачи пограничного контрольного органа
- Средства, которыми они будут достигаться (включая рабочую силу, инфраструктуру, оборудование и необходимые стандарты)

В большинстве стран проводят различие между задачами центрального, регионального и местного уровня:

- Центральный уровень – это уровень руководства, ответственного за разработку политики, законодательства, взаимосвязи на высшем уровне и операционный надзор, контроль подчиненных уровней, включая контроль работу последних и, в некоторых случаях, руководство специальными отделами.
- Центральный уровень (а иногда и региональный) – это уровень, на котором должна вестись круглосуточная каждодневная оперативная координация. На этом уровне должна иметься в наличии круглосуточная способность вести мониторинг ситуации, координацию и содействие оперативным мероприятиям, а также способность инициировать действия в неотложной ситуации. У всех сотрудников местного уровня должен быть прямой доступ к операционному координационному центру. Работу специального отдела или внутреннего контроля можно организовать с центрального уровня, возможно при поддержке региональных управлений и местных отделов.
- Региональный уровень (иногда отсутствует в небольших странах) ведет надзор над всей деятельностью по управлению границами в конкретной пограничной зоне,

¹¹ См. Постановление Совета ЕК 97/78/ЕК, Статья 8

и контролирует все КПП в данном пограничном секторе. Деятельность по охране границы можно организовать на региональном уровне.

- Местный уровень относится к КПП и ПКП, и здесь осуществляется практическая работа, включая охрану государственной границы.

Каждое ведомство должно обеспечить четкую цепочку командования. Это означает формирование политики и стратегии на высших исполнительных уровнях (см. ниже III.1.2.1), которые затем реализуются всеми операционными уровнями по стандартной и подотчетной схеме. Все служащие должны понимать собственное положение и положение своего подразделения в структуре ведомства, а также свою конкретную роль и ответственность.

Пример централизованного планирования – постоянная программа многолетнего планирования, годовая программа работы и годовой план мероприятий и использования ресурсов на центральном и региональном уровне, тогда как на местном уровне будет годовая программа работы, годовой и месячный план мероприятий и использования ресурсов.

III.1.2.1 Общая политика и стратегия пограничного и внутреннего контроля

Каждое пограничное ведомство должно разработать общую стратегию и политику пограничного и внутреннего контроля, которые будут реализовываться через центральные управления. Политика и стратегия пограничного контроля должны определить и включить:

- стандарты для анализа рисков, избирательный, систематический, комплексный и гибкий контроль;
- стандарты информационного потока, как сверху-вниз, так и снизу-вверх;
- органы, ответственные за планирование (на центральном, региональном и местном уровне);
- сотрудничество с другими пограничными ведомствами (см. также подраздел III.2);
- трансграничное сотрудничество (см. также подраздел III.3);
- отношения с торговыми и общественными субъектами (см. также подраздел III.4);
- управление;
- персонал (кадры, необходимая компетенция и нормы этического поведения);
- обучение;
- помещения, оборудование и компьютеризация.

Началом должно быть выявление тех контрольных ведомств, которых можно перенести с границы на внутреннее размещение, без негативного влияния на риски, с которыми они работают, и тех ведомств, которые должны работать на пограничных постах. Задача заключается в обеспечении того, что приоритет отдан безопасности, и что контроль осуществляется там, где он более всего эффективен. Целесообразно ознакомить весь личный состав КПП/ВКП с теми разделами политики и стратегии пограничного контроля, которые непосредственно касаются их работы, поскольку это может снабдить их дополнительной информацией о контексте, в котором разработаны конкретные подзаконные акты или внутренние инструкции. Мониторинг применения политики должен регулярно осуществляться руководством ведомства.

См. также подраздел III.1.3 (Процедуры) об операционных процедурах пограничного контроля и операционных планах.

III.1.2.2 Отдел внутреннего контроля и внешний аудит

Отделы внутреннего контроля и отчетности должны создаваться на центральном уровне только для мониторинга **работы и последовательного исполнения операционных**

инструкций, а также **рационального использования ресурсов**. Эти отделы также должны предотвращать и расследовать факты коррупции (см. Главу IV.4). В странах с большим количеством КПП или в странах с развивающимися структурами, необходимость мониторинга работы и ее соответствия выше, поэтому отделы внутреннего контроля можно также сформировать и на региональном уровне. Отделы внутреннего контроля ведут не только мониторинг и оценку выполнения работы, но и могут инструктировать, например, вновь нанятый персонал. Регулярная оценка несения службы помогает выявить отклонения любой формы и внести предложения по системе управления качеством организации.

Дополнительно к этому, на регулярной основе необходимо установить внешний аудит для независимой оценки эффективности работы ведомства и для оценки механизма внутреннего контроля ведомства. Необходимо установить прозрачные процедуры для проведения корректировки в случае отклонений, включая наказание для нарушителя.

III.1.2.3 Отдел анализа рисков

Во всех пограничных контрольных ведомствах должны быть отделы анализа рисков и статистики на центральном, а иногда и на региональном уровне. Отдел анализа рисков должен получать всю профильную полевую информацию, начиная с посольств и дипломатических миссий, и заканчивая приграничными зонами и всеми подразделениями внутри страны. Центральный отдел обеспечивает точное выполнение анализа и внесение предложений по операционному регулированию, и их распространение среди всех профильных отделов на центральном, региональном и местном уровнях. См. Главу IV.3, в которой подробнее рассматривается анализ рисков.

III.1.2.4 Мобильные отряды

Мобильные отряды дислоцированы в разных точках, в зависимости от меняющихся нужд. Отряды привлекаются для несения охраны государственной границы и для поддержки личного состава КПП и ВКП в период интенсивного пересечения границы, например в сезоны пик (начало/конец школьных каникул или туристического сезона), или в случае, когда ВКП может временно понадобится помощь определенных специалистов для решения специфических вопросов. Мобильные отряды также должны проводить целевые проверки лиц и/или товаров внутри страны и на границе на известных маршрутах контрабанды. Особое внимание следует уделить обеспечению этих отрядов соответствующей нормативно-правовой базой, чтобы наделить их всеми необходимыми полномочиями для эффективного выполнения независимых проверок.

Необходимые человеческие и финансовые ресурсы, как и адекватные учебные программы, оборудование и техническая (компьютерная) поддержка, также необходимо определить в планах управления и инвестирования.

С целью значительной рационализации ресурсов, необходимо наладить сотрудничество и координацию с другими государственными мобильными подразделениями по охране границы, а также с мобильными отрядами соседних стран (см. подразделы III.2.2 и III.3.2).

III.1.2.5 Делегирование полномочий

Учреждение работает наиболее эффективно тогда, когда сотрудники на различных уровнях наделены полномочиями принимать решения с определенной долей автономии. Это позволяет руководству сосредоточиться на своих основных задачах, а не преимущественно на административных вопросах, а также это позволяет принимать решения быстрее и по существу на операционном уровне (без необходимости постоянно

отсылать решения вверх по командной цепочке). Хотя политика и надзор сохраняется за центральным руководством, микро-руководство всеми подразделениями и сотрудниками непрактично, так как это затягивает вынесение решений.

III.1.2.6 Пограничные силы

Определенной рекомендации в отношении того, нужно ли организовывать пограничные силы централизованно или децентрализованно, дать невозможно, да и не нужно, так как это будет решаться в конкретной ситуации каждой страны. Единственный пункт, требующий неукоснительного соблюдения – это то, что государства должны учредить соответствующий ответственный государственный орган и выделить подходящий персонал и ресурсы в необходимом количестве, для осуществления пограничного контроля таким образом, чтобы обеспечить эффективный, единый, высокого уровня контроль.

Кроме того профильные учреждения должны следить за тем, что:

- ясная и операционная структура создана на центральном, региональном и местном уровне;
- командные структуры ясны;
- вопрос сотрудничества (вертикальный и горизонтальный) уточнен внутри пограничных сил, а также между разными государственными органами;
- сбор информации и, основываясь на соответствующем анализе рисков – распространение сверху-вниз, а также общий информационный поток сверху-вниз и снизу-вверх, осуществляются структурным образом.

Также настоятельно рекомендуется создать быстроразвертываемые комбинированные мобильные силы (на региональном и/или центральном уровне) для работы в специфических опасных ситуациях (обход КПП, нелегальное попадание в поезда и т.п.)

В конце, вслед за всеми мерами, должна последовать их оценка и аудит, проводимые центральным уровнем, позволяющие сравнить и сделать выводы по реализации мероприятий.

III.1.2.7 Таможня

Децентрализация и делегирование принятия решений увеличивают гибкость в плане реагирования на изменение в потоках товаров и прочих движениях. Поэтому необходимо обеспечивать адекватными ресурсами, оборудованием и специалистами (обученными применению этого оборудования) на основе планов управления.

Для децентрализации и делегирования принятия решений необходим рациональный и независимый внутренний контроль для обеспечения рационального использования ресурсов, а также для обзора исполнения обязанностей таможенного служащего на всех уровнях. В итоге система управления качеством и метод по измерению результатов поможет добиться постоянно высокого качества стандартов. Необходимо четко определить роли, ответственность и связи между центральной администрацией и региональными управлениями.

Хотя таможня останется на КПП, развитие идет к смещению подробного грузоконтроля дальше вглубь страны. Пограничный контроль должен сосредотачиваться на вопросах безопасности, в то время как коммерческие и фискальные инспекции можно будет осуществлять где-то в другом месте. Главное преимущество внутреннего оформления грузов – это меньше времени ожидания на КПП, что даст бесперебойные транспортные потоки. Кроме того, соответствующим помещениям и инфраструктуре таможенного контроля не нужно будет оставаться на границе, окружающая обстановка на которой может быть неподходящей или будет сложной геополитическая ситуация.

Для прогресса в таможенном контроле необходимо разработать **централизованную систему управления рисками**. Для применения централизованного управления рисками по всей стране все еще требуется специальный отдел по управлению рисками в каждом регионе и КПП, с учетом всех особенностей данного КПП /региона. Чтобы усовершенствовать работу таможни, необходимо наладить сотрудничество и обмен информацией по вертикали и горизонтали ведомства.

III.1.2.8 Фитосанитарная инспекция

Один единственный **центральный государственный орган** должен нести ответственность за фитосанитарные вопросы, а фитосанитарные службы должны отчитываться перед этим центральным органом. Сбор всей информации с местного и регионального уровня должен осуществляться созданным для этого **централизованным управлением по рискам**.

Эффективный и **независимый внутренний контроль** обеспечит рациональное использование ресурсов, а также обзор работы фитосанитарных инспекторов на всех уровнях. В итоге **система управления качеством** поможет добиться постоянно высокого качества стандартов.

Чтобы усовершенствовать работу фитосанитарной службы, необходимо наладить сотрудничество и **обмен информацией по вертикали и горизонтали** ведомства. Горизонтальное сотрудничество также включает и разделение работы и интересов между фитосанитарными инспекторами на КПП и другими фитосанитарными инспекторами, такими как региональные фитосанитарные инспекторы.

III.1.2.9 Ветеринарная инспекция

Существуют разные примеры различных стран по организации пограничной ветеринарной инспекции. Централизованная модель, в которой все стратегические и операционные задачи решаются центральным компетентным государственным органом – это модель довольно редко встречающаяся. Даже если в небольшой стране компактная организация сэкономила бы ресурсы и обеспечила бы оперативный обмен информации, это не самая прозрачная и рациональная система, поскольку результаты инспекции оцениваются тем же государственным органом, который эти задачи сформулировал.

Двухуровневая система, в которой оценка рисков и управление рисками осуществляются двумя разными уровнями, помогает избежать эту проблему, и она делает второй уровень четко подотчетным первому. Также существуют организационные системы, где между центральным и местным уровнями есть региональный уровень, но здесь единое применение положений и процедур подвергается риску, а информационный поток замедленный.

По наиболее рекомендуемой организационной модели, **деятельность разделена** между центральным и операционным уровнями. **Центральный уровень** осуществляет стратегическое планирование на основе политической конъюнктуры, включая оценку рисков, а **операционный уровень** берет на себя ответственность за управление рисками. **Централизованные отделы по рискам** и **отделы по аудиту** обеспечивают ориентированность на поставленную задачу и рациональное выполнение контроля импорта.

Внутри институциональной структуры, сотрудничество по вертикали и горизонтали должно четко регламентироваться в законодательстве. **Вертикальное сотрудничество** включает разделение прав и обязанностей пограничной ветеринарной инспекции между

центральным и местным уровнем, например по разрешению ПКП и отказу в разрешении ПКП, по информационному потоку.

Горизонтальное сотрудничество включает разделение работы и интересов между ветеринарными органами, ответственными за пограничную ветеринарную инспекцию, и другими ветеринарными органами, такими как региональные и муниципальные ветеринары.

III.1.3 Процедуры

Процедуры определяют то, как выполняются работа ведомства, определяя обязанности и предоставляя пошаговое описание того, как выполнять конкретную задачу.

Процедуры в данном контексте - это процедуры по сотрудничеству между отдельными подразделениями, а также специфические аспекты рабочего процесса на КПП/ПКП/ВКП. Процедуры отдельно самих ведомств не входят в объем Руководства по КУГ.

Чтобы добиться задачи – **систематического, комплексного и гибкого контроля, применяемого последовательно на всех КПП/ПКП/ВКП**, рекомендуется разработать внутренние правила в виде пособий для каждого типа КПП (воздушный, автодорожный, железнодорожный, морской). Эти пособия, составленные на центральном уровне, должны обеспечить не только то, что все подразделения следуют одним и тем же стандартным процедурам, но и то, что интерпретация профильных законов и положений будет одинаковой. Предлагается, основываясь на инструкциях центрального уровня, разработать операционные планы для каждого КПП/ПКП/ВКП, с учетом конкретной местной ситуации. Следует убедиться, что существуют планы чрезвычайных мер для новых или неожиданных ситуаций, например нерегламентированные карантинные растения, обнаруженные в грузах.

Индивидуальные обязанности должны быть ясными, и должна указываться **отчетность** офицеров/инспекторов за принятые решения и выполнение своей работы во время реализации поставленных перед ними задач. Несмотря на средства, которыми это будет обеспечиваться – будь это печати (находящиеся у офицеров/инспекторов или получаемые в начале каждой смены) или подписи, или, как в случае цифровой обработки, через логины и пароли – ответственные лица должны идентифицироваться на каждом этапе в рабочем процессе.

Необходимо разработать **стандартные формы** для целей отчетности и документации, неважно какие документы применяются в работе – бумажные или электронные.

III.1.3.1 Операционные инструкции по пограничному контролю

Стандарты, которые устанавливаются в политике и стратегии контроля, должны привести к конкретным операционным инструкциям. В этих инструкциях особенно следует учесть значение построения взаимодействия между центральными контрольными подразделениями и КПП /ВКП. Операционные инструкции по пограничному контролю должны включать подробные инструкции /руководство по рабочим методам для каждого задания на КПП и ВКП, относящегося к контролю как коммерческого, так частного потока.

Инструкции по **основным процедурам** пограничного контроля и инспектирования должны быть составлены в виде пособия для упрощения обращения к этому материалу. Необходимо убедиться, что сотрудникам дана последняя редакция этого документа. В таких пособиях необходимо охватить следующее:

- Информационный поток, на и между центральным, региональным и местным уровнем – сверху-вниз и снизу-вверх: как, кем и для какого подразделения.
- Контрольные процедуры: процедуры обычного рабочего процесса и процедуры в непредвиденных ситуациях.
- Инструкции и задачи анализа рисков
- Процедуры взятия проб
- Документация: включая стандартные формы/образцы, выдача документов, передача клиентам и другим службам, архивирование.

Ответственность за выполнение операционных инструкций пограничного контроля должна быть четко определена и назначена для всех уровней руководства, ответственных за пограничный контроль и внутреннее управление.

Контроллеры начальников КПП/ВКП должны периодически обсуждать работу начальников КПП/ВКП и вести мониторинг выполнения операционных инструкций по пограничному контролю/внутреннему контролю. У каждого начальника КПП/ВКП должен быть обширный комплект документации, включающей:

- Операционные сведения (операционные инструкции по пограничному контролю/внутреннему контролю, включая руководство по передовой практике, стратегическое планирование и регистрационные данные системы отчетности)
- Сведения о рисках (информация о местной среде, характеру и объему транспортного потока, разведанные и информация, системы оценки рисков, включая риск-тестирование)
- Операционные планы и отчеты
- Сведения по управлению (инструкции в отношении личного состава, включая этику поведения, обучение, инструменты и оборудование, и т.п.)

Мониторинг и отчетность по достижению целей КПП/ВКП может осуществляться через центральную систему планирования и отчетности.

III.1.3.2 Операционные планы

Для реализации операционных инструкций рекомендуется, чтобы начальники КПП и ВКП разрабатывали операционный план для своего КПП в тесном сотрудничестве с личным составом. В операционном плане указываются различные задачи и определяются соответствующие обязанности.

Все служащие должны знать операционный план и свои обязанности по его реализации. Перед вышестоящим руководством начальники КПП и ВКП регулярно отчитываются за выполнение операционного плана и информируют о ходе и результатах работы.

III.1.3.3 Пограничные силы

Следует разработать процедуры повседневного сотрудничества между пограничными отрядами и правоохранительными органами. Должны существовать четкие процедуры в отношении работы с задержанными нелегальными мигрантами, необходимо ли передать в миграционные органы или органы по предоставлению убежища, или направить в какие-нибудь другие инстанции. Также и другие случаи, касающиеся как пограничных отрядов, так и правоохранительных органов, которые, либо создают угрозу, либо представляют собой преступление, должны разбираться согласно четким процедурам по ответственности, рабочему процессу и обмену информацией.

Вместе с тем должны быть четкие инструкции по совместным операциям между полицией и пограничными отрядами в приграничной зоне и внутри страны.

См. Пример передового опыта 1.1. (Учебное пособие для Пограничных сил) в конце настоящего подраздела III.1.3.

III.1.3.4 Таможня

Таможенный контроль должен способствовать законной торговле и транзиту, однако помнить об аспектах безопасности страны. Все виды таможенного контроля должны опираться на анализ рисков на основе сведений и избирательную технику. Также важно разработать планы чрезвычайных мер при ситуациях, подвергающих опасности жизни людей и имущество.

Таможенный контроль должен быть логичным повсюду в организации. Контроль на КПП и ВКП основывается на соответствующей политике пограничного/внутреннего контроля и стратегии пограничного контроля конкретного сектора. Эта стратегия должна отражаться в операционных инструкциях по пограничному контролю (учебные пособия), которые обеспечивают согласованность контроля на КПП и на ВКП. При проведении таможенного контроля необходимо учитывать соответствующие международные конвенции и торговые/таможенные соглашения, которые необходимо будет включить и в операционные инструкции.

См. Пример передового опыта 1.2. (Руководство по досмотру для таможенной службы) в конце настоящего подраздела III.1.3.

Для содействия торговле необходимы ясные и упрощенные рабочие процессы. Таможенный контроль должен быть систематическим, комплексным и гибким, а нужды решаться согласовано на всех КПП и ВКП. Чтобы свести к минимуму время пересечения/ожидания на КПП для торговых субъектов, рекомендуется, чтобы проверка на границе акцентировалась на аспектах безопасности, в то время как разрешения на импорт и экспорт (выдача разрешений) выдавались внутри страны.

Для транзитных грузов, включая товары, ввозимые через КПП, и пунктом назначения конечного санкционирования которого значится ВКП, необходимо предварительное складирование/предварительное разрешение, а инспектирование должно осуществляться только в том случае, если был определен риск мошенничества.

Проезжающие лица должны иметь возможность задекларировать и окончательно получить разрешение на некоммерческие товары на КПП, а таможенные проверки обычно проводятся в том случае, если был определен риск мошенничества или осуществляются выборочно до определенного уровня.

Применение централизованного управления рисками во всей стране обеспечивает последовательность контроля. Но все же, каждый КПП или ВКП должен осуществлять особое управление рисками, с учетом специфики соответствующего КПП или региона. В случае правонарушения или подозрения, таможенные служащие должны заполнить стандартный информационный документ (см. пример стандартной информационной формы 5x5 в Приложении II) и направить его в центральное управление рисками.

Таможенный контроль осуществляется на границе и внутри страны, и охватывает импорт, экспорт и транзит товаров.

- Таможенный контроль транзита, экспорт (выезда), временного импортирования (в случае устной декларации) и проезжающих лиц осуществляется на КПП,
- Тогда как контроль коммерческих товаров, разрешенных для свободного обращения, таможенный контроль временного хранения, транзита (начало/разгрузка), складирование, внутренняя обработка, обработка под надзором таможенного контроля, временный ввоз (письменное декларирование), наружная обработка и экспорт (разрешение) должны осуществляться на ВКП.
- Вышеуказанное не исключает использование объединенных возможностей КПП и ВКП.

III.1.3.5 Фитосанитарная инспекция

Фитосанитарный контроль должен осуществляться фитосанитарными инспекторами на пункте въезда, но в некоторых случаях и в пункте назначения или иной другой точке, где может быть определен фитосанитарный груз, при условии, что не будет нарушена фитосанитарная целостность и можно провести соответствующие фитосанитарные процедуры.

Если необходима проверка или диагноз специалиста, необходимо взять пробу и отправить ее в официальную лабораторию. Фитосанитарные инспекторы обязаны иметь официальные письменные инструкции по правильному отбору образцов и применяемым процедурам инспектирования.

Инспектирование и процедуры отбора образцов могут основываться на общих или специальных процедурах в целях достижения заранее установленных задач. Пробы могут быть взяты с груза для проведения фитосанитарного контроля, дальнейшего лабораторного тестирования или для справки. Взаимосвязи и информационный поток между инспекционными службами и лабораториями должны быть очень оперативными, так как выдача разрешения на товары может зависеть от результатов тестов и анализа лаборатории.

Важно определить всю процедуру отбора образцов, включая выбранную для проведения анализа лабораторию, вид выполняемого анализа. Лабораторные тесты должны проводиться в соответствии с признанными стандартами. Для чего тесты должны следовать официальным тест-схемам или официальным международным стандартам по определению вредных организмов (например, ЕОКЗР¹²), а лаборатории должны быть оснащены высокотехнологичным оборудованием.

III.1.3.6 Ветеринарная инспекция

Законодательство ЕС по пограничной ветеринарной инспекции направлено на единое выполнение контрольной системы на всех границах. В ней дано подробное описание процедур документирования, идентификации и физической проверки, процедур разрешения и отказа в разрешении, пробоотбора и инспектирования, оплате, используемые информационные системы, и т.д. существует также положение по таким специальным процедурам, как транзит, поставка морскими суднами, прохождение каналов и прочее.

¹² Европейская Средиземноморская Организация по карантину и защите растений (ЕОКЗР) насчитывает 48 стран-членов, среди которых Казахстан, Кыргызстан и Узбекистан

Учебные пособия по процедурам пограничной ветеринарной инспекции являются фундаментальным элементом осуществления единой системы ветеринарной инспекции. В эти учебные пособия должны быть включены такие инструкции, как например:

- Предварительное уведомление о грузах
- Сопроводительные документы к ним
- Вид и частота осуществляемых проверок
- Процедуры пробоотбора и способ их отправки в лабораторию
- Стандартные документы, используемые для разрешения или отказа в разрешении на груз
- Специальные процедуры по грузам, предназначенные для транзита, поставки морским судном или по каналам
- Взимаемая оплата
- Информационный поток и прочее.

В учебном пособии должны быть инструкции по усиленной проверке, при которой, вследствие неблагоприятных результатов, десять следующих единиц груза одинакового характера и происхождения должны пройти систематическую проверку и отбор проб.

Чтобы повысить эффективность инспектирования, необходимо составить **годовой план инспектирования**, включая **план по пробам**. Этот план должен быть частью более широкого плана мониторинга по отходам, патогенным микроорганизмам и загрязняющим веществам. Этот план по пробам должен разрабатываться на основе статистики импорта, информации о прошлых проверках, информации о рисках, связанных со здоровьем населения и животных, предоставленной другими службами, странами и международными организациями.

Применение **стандартных форм** – это один из важнейших шагов по направлению к более надежному и прозрачному режиму ветеринарного пограничного контроля. Закон ЕК предоставляет стандартные формы¹³. Существуют отдельные образцы форм для продуктов питания, других продуктов животного происхождения и животных.

Эти стандартные формы содержат ценную информацию о грузе для внутренних ветеринаров, включая его пункт назначения и применение. Это важная мера защиты: в случае отсутствия стандартной формы, сопровождающей груз от границы до внутреннего учреждения, внутренний ветеринар тем самым предупрежден о том, что груз был нелегально импортирован без прохождения ветеринарной пограничной инспекции.

Стандартные формы также служат инструментом контроля грузов, которые не прошли утверждения у пограничного ветеринара на свободное передвижение внутри страны. Это могут быть транзитные грузы, вывоз которых из страны должен быть проконтролирован пограничным ветеринаром на ПКП на выезде. Стандартная форма, связанная с транзитным грузом, отправляется ПКП въезда на ПКП выезда, в виде предварительной информации. Также существуют грузы, которые прошли утверждение только на определенные цели, например, сырье для промышленного производства корма для домашних животных или для животных на карантинных станциях, где стандартная форма может быть использована для уведомления внутреннего ветеринара о грузе.

См. Пример передового опыта 1.3. (Процедуры ветеринарной инспекции) в конце настоящего подраздела III.1.3. (см.ниже)

¹³ См. формы ОВДВ согласно Постановлению Комиссии 136/2004 ст.12 и Постановлению Комиссии 282/2004 ст.12 для оформления информации, предоставленной пограничным ветеринарам, о грузе, и затем решения, принятого пограничным ветеринаром.



ПРИМЕРЫ ПЕРЕДОВОГО ОПЫТА

Внутриведомственное сотрудничество - Процедуры



Пример 1.1.

Пособие для Пограничных сил по обмену информацией о нелегальной миграции

Операционное учебное пособие по сбору и потоку информации о нелегальной миграции, работорговле, трансграничной преступности и системе раннего оповещения для всех пограничных сил и правоохранительных органов, осуществляющих охрану границы, которое включает следующее:

- Основные обозначения в зоне пограничного контроля
- Собираемые данные (связанные с разными видами незаконных действий)
- Обязанности и процедуры по сбору и обмену данными и информацией на местном, региональном и центральном уровнях
- Виды отчетности
- Распространение информации: сверху-вниз и снизу-вверх внутриведомственный, межведомственный и международный обмен информацией
- Анализ информации
- Образцы/формы



Пример 1.2.

Руководство по таможенному досмотру (Черногория, Сербия)

Таможенное управление Черногории (ТУЧ) разработало и распространило ряд операционных справочных пособий по работе, контролю и досмотру частных автотранспортных средств, грузовых машин, контейнеров, вагонов, судов, железнодорожных путей (подвижной состав), пассажиров и багажа. Эти пособия доступны в бумажном и электронном виде. К ним также прилагается учебный модуль для поддержки устойчивости. Руководство для таможенных служащих также было выпущено в формате А5, чтобы можно было носить его в кармане и обращаться к нему, как постоянной «записной книжке». Правовая основа – внутреннее соглашение.

Соответствующее операционное учебное пособие было составлено и распространено Таможенным управлением Сербии (ТУС) в Республике Сербия. Правовая основа – внутреннее соглашение.



Пример 1.3.

Процедуры ветеринарной инспекции

Законодательство ЕС по пограничной ветеринарной инспекции включает среди прочего подробные положения по процедурам документирования, идентификации и физической проверки, процедур разрешения и отказа в разрешении, пробоотбора и инспектирования, оплате, используемые информационные системы, и т.д. существует также положение по таким специальным процедурам, как транзит, поставка морскими суднами, прохождение каналов и прочее.

Важное положение регулирует то, что таможенная служба не должна позволять въезд груза, подлежащего ветеринарной инспекции, или работу с ним в свободных зонах или свободных складах, без соответствующего согласования с компетентными органами¹⁴

¹⁴ Ст. 24 Положения ЕС № 882/2004

III.1.4 Кадры и обучение

Компетенция служащих на границе – это основа качества оказываемых услуг. Поэтому крайне важно обеспечить специальное обучение пограничной деятельности и осуществлять наем компетентных сотрудников согласно объективных критерий.

Кадры

Задача **систематического управления кадрами (УК)** может быть достигнута самым простым образом, если отдельному организационному отделу поручить это на центральном уровне. Должна иметься **ясная кадровая политика/стратегия УК**, включая **задачу и процедуры прозрачного найма сотрудников**, основанного на владении навыками и обучении данной работе. Необходимо охватить следующие вопросы:

- Подробное описание работы для каждого сотрудника на основе технического задания ведомства.
- Объективные и прозрачные процедуры (письменные) для найма на основе достоинств соискателя, приобретения служебных навыков и образования и прозрачные процедуры прекращения занятости.
- Четко определенные правила для системы ротации в структуре пограничного ведомства, как в плане места работы, так и заданий, либо на добровольной, либо в обязательной форме. Такой подход знакомит пограничных служащих с разными задачами и обязанностями, и тем самым повышает их опыт и сферы их специализации. Это считается особенно полезным в начале профессиональной карьеры.
- Определение необходимого числа и категорий служащих (руководство, операционные, административные сотрудники, специалисты и т.п.)
- Обеспечение ведомства в целом и каждого конкретного пункта (согласно анализу рисков) необходимым числом соответственно подготовленных служащих, с учетом необходимости создания и системы замещения кадров.
- Соответствующая заработная плата
- Механизмы мониторинга и оценки служащих
- Кодекс поведения или этика поведения (права и обязанности)

Как вкратце уже упоминалось ранее, начальники КПП/ВКП должны регулярно вести мониторинг, выборочно проверять, что сотрудник исполняет обязанности в соответствии с предписанным **«Кодексом этики поведения»**; документ, который должен быть у всех сотрудников КПП/ВКП. Кодекс должен описывать то, что будет считаться должностным преступлением, и какие санкции последует в результате. Любое нарушение в работе необходимо отражать в отчете, и за него должно последовать дисциплинарное взыскание, особенно в отношении злоупотребления полномочиями. Для контролирования последовательности контроля и выявления возможных нарушений, руководство может обратиться к системе анонимной и неожиданной проверки.

В Таможенной программе также указывается, что начальники КПП/ВКП обязаны обеспечить исполнение операционных инструкций по **мотивированию, удовлетворению и безопасности** персонала. Удовлетворение работников должно отслеживаться мониторингом и учитываться при совершенствовании кадровой политики и системы. Это можно осуществить, к примеру, периодическими опросами (анонимными, если есть такое пожелание) касательно условий службы, рабочей среды или исполнения своих обязанностей начальниками соответствующих КПП /ВКП и т.д.

Обучение

Как часть всеобъемлющей кадровой политики, **карьерный рост** должен основываться не только на личностном исполнении обязанностей, проверенным контроллером по объективным критериям, но и поддерживаться **последовательной политикой и стратегией обучения**, разработанными на центральном уровне.

Пограничная деятельность – это работа очень специфичная, что должно отражаться в планах по обучению, в базовом и продвинутом теоретическом и практическом обучении в учебном центре, а также в обучении без отрыва от работы, дополненном учениями в полевых условиях. Обучение должно иметь непрерывный характер для служащих ведомства в течение всей их карьеры (повышение квалификации, специализация и обучение новым навыкам/информации) и основываться на регулярно обновляемых программах обучения и учебных пособиях. Необходимо предусмотреть внедрение системы тренинг-тренеров/многоступенчатой системы обучения. Концепция КУГ должна стать неотъемлемой частью тренингов.

Дополнительно к обучению непосредственно несению службы, рекомендуется проведение курсов обучения навыками руководящей работы, владения иностранными языками и компьютерной грамотности. Можно предусмотреть совместное обучение разнопрофильных служащих для поощрения перекрестного обмена идеями.

У пограничных ведомств должен быть центральный учебный центр, и – в зависимости от размера и ресурсов страны – несколько «сателлитных» учебных центров в регионах. Возможно внедрение системы тренинга-тренеров, за счет которой будет больше подготовлено внутренних тренеров, готовых быстро каскадно передать знания до полевого уровня.

См. Пример передового опыта 1.4. (Обучение без отрыва от работы и система ротации) в конце настоящего подраздела III.1.4.

III.1.4.1 Пограничные силы

Лица, исполняющие обязанности пограничной полиции, обязаны быть специалистами, обученными профессионалами. Обучение должно основываться на трех основных принципах:

- центральное обучение: базовый и продвинутый курс обучения,
- региональная специализация
- местное решение вопросов, требующих особого внимания.

Внутренние положения, разработанные центральным уровнем и основанные на внутренних стандартах (например, учебная программа ЕС для пограничных сил), должны регулировать обучение, в то время как региональный уровень отвечает за организацию реализации этих положений и оценку данной работы.

Само исполнение должно осуществляться, либо на региональном, либо на местном уровне. Начальник КПП и наблюдательного поста является главным ответственным лицом за реализацию обучения сотрудников (определение нужд обучения для своего персонала и проведение определенных служебных учений). Специальные тренинги должны организовываться и проводиться региональным и центральным уровнем.

См. Пример передового опыта 1.5. (Основная учебная программа для Пограничных сил ЕС) в конце настоящего подраздела III.1.4.

Если обучение для обычной полиции и пограничной полиции проводить отдельно, то необходимо будет провести совместные учебные занятия и разработать

соответствующие учебные пособия для обеспечения общего правоохранительного подхода и в целях содействия будущего сотрудничества, также и за счет личных контактов. Такие тренинги можно провести по следующим темам:

- общие знания о проездных документах, визах и разрешениях на пребывание в стране;
- законы о предоставлении убежища и о миграции;
- выявление и работа с нелегальными мигрантами;
- выявление контрабанды и торговли людьми¹⁵;
- определение и работа с фальшивыми документами;
- определение и работа с угнанными транспортными средствами, наркотиками, оружием, взрывчатыми и опасными веществами;
- компетенция по незначительным правонарушениям (административным), касающимся проверки и охраны границ.

После вводного курса и продвинутого курса обучения, через равные интервалы, должны последовать курсы повышения квалификации на центральном и региональном уровне.

III.1.4.2 Таможня

В интересах гибкости службы рекомендуется, чтобы все таможенные служащие были способны выполнять весь спектр таможенных обязанностей на КПП. Если есть таковые, то необходимо привлекать мобильные ресурсы (мобильные отряды) для дополнения контроля КПП. На ВКП весь личный состав должен быть в состоянии выполнять задания, связанные с транзитом и временным хранением, выдачей разрешения на свободное передвижение, разрешения на въезд в связи с процедурами экономического влияния и экспорта. Специальные знания необходимы для выполнения задач, связанных с пост-разрешительным контролем в отношении стоимости, происхождения, процедур с экономическим влиянием, конечного использования и режимов освобождения товаров от таможенных пошлин.

Рекомендуется установить систему управления кадрами в рамках кадровой политики и стратегии, которая точно определит ответственность начальников ВКП/КПП, включая управление производственным процессом и оценку сотрудников.

Обучение могло бы отражать принципы, установленные в Программе «Таможня ЕС - Обучение», и можно было бы разработать профильную политику обучения и стратегию, обеспечивая постоянное, состоящее из разных модулей, обучение личного состава. Школа или Академия таможни, ответственная за базовое обучение таможенных сотрудников, гарантировала бы последовательность тренингов.

Семинары, особенно тренинги по передовому опыту, должны проводиться на КПП и ВКП. Необходимо определить роль и ответственность начальников КПП /ВКП в отношении их компетенции в сфере обучения - определение нужды в обучении для своего персонала, например специальное обучение контрольным процедурам, компьютерной грамотности, языковые курсы и прочее. Выявленные начальниками КПП/ВКП нужды в обучении, которые невозможно будет реализовать в полевых условиях КПП/ВКП, следует переадресовать в такую Школу или Академию таможни.

На регулярной основе в целях обновления и усовершенствования знаний, а также в целях сбора информации о проблемах, имеющих место на КПП/ВКП, необходимо

¹⁵ Разница между понятиями «контрабанда» и «торговля людьми» заключается в преследуемой цели. Цель контрабанды сводится к организации незаконного пересечения границы, в то время как торговля людьми предполагает эксплуатацию людей.

организовывать общие курсы обучения для всех сотрудников таможенных органов, Специальные обучающие руководства должны регулярно готовиться и обновляться.

III.1.4.3 Фитосанитарная и ветеринарная инспекции

Инспекционным службам необходима серьезная научная поддержка со стороны квалифицированного, адекватно укомплектованного, обученного и оснащенного учреждения специализирующихся ученых, в форме быстрой диагностики проб, регулярного и программного технического обучения и научных консультаций по осуществлению инспектирования и процедур обследования.

Рабочая группа квалифицированных и опытных инспекторов должна взять на себя основное задание по разработке инструкций, которые необходимо будет написать и представить в форме, удобной для работы инспекторов. Необходимо разработать и регулярно обновлять специальные учебные пособия.

Необходимо постоянно организовывать общие тренинги для всего личного состава. Также необходимо ежегодно проводить курсы по повышению квалификации по определению карантинных вредных организмов и болезней животных, выявлению дефектов продуктов питания и кормов для животных, обучение научно-обоснованному инспектированию и процедурам отбора проб и прочим темам.



ПРИМЕРЫ ПЕРЕДОВОГО ОПЫТА

Внутриведомственное сотрудничество – Кадры и обучение



Пример 1.4.

Обучение без отрыва от работы и системы ротации

Дополнительно к образованию, для усовершенствования экспертной деятельности таможенных служащих, рекомендуется проводить обучение без отрыва от работы и применять системы ротации. У каждого КПП свои особенности, и ротация на другие КПП значительно расширила бы их профессиональный опыт, могла бы повысить мотивацию служащих. Должна учитываться социальная ситуация, в которой находятся сотрудники, намеченные для ротации, чтобы избежать разочарованности.



Пример 1.5.

Основная учебная программа для Пограничных сил ЕС

Основная учебная программа¹⁶ была разработана для всех сотрудников пограничной полиции ЕС, и состоит из минимальных требований ЕС к обучению пограничных сил. Тем не менее, страны вольны расширять его содержание и срок обучения в зависимости от своих национальных интересов и нужд.

III.1.5 Взаимосвязи и обмен информацией

Цель взаимосвязей и обмена информацией заключается в регламентировании и стандартизации рационального и быстрого потока информации и эффективной документации.

¹⁶ Основная учебная программа для обучения пограничной полиции – Отчет делегаций Австрии и Швеции для Стратегического комитета по иммиграции, границам и предоставлению убежища. Брюссель, Совет Европейского Союза, 8 мая 2003 г.

Операционным сотрудникам пограничного ведомства необходима актуальная и последняя информация для адекватного исполнения своих обязанностей и для должного реагирования на угрозы и чрезвычайные ситуации. С другой стороны центральному уровню необходимы статистические данные и информация о деятельности других подразделений, так как это формирует основу для бюджета, ресурсов, инструкций, планирования и разработки стратегии, помогает вести мониторинг работы на региональном и местном уровне.

Поэтому в информационном потоке внутри каждого пограничного контрольного существует своя **горизонталь** и **вертикаль**.

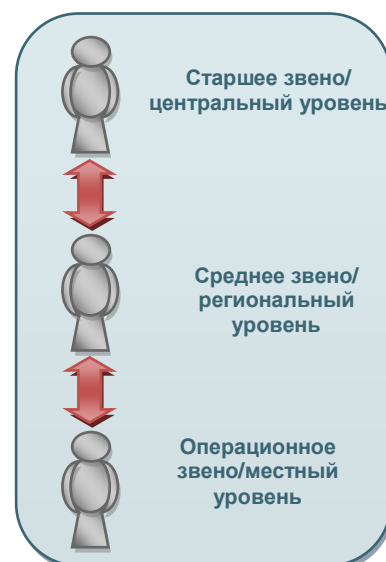


Горизонтальный поток – это обмен информацией между разными лицами, департаментами или подразделениями на **одном организационном уровне**. Это имеет место на всех организационных уровнях ведомства: в центральном управлении, между региональными центрами и местными подразделениями.

Кроме того существует **вертикальный поток** информации, как с центрального уровня до местного уровня (сверху-вниз), так и с местного уровня к центральному (снизу-вверх): **Актуальная информация необходима для исполнения служебных обязанностей на КПП/ПКП/ВКП в качестве основания для принятия решений.**

Эффективные взаимосвязи обеспечиваются несколькими методами:

- Встречи: каждодневные встречи команды (пятиминутки) в одной и той же организационной единице; междепартаментские встречи; индивидуальные встречи сотрудников/руководства; специальные заседания.
- Полевая работа (посещения участков границы) начальников постов.
- Циркуляры/инструкции: информация в письменной форме, распространяемая через информационную систему, электронную почту, на бумажных носителях, доска объявлений и т.п.
- Базы данных: бумажные или электронные справочные источники, к которым могут обращаться сотрудники для получения операционной информации
- Отчеты: постоянные и специальные отчеты
- Совместная деятельность (например, обучение): осведомленность о задачах других подразделений и их деятельности улучшает общую эффективность ведомства (если личный состав понимает общий рабочий процесс ведомства, он может эффективнее работать на своем участке)
- Обмены сотрудниками: временное командирование сотрудников в разные подразделения для лучшего понимания задач и деятельности других отделов.



См. Пример передового опыта 1.6. (Постоянная полевая работа) в конце настоящего подраздела III.1.5.

Вся актуальная информация, получаемая из-за рубежа, а также полевая информация или с центра в виде извещений или общих руководств/политики, должна централизованно передаваться определенным лицам на КПП/ПКП/ВКП, ответственным за дальнейшее ее распространение. **Центральный аналитический отдел** (см. III.1.5.1) несет ответственность за сбор и анализ информации в целях анализа рисков.

В то же время, **центральному уровню** необходимо получать статистические данные и соответствующую информацию, чтобы иметь возможность использовать их как **основу для инструкций, планирования и аудита** несения службы на КПП /ПКП/ВКП. Хотя такую статистику и результаты проверок можно возвращать обратно в отчетности нерегулярно, другую основную полевую информацию, а именно – информация о любых инцидентах, требующая срочного распространения, необходимо передавать незамедлительно. Необходимо также организовать информационный поток снизу-вверх так, чтобы позволить центру **быстро отреагировать на новые риски и меняющиеся ситуации**. Если во время инспектирования, проводимого на ПКП, сделано тревожное открытие, одинаково важно, чтобы эта информация была незамедлительно передана на вышестоящий уровень. Оценка того, имеет ли проблема крупномасштабное или только локальное воздействие, может быть выполнена только на том уровне, где собирается информация со всех ПКП.

Поэтому по всем этим потокам информации, включая поток информации, предназначенный для клиентов, важно составить **операционные инструкции и учебные пособия**. Центральные отделы должны разработать четкие процедуры, определяющие то, какую информацию следует передавать, в какой отдел, в какой форме, и как часто. Это также говорит о разработке **стандартных форм**.

Важные вопросы, которые требуют решения, к примеру: какая информация должна собираться на границе, какие документы необходимы на границе и кому, какая информация предоставляется какому департаменту службы, что происходит с документами (передаются / копируются/ вводятся в базу данных)? Как передаются результаты анализа рисков? Как новые процедуры, инструкции и законы передаются в КПП /ПКП/ВКП?

Вне зависимости от того, ведется ли передача информации между центром и полевым отделом в бумажной форме или через базу данных он-лайн, этот процесс нужно не только стандартизировать, но сделать его **бесперебойным и надежным**, и – по причине функциональной совместимости – и на основе международных стандартов.

Один из основных элементов, повышающий эффективность пограничных служб – **наличие современной ИТ системы**, конечно же, при условии, что обеспечено адекватное обучение и инструкции по ее использованию. Необходимо определить и указать точную потребность в различных услугах, так как в некоторых случаях базовая ИТ система может быть достаточной, тогда как в других может потребоваться более продвинутая система. Необходимо уделить внимание **защите данных**.

Там где можно будет установить сети между центральным, региональным и местным уровнями, система ИТ должна будет:

- обеспечить автоматический обмен информацией и сообщение в единой системе (разработка кластеров: центральный, региональный и местный), например через Интранет;
- обеспечить оперативную и своевременную систему сбора, обработки и распространения информации о всей пограничной деятельности с доступом в режиме реального времени для зарегистрированных пользователей;
- позволить управление потоком данных: включая регистрацию доступа к данным;
- включать центральную систему оповещения;
- включать возможность создания статистических сводок;

- обеспечить безопасность, например, брандмауэр, шифрованную защиту и т.п.;
- позволять связь с электронным оборудованием по защите границы;
- быть функционально совместимой с ИТ системами других профильных государственных органов.

Также следует предусмотреть для пользователей подключение к Интернет и безопасную интранет-систему, там, где это могло бы принести пользу задачам комплексного управления границами, например в определении новых международных тенденций борьбы с международной преступностью или сбора информации по акторам, действующим в международной торговле.

III.1.5.1 Центральный аналитический отдел

Выполнение эффективного анализа рисков зависит, помимо всего прочего, от объема и качества информации и сведений, имеющих для соответствующего государственного органа. Следовательно, существует необходимость в надежной и полной информации, удобной в использовании, как на национальном, так и местном уровне.

Центральный аналитический отдел (ЦАО) или Операционный Центр должны нести ответственность за информационную деятельность со всеми администрациями таможни и пограничных сил соответственно. ЦАО должен стать информационным «котлом», содержимое которого собирается и подшивается из данных всех видов источников:

- стратегические сведения, получаемые ЦАО (общие);
- оперативные сведения, получаемые ЦАО (телефоны горячей линии для населения и т.п.);
- для таможни, информация от торговых партнеров, в результате заключения специальных Меморандумов о взаимопонимании (MoV);
- информация на основе специальных соглашений с другими агентствами и официальными органами власти (полиция и др.);
- контакты/ информанты;
- сотрудники;
- ответная реакция, полученная на основе анализа результатов предыдущих действий.

В этих целях ЦАО должен развивать хорошие рабочие отношения со всеми сотрудниками правоохранительных органов, также как и с отделами/подразделениями вне сектора правоохранительных органов. Важно налаживание хорошего сотрудничества и с другими агентствами страны по обеспечению правопорядка.

ЦАО выпускает статистические, стратегические и оперативные отчеты по сведениям. Отдел также несет ответственность за разработку и адаптацию новых методов разведки, отслеживание отчетов по сведениям, поддержание качества работы и повышение производительности личного состава. В его обязанности входит также ответственность за управление базами данных.

III.1.5.2 Пограничные силы

Шенгенский каталог рекомендует **двухсторонний поток информации** между центральным и местным уровнем пограничной службы. Необходимо установить надежную базу данных для обмена опытом между отделами и для распространения сведений.

Для способствования тесному сотрудничеству и повышения оперативной эффективности правоохранительных органов, необходимо основать систему сообщения и обмена информацией между пограничными силами и другими правоохранительными властями. Например, обмен информацией по досье преступников или по разработке и практике в сфере подделки документов или методов контрабанды, принес бы взаимную выгоду.

Пограничные отряды должны обрабатывать личные данные, для того чтобы исполнить свою задачу по обеспечению правопорядка, предотвращения преступления, обеспечения общественного порядка, защиты и выполнения государственных административных задач. Для исполнения своих должностных обязанностей, пограничники могут взять данные из других систем обработки данных. Передача данных должна быть оформлена документально как получающим, так и передающим ведомством.

Совместимость средств хранения данных и их передачи – важный фактор в оперативном обмене информацией, и об это следует помнить не только пограничной службе, но и другим правоохранительным органам.

Для обеспечения правопорядка, предотвращения преступлений и выполнения обязанностей, связанных с иностранными лицами, пограничные силы могут запросить данные у ведомств, ведущих реестры личных данных и адресов, государственной авторегистрации, в системах учета преступников (чье осуждение было подтверждено судебным порядком), учета лиц, содержащихся в пенитенциарных учреждениях, учета тех лиц, для которых ограничен выезд за рубеж, в паспортных столах, регистре пограничных знаков и в системе учета иностранцев, независимо от ограничений общего рабочего порядка.

Для эффективного анализа событий все больше необходим и сбор информации из-за рубежа (из посольств и дипломатических миссий, т.е. по выданным визам, заявкам на предоставление вида на жительство, и с приграничной зоны по тенденциям миграции и просьбам о предоставлении убежища).

III.1.5.3 Таможня

Взаимосвязи и обмен, также как и распространение информации, быстрый доступ и наличие последней информации, являются крайне важными для:

- последовательных и единых решений при применении таможенных процедур
- управления функциональными рисками
- бесперебойный поток людей и товаров

Вот почему необходимо разработать инструкции по информационному управлению, с обязательным правилом – каждый таможенный служащий должен ознакомиться с содержанием любой передаваемой информации до того, как приступит к своей каждодневной работе. Чтобы добиться единого осуществления таможенных процедур, необходимо разработать учебное пособие со всеми таможенными процедурами и необходимыми действиями на КПП /ВКП.

Взаимосвязи между таможенными служащими должны поощряться через регулярные рабочие заседания и совместное обучение служащих разного профиля профессиональной деятельности на КПП /ВКП, а также через обучение в «Школе таможни». Это способствовало бы сотрудничеству и обмену информацией между служащими, что привело бы лучшей осведомленности таможенных служащих.

Важно усилить информационные технологии и коммуникационную сеть между границами, внутренними и региональными управлениями, и информационный обмен с торговыми агентами и общественностью, о чем будет вестись речь далее в главе III.4.2. Во всех этих

работах необходимо учесть шифровальную безопасность, особенно там, где идет речь о передаче важных данных.

Таможенный Интранет должен быть обеспечен на национальном уровне, что позволит вести сообщение и быстрое распространение всех видов информации между таможенными КПП и ВКП и центральным управлением таможенной службы. Таким образом, у всех таможенных служащих, применяющих в своей работе таможенные положения, будет общая информация.

В некоторых странах были созданы базы данных с информацией по единым тарифам, правилам происхождения/льгот и образцам оригинальных сертификатов и печатей, с информацией о рисках, ставкам сборов и пошлин, компьютерным инструментам для расчета сборов и пошлин, по результатам работы таможенных лабораторий, с информацией о конфискациях и методе, применяемом в определении спорных нарушений.

См. Пример 1.7. (Применение стандартных форм) в конце настоящего подраздела III.1.5.

III.1.5.4 Фитосанитарная инспекция

Необходимо вести регистрацию всех действий, результатов и решений в отношении регулирования фитосанитарного контроля. Все важные решения и меры фитосанитарной службы на границе (например, отказанные грузы) должны немедленно передаваться в единый центральный орган здравоохранения и всем другим службам, которые в отдельных случаях могут быть задействованы в этой работе. Новые положения или решения должны, как можно скорее, передаваться всем пограничным инспекционным службам, необходимо создать систему раннего оповещения. Для фитосанитарных инспекторов на КПП необходима информационная система, позволяющая им вводить данные об инспектировании и извещения о задержании обнаруженных вредных организмов, для содействия быстрому производству статистики и эффективного обмена информацией.

Если было установлено - на пограничных постах или в месте назначения - что импортированный груз не отвечает требованиям, указанным в фитосанитарном сертификате, не отвечает требованиям национального законодательства, или же подвергает риску здоровье растений, то фитосанитарная служба ПКП должна проинформировать центральный уровень не позднее 48 часов после задержания, используя стандартную форму «Извещение о задержании».

См. Пример 1.6. (Постоянная полевая работа) в конце настоящего подраздела III.1.5.

III.1.5.5 Ветеринарная инспекция

Информационный поток с центрального уровня должен быстрым и оперативным путем обеспечивать пограничных ветеринаров всей необходимой информацией, которая будет служить базой для вынесения решений. Это в особенности важно при замене системы лицензирования импорта на систему, основанную на общих требованиях к импорту, указываемых в законодательстве. Огромный объем информации и соответственно меняющаяся скорость информации, делает это задание сложным для центрального профильного ведомства. Информацию по вспышкам болезней в странах-экспортерах, обнаруженные проблемы, связанные с продуктами питания, импортированными из других стран, должна направляться на ПКП.

В учебное пособие по процедурам пограничной ветеринарной инспекции необходимо включить подробную информацию по вертикальному и горизонтальному потоку

информации и обеспечить необходимую информацию; например, информацию по отказанным грузам и результатам лабораторных исследований. Наличие доступа к Интернет на всех ПКП значительно упростит информационный поток и позволит сбор необходимых данных и статистики в единой общей форме.

См. Пример 1.8. (TRACES) в конце настоящего подраздела III.1.5.



ПРИМЕРЫ ПЕРЕДОВОГО ОПЫТА

Внутриведомственное сотрудничество – Взаимосвязи и обмен информацией



Пример 1.6.

Регулярные встречи и полевая работа

Стандартная процедура для государств-членов ЕС – каждые два месяца проводится заседание начальников центрального аппарата и КПП/ВКП для обсуждения новой информации, положений и конкретных проблем. Представители центрального уровня ведомства регулярно бывают на КПП/ПКП/ВКП, чтобы оставаться в тесном контакте со служащими на местах.



Пример 1.7.

Использование стандартных форм для обмена информацией

Таможня Хорватии на таких пилотных КПП, как Брегана, Баяково, аэропорт Загреб и порт Сплит применяет стандартные и оперативные формы обмена информацией по управлению рисками. Стандартная форма 5x5 (см. приложенную форму) используется для отправки информации в центр, а также для местного уровня. Эта практика уже продемонстрировала отличные результаты.



Пример 1.8.

Контроль торговли и система экспорта (TRACES)

Ветеринарные пограничные инспекторы ЕС используют систему TRACES на основе интернет (система контроля торговли и экспорта), с помощью которой информация отсылается другим ветеринарным государственным органам и таможне, а также включает данные по импортированным грузам, предоставленные импортером. Доступ к профильной информации в системе TRACES должен быть у ветеринарных пограничных подразделений и таможни. Система TRACES также может применяться для сбора информации для аудита, а хранилище данных в системе TRACES удовлетворит почти все запросы информации, необходимой для повседневной отчетности. У импортеров доступ только к своим представленным данным, и таможенная служба не может вводить туда какую-либо информацию, а лишь проверять ее.

III.1.6 Инфраструктура и оборудование

Инфраструктура и оборудование способствует работе операционного персонала, и они должны соответствовать их обязанностям.

Ясно, что для работы на границы необходимы соответствующие помещения и оборудование, и поэтому требуется установление определенных **минимальных стандартов**. Эти минимальные стандарты могут отличаться по каждому типу КПП. Рекомендуется отразить это в законодательстве или в нормативно-правовых актах, в идеале с охватом нужд всех пограничных служб вместе.

См. Пример 1.9. (Инфраструктура КПП) в конце настоящего подраздела III.1.6.

Так как ограничения в бюджетных средствах – это всеобщая реальность, необходимы инвестиционные планы для обеспечения возможности своевременной закупки инфраструктуры и оборудования, экономя за счет масштаба закупок. Такие планы должны охватывать КПП, пограничные подразделения по охране границы, ПКП, досмотровое оборудование, инфраструктуру, средства коммуникации, автотранспорт, дороги, территории под стоянки и т.д. Количество закупаемого необходимого оборудования определяется на центральном уровне, но только после согласования с местным уровнем с тем, чтобы было соответствие фактическим нуждам¹⁷. Одинакового важно подходящее размещение оборудования: например полноприводные автомашины лучше использовать при патрулировании границы, чем держать их в гараже центрального аппарата (см. также III.2.6.3).

Оборудование, используемое службами на границе, обычно состоит из базовых и специальных единиц. Оборудование должно быть профильным, а его количество – достаточным для работы с пассажирским и транспортным потоком на каждом КПП / ПКП / ВКП. Стандарты оборудования должны пройти оформление в каждом ведомстве в соответствии с общей инвестиционной политикой, в которой учитываются объем и характер движения на каждом КПП. Не каждому КПП или ВКП требуется одинаковая оснащенность, но минимальные стандарты должны быть обеспечены; также необходимо учесть нужды КПП и ВКП, предназначенных для работы с товарами повышенного риска.

Базовое оборудование включает такие единицы как:

- Униформа и обувь, соответствующие условиям работы
- Автотранспорт
- Печати въезда и выезда
- Базовое оборудование для выявления фальшивых документов (ультрафиолетовый свет, лупы и справочный материал)
- Базовое досмотровое оснащение (зеркала, фонарики, инструменты)
- Основные приборы наблюдения (камеры, приборы ночного видения)
- Коммуникационное оборудование (радиотелефоны, сотовые телефоны, факс, компьютер)
- Оружие
- Средства индивидуальной защиты (пуленепробиваемый жилет)

Относительно недорогое оборудование или документация, как ручные УФ лампы, лупы или копии образцов документов, должны быть у каждого служащего при проведении контроля, чтобы обеспечить их постоянное применение в случае подозрения.

Из-за относительно высокой стоимости и необходимости обучения служащих их эксплуатации, **спецоборудование** должно распределяться в соответствии с необходимостью, например для контрольно-пропускных пунктов с интенсивным потоком движения. К такому оснащению относятся более сложные и дорогие единицы как:

- Переносные или стационарные рентген-аппараты
- Системы проверки документов
- Судебно-медицинские лаборатории
- Кинологи

¹⁷ См. Шенгенский Каталог ЕС по контролю внешних границ, возврату и выдаче нелегальных мигрантов – образцы оборудования, необходимого для минимального и тщательного пограничного контроля.

Также важно обеспечивать соответствующее техобслуживание помещений под оборудование, и необходимо предусмотреть определенные средства, либо для финансирования ремонта, либо для обучения и найма сотрудников технической поддержки. При обсуждении с донорами возможного приобретения нового оборудования, заинтересованным ведомствам следует учесть стоимость эксплуатации и техобслуживания. Например, дешевле содержать автопарк с машинами одного и того же автопроизводителя.

ПРимер ПЕРЕДОВОГО ОПЫТА

Внутриведомственное сотрудничество – Инфраструктура и оборудование

ПРимер 1.9.

Инфраструктура КПП

Нижеприведенный список резюмирует стандарты и передовой опыт ЕС в отношении инфраструктуры на КПП

- Количество контрольных полос (въезд и выезд) соответствует объему движения и имеющемуся личному составу*
- Отдельные контрольные полосы для пешеходов, автобусов, грузового автотранспорта, тяжелой техники и исключительного груза (например, опасные материалы)*
- Безопасные кабинеты для собеседования и места содержания под стражей на территории участка (позволяющие провести расследование на месте и задержать нарушителей)*
- Помещения для лиц, просящих об убежище (вход разрешен только для сотрудников, занимающихся этим делом)*
- Создана коммуникационная сеть: телефоны, компьютеры/информационные технологии, интернет, прочее.*
- Помещения для инспектирования транспортных средств. Это обособленные и безопасные места, где можно провести тщательный досмотр/проверку подозрительных транспортных средств; укрытые от дождя и ветра, расположенные на ровном и твердом грунте (способствует проведению досмотра, например при применении детектора движения).*
- Отдельные, безопасные помещения для конфискованных товаров, достаточно вместительные для размещения транспортных средств.*
- По фитосанитарным и ветеринарным требованиям, наличие мусоросжигателя на участке пограничного контроля*
- Наличие служебных помещений, вход в которые запрещен для посторонних лиц*
- Специальные помещения для проезжающих лиц, такие как парковки и общественные туалеты (отдельные для служащих)*
- Филиалы банков и/или обменные бюро, представительства страховых компаний*
- Помещения для отправки грузов/компаний-перевозчиков*

III.2. Межведомственное сотрудничество

В ЭТОЙ ГЛАВЕ ОПИСЫВАЕТСЯ МЕЖВЕДОМСТВЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Хотя и ответственные за разные аспекты управления границами, у всех пограничных контрольных ведомств одни и те же основные цели:

- Защита от угроз национальной безопасности, порядку, экономике и общественному здоровью
- Предотвращение трансграничной преступности и правонарушений
- Содействие законным пересечениям границы

Чтобы осуществить эти цели, все профильные ведомства должны **сотрудничать, вести обмен информацией и координировать свою профессиональную деятельность.**

Межведомственное сотрудничество касается сотрудничества и координации между всеми ведомствами, ответственными за управление границами, что может стать эффективным инструментом для увеличения задержаний нелегальных мигрантов (статистически проверяемое число), и для более рационального использования человеческих и финансовых ресурсов.

В этой главе представлены основные сферы межведомственного сотрудничества и координации, особенно между пограничными силами, таможенной, ветеринарной и фитосанитарной инспекциями. У таможенной службы в этой связи особая роль, поскольку у таможенных служащих в их повседневной работе (должны быть) регулярные контакты с пограничными силами с одной стороны, и с ветеринарным и фитосанитарным контролем с другой стороны. Соответственно, таможня может обеспечить естественное связующее звено между этими ведомствами. Поэтому в интересах таможенных органов проявить особую активность по обеспечению оптимальной координации между всеми партнерами.

III.2.1. Нормативно-правовая база

Нормативно-правовая база для межведомственного сотрудничества определяет содержание и объем сотрудничества и обмена информацией между профильными ведомствами.

Как любое официальное действие государственного органа, межведомственное сотрудничество должно иметь базу из законов и подзаконных актов. Поэтому нормативно-правовая база, связанная с межведомственным сотрудничеством, должна обеспечивать **четкое определение соответствующих задач и компетенций каждого ведомства**, чтобы избежать дублирования, недостатков и сфер неясной компетенции. Это должно быть **правовой базой для сотрудничества и взаимопомощи**. На основе которой следует разработать более конкретные **условия сотрудничества** на оперативном уровне.

Общий «принцип взаимопомощи» необходимо включить в соответствующее национальное законодательство. Более конкретные положения в отношении сотрудничества определенных или всех служб, следует охватить законом или одним комплексным **межведомственным соглашением**. Альтернативно, отдельные соглашения между определенными ведомствами (например, ведомства,

ответственные за содействие торговле) могут регулировать сотрудничество с другими соответствующими службами. Тем не менее, желательно общее межведомственное соглашение, чтобы избежать противоречия между соглашениями. Межведомственные соглашения могут быть в дальнейшем установлены на различных уровнях, т.е. на центральном, региональном или местном уровне. Соглашение, предоставляющее инструкции по сотрудничеству на всех типах границы и КПП/ПКП, могут быть дополнены приложениями по каждому типу.

По сути, в межведомственных соглашениях охватываются такие типичные вопросы, как:

- Информация и обмен данными, обязательства и механизмы (например, фокусные точки, общее использование баз данных), включая защиту данных (см. ниже подраздел IV.2.5). Служащих необходимо четко проинструктировать об обмене информацией со своими партнерами.
- Совместный анализ рисков и/или обмен отчетами по оценке рисков или сведений.
- Процедуры повседневного сотрудничества на КПП и внутри страны, включая совместные операции и контроль, например выявление лиц, пытающихся нелегально пересечь границу; предотвращение или выявление таможенных преступлений и правонарушений; выявление контрабанды охраняемых законом видов животных, контрабанда наркотических веществ и угнанных автомашин, незаконная транспортировка отходов, вредных химических веществ, радиоактивного и ядерного материала и других опасных предметов через границу.
- Совместное обучение;
- Совместное использование оборудования и общие закупки.
- Ранее оповещение и планы чрезвычайных мер.

Межведомственные соглашения должны составляться для уточнения законодательства и поддержки общих и местных соглашений о сотрудничестве между различными пограничными властями. В то же время, они могут служить м первоначальным этапом построения сотрудничества, что позднее можно будет перевести в законодательство.

См. Пример 2.1. (Совместные инструкции) в конце настоящего подраздела III.2.1.

Особое внимание следует уделить сферам, где ответственность нескольких ведомств имеет тенденцию к корреляции, где помощь других ведомств будет особенно полезна.

См. Пример 2.2. (Стандартная техническая схема) в конце настоящего подраздела III.2.1.

Необходимо позаботиться об обеспечении того, что соглашения ведут к *тесному* сотрудничеству, а не к *меньшему* контролю. Последнее может произойти, если службы начнут «закрывать глаза» на вопросы, которые, согласно нормативно-правовой базе, подпадают под полномочия другой службы. Служащие должны пройти четкий инструктаж о необходимости делиться любой информацией, которая, по их мнению, будет актуальной, и должны быть в полной мере осведомлены о том, как реагировать, если они обнаружат продукты, которые входят в полномочия должностных лиц других ведомств, особенно когда последние не представлены на посту. Если профильные соглашения сформулированы в общих чертах, их нужно дополнить **четкими**

инструкциями по их реализации. Как только соглашения будут подписаны, ими нужно обеспечить всех сотрудников в их конкретных ведомствах.

Изменения в полномочиях всех профильных ведомств, вызванные государственным административным реформированием или реформами национального законодательства, должны **постоянно** подвергаться **мониторингу**, чтобы на раннем этапе определять проблемы, которые эти изменения могут вызвать при взаимодействии ведомств. Наиболее действенным образом эти вопросы можно решать в рамках объединенной рабочей группы по правовым аспектам.

Раздел ниже выделит темы, которые могут быть охвачены межведомственными соглашениями, заключенными соответственно таможенной и пограничными силами с торговыми организациями. В то же время соглашения между другими государственными участниками также могут принести пользу, а меморандумы о взаимопонимании с неправительственными организациями могут быть особенно выгодны при решении вопросов содействия торговле.

Еще один аспект, связанный с нормативно-правовой базой – **встречное делегирование ответственности**, которое можно рассматривать только для определенного КПП или определенных видов мобильного контроля или в общем.

В конечном счете, принятие **Национальной стратегии КУГ и Плана мероприятий** также относится к нормативно-правовой базе; см.подробнее ниже в **Части V**.

См. Пример 2.3. (Национальная стратегия КУГ) в конце настоящего подраздела III.2.1.

III.2.1.1 Соглашения между таможенной службой и пограничными силами

Соглашения между таможенной службой и пограничной службой имеют особое значение, так как этим двум ведомствам необходимо каждодневно тесно сотрудничать при осуществлении пограничного контроля (лиц и их документов, транспортных средств, с чем они въезжают и выезжают из страны). Так соглашение между таможенной службой и пограничными силами будет способствовать более тесной координации этого взаимодействия и уточнять любые предпринимаемые действия, например, разделение ответственности, когда речь идет о контрабанде товаров, которые несут угрозу обществу (оружие, наркотики, ядерные материалы и проч.)

См. Пример 2.4. (МoB по сотрудничеству между пограничными силами и таможенной службой) в конце настоящего подраздела III.2.1.

III.2.1.2 Соглашения между ведомствами по содействию торговле

Межведомственные соглашения могут быть еще заключены между таможенной и ветеринарной и фитосанитарной службами, дополняя юридические требования, и тем самым уточняя соответствующие обязанности и конкретные рабочие отношения. Таможенные сотрудники должны быть полностью в курсе того, как реагировать при обнаружении продуктов, которые относятся к сфере ответственности ветеринарных или фитосанитарных служащих, также, когда последние не представлены на границе. Должно иметься четкое руководство по тому, как обращаться с конфискованными товарами, включая их возможное уничтожение, а также ответственность за хранение этих товаров и связанные с этим финансовые вопросы.

Такие соглашения могут взять за основу требования по законодательству Европейского Союза, как например, в отношении таможенного содействия

деятельности пограничных ветеринаров. Согласно законодательству ЕС¹⁸, таможенная служба должна оказывать содействие пограничным ветеринарам в их работе по пограничному ветеринарному контролю. Например, указывается, что таможня может выдать таможенное разрешение только в соответствии с решением пограничного ветеринарного контроля. До выдачи разрешения таможни на груз, таможенные служащие должны будут удостовериться, что были внесены сборы пограничной ветеринарной службы или, по крайней мере, имеется достаточное доказательство того, что такие сборы будут оплачены. Таможня должна будет также провести расследование при внесении запроса со стороны пограничных ветеринаров, в случае, когда у ПКП въезда нет подтверждения того, что груз, предназначенный для транзита, фактически покинет страну в установленные сроки.

Обязанности, исполняемые таможней на КПП без ПКП, должны четко устанавливаться в законодательстве. В общем, таможня должна отказывать во въезде таким грузам, за некоторыми исключениями, такими как небольшие грузы, представляемые, например, как часть личного багажа или домашние животные. В законе необходимо четко указать, что они подлежат выборочному контролю на границе, как часть обычного таможенного контроля.

Можно также заключить соглашение о развитии сети совместных национальных лабораторий для использования различными ведомствами.

III.2.1.3 Встречное делегирование ответственности

Таможня или пограничные силы могут – в рамках национального законодательства – при запросе другого ведомства, осуществлять некоторые дополнительные виды контроля, которые находятся в компетенции этого другого ведомства. В таких случаях необходимо обратить внимание на то, что сохраняется целостность ролей и функций соответствующих ведомств, определенных компетентными органами власти. Положения, которые необходимо будет разработать для создания правовой базы для такого контроля, должны обеспечить подробности по условиям и срокам такого контроля. Следует разработать соответствующие инструкции в сотрудничестве с участвующими ведомствами – ведомство со всеми полномочиями/компетенцией и ведомство, берущее на себя ответственность за исполнение обязанностей в соответствии с соглашением. Этот вариант имеет, помимо очевидного преимущества усиления межведомственного сотрудничества, также и явное преимущество в отношении экономической выгоды, так как это дешевле найма дополнительного штата и привлечения ресурсов на КПП. Дополнительные расходы на реализующее ведомство выделяются через государственный бюджет.

См. Пример 2.5. (Встречное делегирование ответственности) и Пример 2.6 (Совместный план мероприятий) в конце настоящего подраздела III.2.1.

¹⁸ См. Постановление Совета 97/78/ЕС

ПРИМЕРЫ ПЕРЕДОВОГО ОПЫТА

Межведомственное сотрудничество – Нормативно-правовая база

Пример 2.1.

Общие инструкции (Узбекистан)

В общих инструкциях определяется процедура проведения пограничного, таможенного контроля и других видов контроля лиц, транспортных средств и грузов на контрольно-пропускных пунктах вдоль государственной границы и относятся к взаимодействию пограничных сил и таможни.

Пример 2.2.

Стандартная техническая схема (Кыргызстан)

«Стандартная технологическая схема» для прохождения лиц, транспортных средств, товаров, грузов и прочего имущества через автодорожные/железнодорожные/воздушные контрольно-пропускные пункты на государственной границе Кыргызской Республики» по взаимодействию государственных пограничных органов Кыргызской Республики находится на стадии обсуждения.

Пример 2.3.

Национальная стратегия КУГ (Кыргызстан)

Национальный координационный центр (межведомственная рабочая группа) Кыргызской Республики разработал проект Национальной стратегии КУГ, который в настоящее время на утверждении Правительства республики. Национальный координационный центр также ведет разработку соответствующего Плана мероприятий, целью которого является реализация вышеуказанной стратегии.

Пример 2.4.

Меморандум о взаимопонимании по сотрудничеству между Пограничными силами и Таможенной службой (Босния и Герцеговина)

В Боснии и Герцеговине в январе 2006 года был подписан Меморандум о взаимопонимании (MoB) по сотрудничеству между государственными пограничными ведомствами, Государственной Пограничной службой (ГПС, ныне Пограничная полиция БиГ) и Агентство по непрямому налогообложению БиГ (АНН-таможня). В MoB четко обозначены компетенция АНН, как ведомства, ответственного за движение товаров и борьбы с преступностью связанной с ними, и ГПС, ответственного за контроль лиц, пересекающих государственную границу, и борьбу с криминальными действиями, направленными против безопасности государственной границы. В MoB указаны обязанности:

- Обеих сторон, не затрагивая их профильные юрисдикции,*
- По сотрудничеству на всех уровнях организации по ряду вопросов, перечисленных в MoB,*
- Оказывать взаимное содействие с целью предотвращения и раскрытия преступлений и правонарушений, связанных с границей,*
- Обмениваться профильной информацией и документами,*
- Обеспечивать совместное использование имеющегося оборудования,*

- Координировать свою работу в целях содействия движению товаров и лиц,
- Организовать и координировать совместные мероприятия,
- Организовать и выделять софинансирование на общие учебные программы, а также на курсы для служащих ведомств, в области базового обучения таможенных и пограничных служащих.

Согласно МоВ предусматривается проводить в течение года как минимум два заседания ведомственных руководств, а также заседания на региональном и местном уровне для обсуждения вопросов взаимного интереса и для обмена информацией. На всех организационных уровнях необходимо назначить сотрудников по связям. Отношения с общественностью следует поддерживать с обоюдного согласия. Что касается любых других видов сотрудничества, то ведомства могут заключать специальные протоколы.



Пример 2.5.

Встречное делегирование ответственности

В Таджикистане существует встречное делегирование ответственности по радиационному контролю между Министерством здравоохранения, Агентством по радиоактивной безопасности и таможней. Согласно Закону «О государственной границе» пограничные силы вправе исполнять обязанности консульской службы Министерства иностранных дел, таможенной службы и Агентства по контролю наркотиков, в случае отсутствия их постоянного представительства.

В Кыргызстане, в случае если ветеринарный контроль не представлен на границе, ее обязанности исполняются, либо Пограничной службой, либо таможней, что в основном имеет место на КПП с упрощенным пограничным режимом.



Пример 2.6.

Совместный план мероприятий (Туркменистан)

Межведомственное сотрудничество между национальными пограничными ведомствами осуществляется на основе ежегодно разрабатываемого совместного плана мероприятий. Несколько национальных ведомств, таких как Государственная пограничная служба, Государственная таможенная служба, Министерство национальной безопасности, Министерство внутренних дел и Государственная служба по регистрации иностранных лиц, принимают участие в составлении данного совместного плана мероприятий. В начале каждого года обсуждаются разные этапы плана прошедшего года, и при необходимости, вносятся соответствующие коррективы в план мероприятий на предстоящий год.

III.2.2. Институциональная структура

Поскольку речь идет об институциональной структуре, межведомственное сотрудничество обеспечивается через межведомственные рабочие группы, обмен между сотрудниками по связям и общие отделы по анализу рисков.

Реализация концепции КУГ – это длительный процесс, что делает необходимой координацию различных акторов и многих мероприятий. Это может обеспечиваться самыми различными средствами, например:

- Создание официальной координационной структуры в форме межведомственной рабочей группы
- Обмен между сотрудниками по связям
- Создание совместных отделов, например по анализу рисков

Большинство этих структур подробнее см. в Главе III.3, так как речь идет о международном сотрудничестве.

III.2.2.1 Межведомственная рабочая группа по КУГ

Для того чтобы обеспечить надежную институциональную структуру для сотрудничества и координации между службами, участвующими в управлении границами, необходимо образовать **межведомственную рабочую группу (МВРГ)** с четким техническим заданием (ТЗ¹⁹), собрав соответствующие фокусные точки различных служб на уровне принятия решений и операционном уровне. Эта межведомственная рабочая группа должна проводить свои заседания с равным интервалом времени между ними, и состоять из высокопоставленных сотрудников от каждого министерства с участием оперативных специалистов от каждого ведомства (юристы, начальники и проч.), ее работа будет контролироваться надзорной группой или наблюдательным комитетом, который ведет такой надзор от имени руководства страны.

Задачи, решаемые такой межведомственной рабочей группой, включают разрешение проблем сотрудничества и определение сфер, где будет полезно увеличение обмена информацией, и где существуют другие общие интересы. Конкретнее, среди прочего, задачи межведомственной рабочей могут включать следующее:

Сотрудничество на национальном уровне:

- Разработка механизмов эффективного сотрудничества с другими государственными органами или международными заинтересованными сторонами, координация работы, связанной с управлением государственной границы
- Совместное определение или соглашение по приоритетам в национальной системе управления границами
- Надзор реализации совместно согласованных мероприятий
- Координация закупки оборудования и развития инфраструктуры КПП
- Кризис-менеджмент в отношении границ и разрешение споров между ведомствами

Сотрудничество на международном уровне²⁰:

- Проведение работы, связанной с заключением международных соглашений по пограничным вопросам
- Координирование стратегий с соседними странами
- Комплексное решение проблем, связанных с пересечением границы лицами и товарами
- Координация внешнего финансирования (т.е. программа БОМКА, проч.), выделяемого для управления границами

Проще всего координация осуществляется через разработку **национальной стратегии КУГ** и **плана мероприятий**. **Основная задача** такой межведомственной рабочей группы однозначно заключается в **разработке** таких документов.

Стратегия определяет цели усовершенствованного пограничного контроля, а в плане мероприятий перечисляются конкретные мероприятия для достижения этих целей, определяются обязанности, включены графики работы, а также затраты. Как

¹⁹ См. Приложение IV по Техническому заданию для Межведомственной рабочей группы.

²⁰ См. также Главу III.3. – международное сотрудничество

стратегия, так и план мероприятий, эти документы должны **основываться на глубоком анализе текущей ситуации** в сфере управления границами.

Ниже в **Части V** приводится подробная информация о том, как разрабатывать Национальную стратегию КУГ и План мероприятий, а в **Приложение VII** включена таблица по самооценке КУГ, которую можно применять при анализе текущей ситуации.

Если национальная стратегия КУГ и план мероприятий уже существуют, то межведомственная рабочая группа также несет ответственность за регулярный **мониторинг и доработку** этих документов. Отношения с любыми другими межведомственными/межминистерскими рабочими группами необходимо уточнять, необходимо определить процедуры для разрешения конфликтных ситуаций.

К другим задачам МВРГ можно отнести разработку **общей стратегии рисков²¹**, прозрачную **категоризацию КПП** и **отбор приоритетных КПП²²** для **координированного выделения ресурсов**.

См. Пример 2.7. (Межведомственные координационные органы) в конце настоящего подраздела III.2.2.

III.2.2.2 Национальный координационный центр

Чтобы обладать ситуационной осведомленностью о пограничном контроле в стране, можно создать национальный координационный центр. Этот центр должен круглосуточно и без выходных координировать деятельность всех национальных пограничных ведомств, и будет нести ответственность за:

- Ежедневные, еженедельные и специальные отчеты о ситуации;
- Срочную фактическую информацию о ситуациях и сообщения раннего предупреждения

Вся информация должна передаваться в электронном виде. Наличие единого национального координационного центра по управлению границами будет способствовать налаживанию контактов и ускорит обмен информацией с другими государствами и международными ведомствами.

См. Пример 2.8. (Центральное управление охраны голубой границы) и Пример 2.9 (Комплексная система управления миграцией) в конце настоящего подраздела III.2.2.

III.2.2.3 Совместные экспертные группы

При необходимости следует организовать экспертные группы, например, для поиска и проверки документа. Их состав зависит от расположения, но обычно это специальные группы, и преимущественно состоят из сотрудников ведомств, контролирующих лица и товары. Эти группы включают служащих, ответственных за проведение дополнительного тщательного досмотра (расследование) тех пассажиров и товаров, которые не прошли первичный досмотр.

Концепция экспертных групп широко признана во всем мире в структуре многих пограничных ведомств.

²¹ См. также подраздел III.2.3 (Процедуры)

²² См. подраздел III.2.6 (Инфраструктура и оборудование)

Эта идея обмена профессиональными навыками и экспертизой может реализоваться масштабнее, чем просто создание совместных команд из специалистов. Отдельных членов пограничного персонала, у которых есть особые полезные навыки, такие как знание языков или информационных технологий (компьютера), можно также направить в другие ведомства для оказания содействия.



ПРИМЕРЫ ПЕРЕДОВОГО ОПЫТА

Межведомственное сотрудничество – Институциональная структура



Пример 2.7.

Межведомственные координационные органы

В центральноазиатских республиках уже существуют несколько межведомственных координационных органов.

В Кыргызской Республике – Координационный комитет по реализации программ ЕС-ПРООН «БОМКА-КАДАП» был впервые образован Указом Президента Кыргызской Республики в 2004 году. Комитет состоял из представителей /начальников Администрации Президента КР, Пограничной службы, Агентства по контролю наркотиков, Верховного Суда Законодательного собрания Жогорку Кенеш, Отдела по вопросам обороны и правоохранительных органов Администрации Президента, Генеральной прокуратуры, Министерства иностранных дел, Министерства внутренних дел, Министерства здравоохранения, Министерства юстиции, Службы национальной безопасности, Таможенной службы при Министерстве финансов и губернаторы областей.

Национальный координационный центр был создан постановлением Правительства в июне 2008 года²³ с целью эффективной реализации системы КУГ в стране. Этот центр состоит из представителей профильных ведомств и министерств:

- Аппарат Правительства Кыргызской Республики*
- Администрация Совета безопасности*
- Министерство иностранных дел*
- Министерство внутренних дел*
- Министерство сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности*
- Министерство здравоохранения*
- Министерство транспорта и коммуникации*
- Государственный комитет национальной безопасности*
- Государственный таможенный комитет*
- Государственный комитет по миграции и труду*
- Пограничная служба*
- Агентство по контролю наркотиков*

Национальный координационный центр возглавляется заместителем председателя Пограничной службы.

В Узбекистане Межминистерская координационная группа по сотрудничеству с международными организациями и иностранными государствами в сфере усовершенствования системы пограничного контроля была создана в 2005 году. Координационная группа включает заместителя командующего Пограничными силами (Председатель), представителей Министерства обороны, Министерства иностранных дел, Министерства внутренних дел, Министерства юстиции,

²³ Постановление Правительства № 266-р от 6 июня 2008г.

Министерства здравоохранения, Главного Государственного управления ветеринарии и Главной Государственной инспекции по карантину растений при Министерстве сельского хозяйства и водных ресурсов, Министерства труда и социальной защиты, Министерства народного образования, Государственного комитета по природным ресурсам, Государственного таможенного комитета, Национального центра по контролю наркотиков при Кабинете министров Республики Узбекистан, Комиссии по координации программы технической помощи ЕС (Национальный координационный отдел – НКО).

В Таджикистане Межминистерская комиссия по решению вопросов управления границами функционирует с 2003 года. В нее входят представители основных министерств, ответственных за пограничный контроль. Был реализован ряд проектов по рекомендациям, внесенным специальными подкомитетами ММК.

Кроме того существует Координационный совет правоохранительных органов, председателем которого является генеральный прокурор. Членами Совета назначены руководители профильных государственных органов и служб. В Координационном совете ведется обсуждение и вопросов осуществления нормативно-правовых актов, вносятся изменения в вопросы управления границами, принимаются меры по улучшению сотрудничества между контролирующими службами. Например, после плановой проверки режима организации процедуры пересечения границы на южном участке границы, был дан приказ задействовать службы в подготовку совместной технологической схемы процедур пересечения границы для речных транспортных средств. Еще существует Межведомственный координационный совет по транспорту, возглавляемый Министерством транспорта

Пример 2.8.

Центральное управление охраны голубой границы

Федеральная береговая служба Германии (Küstenwache des Bundes) координирует федеральную правоохранную деятельность на море и – среди прочих обязанностей – несет ответственность за защиту национальных границ и деятельность таможи. Даже если Береговая охрана имеет свой логотип и униформу, она не является независимым ведомством, а только лишь координирующим органом, члены которого Федеральная береговая служба (Пограничные силы), таможня, Федеральная администрация водных путей и судоходства и Федеральный аграрный институт (Защита продуктов питания/рыбного промысла). Хотя каждое ведомство, в принципе, несет ответственность за свои профильные служебные обязанности, на практике таможня и пограничные силы, при необходимости, уполномочены действовать от имени друг друга. Если произведено задержание подозрительных лиц или обнаружены нелегальные товары, в конце смены они передаются компетентному органу, который затем берет на себя ответственность за ведение дела. При возникновении необходимости, в любое время, партнерские ведомства можно попросить об оказании постоянной поддержки. Два центра береговой охраны координируют всю деятельность, чтобы обеспечить полный охват всей береговой линии и то, что суда не проходят проверку по несколько раз в разных ведомствах. Федеральное правительство выделяет финансирование на приобретение кораблей, которые затем будут направлены в профильные ведомства. Суда управляются служащими профильных ведомств, у которых имеется навигационный патент и опыт морского дела. Для этой системы требуется высокий уровень доверия и хорошо налаженного сотрудничества между профильными ведомствами, но у нее есть преимущество оптимизированного выделения ресурсов по минимальной цене.

 **Пример 2.9.**

Система комплексного миграционного контроля

В Венгрии единая национальная контрольная система, гармонизирующая задачи и меры (на муниципальном уровне) всех ответственных правоохранительных ведомств и организаций труда. Эта система фильтрации миграции, известная как СНЕСКNET, была разработана в качестве сети, обеспечивающей согласованное выполнение задач (относительно времени, территории и метода) исполнительными отделами профильных ведомств. Сотрудничество между этими государственными органами включает совместный контроль иностранных лиц, контроль трудовой политики и защита общественного порядка, обмен информацией и опытом, связанным с нелегальной иммиграцией и совместное обучение сотрудников партнерских ведомств. Государственные органы осуществляют свою деятельность на главных точках и маршрутах нелегальной миграции, таких как – города, железнодорожные станции, автовокзалы, места, размещения людей, автодороги, строительные работы, рынки и аграрные регионы.

***Объединенный центр управления**, руководимый Национальной полицией Венгрии, координирует задачи, связанные с борьбой с нелегальной миграцией, которая ведется правоохранительными органами, Иммиграционным управлением, таможней, финансовой полицией и Национальной инспекцией труда, с помощью виртуальной сети сотрудников по связям на центральном и региональном уровне.*

Главная выгода, полученная в результате этого передового опыта:

- Повышение эффективности борьбы с нелегальной миграцией*
- Усовершенствование охраны границы и контроля пересечение границы*
- Сотрудничество и взаимопомощь между ведомствами*
- Более рациональное управление человеческими ресурсами*

III.2.3. Процедуры

Цель процедур межведомственного сотрудничества – обеспечение общего рабочего процесса, включающего деятельность всех профильных пограничных контрольных ведомств, позволяющего бесперебойную работу на КПП и скоординированные мероприятия по охране границы.

Значение координации процедур между ведомствами наиболее очевидно при их взаимодействии на КПП, где задачей ставится **синхронизированный и эффективный рабочий процесс**. Упор должен быть на **совместный контроль**, а не дублирование. Однако процедуры должны согласовываться и указываться в инструкциях не только для повседневной служебной деятельности, но и на случай чрезвычайных ситуаций. Эти процедуры должны составить часть **комплексного плана чрезвычайных мер**, детали которого необходимо адаптировать к каждому КПП, следуя общему руководству.

Для того чтобы использовать схожесть интересов и обеспечить экономное использование ресурсов, обмен соответствующей информацией и взаимопомощь, **операции с сильным воздействием** по особым темам могут проводиться совместно, особенно совместно таможней и пограничными отрядами. Так как определенные операции, возможно, было бы полезнее осуществлять внутри страны, как это определено в общей стратегии рисков (см.ниже); необходимо тесное сотрудничество **мобильных отрядов** всех профильных ведомств.

III.2.3.1 Согласованный рабочий процесс на КПП

Для того чтобы полностью проанализировать существующий **рабочий процесс** и, тем самым, прийти к предложениям по его усовершенствованию, необходимо разработать подробное описание всех форм движений, существующих на каждом типе КПП. Также необходимо проанализировать время обработки данных, чтобы построить базис для аудита работы КПП и позднее оценить эффекты от улучшения рабочего процесса.

Описание рабочего процесса должно ясно показать, какое ведомство осуществляет какую проверку и в какой последовательности. Таким образом, станут очевидными наложения в проверках, и можно будет сделать заключения по упрощению процедур пересечения границы.

График процедур КПП, четко описывающий контрольные процедуры и определяющий задачи и обязанности таможи, пограничной службы и инспекционных служб, также продемонстрировал бы такую прозрачность и ориентированный на клиента подход в отношении экспедиторов грузов. Тесное сотрудничество в отношении контроля движения товаров для выгоды клиентов предусматривается и в **концепции единого окна** Европейской Комиссии, в отношении всех товаров и торговли²⁴, в целях упрощения разрешительных процедур для экспедиторов и, тем самым дополнительно сокращая время обработки данных.

Чтобы гарантировать применение стандартных и упрощенных процедур, у всех сотрудников должны быть оперативные инструкции или справочники, на основе официальных соглашений с другими ведомствами. Эти инструкции/справочники должны включать списки грузов, которые обязаны проходить ветеринарный или фитосанитарный контроль, чтобы позволить служащим принимать решения о том, следует ли отказать во въезде грузу (если нет пограничного контрольного поста), или груз должен быть направлен в соответствующее ведомство. При формировании или пересмотре процедур можно учесть законодательство ЕС и передовой европейский опыт.

См. Пример 2.10. (Общий базовый рабочий процесс в ЕС), Пример 2.11. (Маршрутный лист), Пример 2.12. (Объединенный контрольно-пропускной пункт (ОКПП)), Пример 2.13 (Контроль автобусов) и Пример 2.14 (Совместные технологические схемы) в конце настоящего подраздела III.2.3.

III.2.3.2 Общая стратегия по рискам/Система контрольных мер

В ЕС было вновь подтверждено, что главным является, основанный на общих стандартах, совместный подход к стратегии управления рисками и методам работы (см. также информацию об анализе рисков в Главе IV.2.). Отправной точкой должно быть определение тех видов контроля, которые можно переместить с границы внутрь страны, не сказываясь отрицательно на риски, с которыми они работают, и тех видов контроля, что должны осуществляться на пограничных постах. Задача заключается в обеспечении того, что **приоритет продиктован необходимостью безопасности, и что контроль осуществляется там, где они наиболее эффективен.**

Основываясь на этом, можно разработать комплексную рационализированную общую стратегию по рискам, определив и учтя сильные и слабые стороны текущей

²⁴ Доклад Комиссии для Совета, Европейского Парламента и Европейского экономического и социального комитета о роли таможи в комплексном управлении внешними границами, COM (2003) 452 окончательно отражен в Постановлении Совета от 2.10.03 о стратегии по таможенному сотрудничеству, OJ C 247, 15.10.03

пограничной деятельности. Одним из аспектов создания комплексной системы контрольных мер, к примеру, могло бы быть определение подходящих внутренних контрольных пунктов на главных транзитных маршрутах и образование мобильных отрядов таможенных служащих и пограничников.

Контроль, который должен осуществляться на пограничных пунктах, а также на зеленой и голубой границе, необходимо рассмотреть на предмет приоритетности, исходя из оснований безопасности и защиты. Все профильные ведомства должны вместе определить эти приоритеты и профильные общие описания рисков. Затем для анализа рисков из этих описаний необходимо отобрать самую полезную информацию из данных, предоставленных всеми профильными ведомствами, и определить любые необходимые меры усовершенствования или инновации, которые потребуются внедрить.

Крайне важно, чтобы таможня делилась профильной информацией, в частности, касающейся текущих методов контрабанды, нелегального провоза, незаконного оборота, с другими ведомствами в целях усовершенствования общей стратегии по рискам. Торговые агенты обязаны декларировать свои товары таможне, которая, основываясь на таможенных тарифах в сочетании с общими описаниями рисков и дополнительной информацией по рискам/сведениям, проведет первичный отбор рисков. Это позволит централизовать сбор данных и упростит административные процедуры для торговых агентов. Обмен профильной информацией/сведениями осуществляется на центральном уровне, или на уровне КПП, в случае сведений, полученных в последнюю минуту.

Для эффективности такого совместного управления рисками, также важен общий подход к контролю транспортных средств. Соответственно, следует определить и стандартизировать необходимый контроль, определив, где и кем контроль должен осуществляться, и необходимо ли установить первоочередность проверки одной из служб, какой вид специализированного оборудования необходим.

Примеры общего риск-ориентированного подхода таможни и пограничных сил – общие показатели риска и сведения, которые можно применять в борьбе с незаконным оборотом наркотиков, оружия, оружия массового поражения и ядерных материалов. Сведения необходимые по двойному использованию товаров или прекурсоров и по охране национального культурного наследия. Особенно в свете увеличивающейся опасности террористических атак необходимо наладить более тесное сотрудничество между пограничными силами и таможенной службой, с целью предотвращения передачи ресурсов террористическим организациям.

III.2.3.3 Совместный контроль

Пограничные службы должны рассмотреть возможность совместного или согласованного контроля, и синхронизировать свою деятельность, особенно чтобы сократить время проведения контроля. Единый контроль²⁵ и концепция единого окна²⁶ – это примеры совместного контроля на КПП.

²⁵ В этом документе используется термин «единый контроль» для обозначения концепции совместной, физического контроля, осуществляемого разными ведомствами только раз и одновременно в одном единственном месте. В Программе таможенной службы ЕС этот термин называется концепцией «единого окна».

²⁶ Концепция единого окна позволяет подачу всех данных, необходимых для разных пограничных ведомств (если возможно, то в электронном виде), в один и тот же пункт приема, во избежание дублирования и для содействия предпринимательству.

Если, например, какое-либо контролирующее ведомство инициирует физическую проверку в рамках своих полномочий, об этом следует проинформировать другие ведомства, дав им возможность осуществить другие необходимые физические инспекции, при необходимости, и тем самым сократить расходы и неудобства для всех участвующих сторон. До той степени, до какой это будет возможно, необходимо избегать двойную проверку транспортных средств и паспортов.

Институционализация совместного контроля, особенно между пограничными силами и таможней, может быть поддержана посредством соответствующей инфраструктуры: только если помещения пограничных отрядов и таможенной службы находятся рядом или объединены, тогда постоянный совместный контроль можно будет легко институционализировать.

Совместный контроль лиц и товаров также должен проводиться мобильными отрядами, на основе анализа рисков. Чтобы сохранить свою эффективность в борьбе с контрабандистами и незаконным оборотом, мобильный контроль в одной точке, в целом, не должен длиться дольше двух часов, так как о таких проверках быстро сообщается в округе и контрабанда пойдет по альтернативным маршрутам. В большинстве случаев мобильные отряды состоят из пограничников и таможенных служащих, но, при необходимости, фитосанитарная и ветеринарная службы могут присоединиться к ним.

См. Пример 2.15. (Совместный контроль) в конце настоящего подраздела III.2.3.

III.2.3.4 Поисковые группы (ПГ) / команды

В зависимости от статуса КПП, анализа рисков и потока движения, ПКП и ВКП должна оказываться поддержка со стороны хорошо подготовленных и оснащенных поисковых групп и отрядов, или отдельных экспертов таможни и пограничных сил. Эти группы состоят из двух или трех сотрудников, каждый из которых специализируется в отдельной области экспертизы, таких как текстиль, табачные изделия, оружие и боеприпасы, наркотики, документы, угнанные машины и проч., которые осуществляют/помогут проведению тщательного контроля на второй линии. Для этой цели необходимо определить требуемые кадровые и финансовые ресурсы, а также адекватные учебные программы, оборудование и ИТ поддержку. Они должны работать в тесном сотрудничестве с Центральным аналитическим отделом и местными сотрудниками разведки, чтобы локально обработать и распространить собранную информацию. Информация также должна идти в обратном направлении, и необходимо постоянно получать ответную реакцию на нее. Контроль должен быть согласованным или осуществляться или координироваться совместными усилиями ведомств, а между соответствующими экспертами осуществляться обмен опытом.

Если местная полиция может предоставить экспертов в любой из сфер деятельности, следует четко предписать, как они смогут содействовать операциям на КПП. На малых КПП координация экспертных ресурсов должна быть организована на региональном уровне.

III.2.3.5 Совместные операции

На основе сведений, целевые и высокорезультативные операции по определенным группам людей, транспортным средствам или грузам могут производиться на КПП, в приграничной зоне или внутри страны. Подробный план операций должен включать/определять инструкции, ответственность, задачи, сроки, продолжительность, описание рисков, имеющееся оснащение и соответствующие контактные номера. До

начала операции необходимо хорошо проинструктировать членов группы, результаты должны систематически оцениваться и использоваться как основа для анализа рисков и будущих операций. Основываясь на этой информации, пограничные власти могут решить впоследствии сосредоточить свой контроль на особых группах, таких как пассажиры на самолетах определенных маршрутов, автобусы из определенных стран, или автомобили/грузовики определенного оператора. Там где осуществляется детальная инспекция, таможня и пограничные отряды могут извлечь пользу от совместных операций, так как обе службы имеют разные задачи и доступ к различной информации.

Дополнительно к таможне и пограничным силам к участию можно привлечь и другие ведомства, например, фитосанитарную и ветеринарную инспекции, правоохранительные органы, организации, ответственные за контроль торговли, стандартов трудовой занятости или нелегального найма иностранных лиц. В то же время другие заинтересованные ведомства, например правоохранительные органы, незадолго до этого должны быть проинформированы в том, что им необходимо присоединиться.

См. Пример 2.16. (Совместные операции) в конце настоящего подраздела III.2.3.

III.2.3.6 Мобильные отряды

В зависимости от темы, другие ведомства могут быть привлечены для участия в совместных операциях, проводимых мобильными отрядами, как например, ведомства, ответственные за инспектирование рынков, учреждения по стандартам трудовой занятости и нелегального найма иностранцев. В то же время другие заинтересованные участники, такие как местные управления правоохранительных органов, должны быть незадолго до этого проинформированы в том, что им необходимо присоединиться /их необходимо привлечь.

Необходимо четко определить руководство операций, подробные задачи и связанные с ними обязанности ведомств, также как и коммуникацию и структуру отчетности. Подробный план операции должен включать время, продолжительность, имеющееся оборудование и соответствующие контактные номера. Смешанные группы должны будут определиться, кому нести ответственность за полную проверку транспортных средств, как и за любые дополнительные процедуры, которые могут возникнуть вследствие операций. Руководители групп должны быть хорошо проинструктированы до начала операции. Как и при других совместных операциях, результаты должны пройти систематическую оценку и использоваться в качестве основы для дальнейшего анализа рисков.

Если мобильные отряды были только что организованы, особое внимание необходимо уделить соответствующей правовой базе и полномочиям ведомств, которые возможно придется адаптировать, а также установлению оперативных процедур координации, особенно, если привлечены несколько ведомств, действующих на нескольких уровнях (центр, регионы).

См. Пример 2.17. (Мобильные отряды) в конце настоящего подраздела III.2.3.

III.2.3.7 Планы действий при чрезвычайных ситуациях

Необходимо разработать планы по чрезвычайным и непредвиденным ситуациям, уточняющие распределение ответственности в случае неминуемых угроз национальной безопасности или здоровью нации, или чрезвычайных ситуаций, такие как стихийные бедствия, пандемические заболевания (как атипичная пневмония, птичий грипп и

проч.), массовые потоки нелегальных мигрантов или беженцев, террористические действия или несчастные случаи и пожары в зоне границы. Эти планы должны **подготавливаться на центральном уровне**, но они должны пройти **уточнение на региональном и местном уровне**; каждый КПП должен иметь четкий план по распределению ответственности и заданий среди ведомств. К основным вопросам, требующим решения, относятся наличие контактных данных по различным местным акторам, участвующим в решении специфических ситуаций.

См. Пример 2.18. (Общий план действий при непредвиденных ситуациях) в конце настоящего подраздела III.2.3.



ПРИМЕРЫ ПЕРЕДОВОГО ОПЫТА

Межведомственное сотрудничество – Нормативно-правовая база



Пример 2.10. Общий базовый рабочий процесс в ЕС

Описание общего базового рабочего процесса, показывающего последовательность операций на КПП и включающий все ведомства, ответственные за контроль лиц и товаров, является стандартным во всех государствах-членах ЕС. Систематический пограничный контроль является третьим уровнем (мероприятия на внешних границах) четырехуровневой модели контроля доступа в ЕС; см. объяснение этой пограничной модели в Приложении III.

При въезде и выезде, первым ведомством, начинающим работу с пассажирами и водителями, обычно является пограничная полиция, ответственная за пограничный контроль. В результате их наблюдений и проверки, принимаются первые меры, которые могут варьироваться от разрешения до отказа во въезде, или даже задержания. Все лица и товары, пересекающие границу, проходят минимальную проверку, которая может быть осуществлена на дорожном пути. На основе анализа рисков, сотрудники могут решить провести тщательный контроль определенных документов, транспортных средств или предметов в связи с пересечением границы. Этот контроль «второго уровня» - согласно ЕС и Шенгенской терминологии – осуществляется на отдельной линии, месте или помещении, чтобы не создавать препятствий для лиц и транспортных средств, пересекающих границу на «первой линии». В обоих случаях таможня и пограничная полиция должны сотрудничать настолько тесно, насколько это возможно в целях ускорения прохождения процедур. Акцент в этой связи следует сделать на повышение оперативности и эффективности работы обеих служб, а не на экономии в персонале. Тогда как каждая служба концентрируется на своей задаче, необходимо обеспечить тесный обмен информацией с другими задействованными службами, учитывая возможность проведения совместного контроля. Особенно, если проводится тщательный контроль, необходимо дать возможность другим службам принять в нем участие, с тем чтобы избежать дублирования и неудобств для всех сторон.

После прохождения ветеринарной инспекции, пограничный ветеринар должен выдать документ с его решением по грузу – в ЕС документ называется «ОВДВ» (Общий ветеринарный документ на въезд) используя ТРАСЕС. Оригинал ОВДВ потом передается ветеринаром таможенному служащему, импортеру или судовому агентству, как доказательство того, что процедура выдачи ветеринарного разрешения завершена. Таможня может дать свое разрешение только в соответствии с решением ветеринарного контроля, указанного в этом документе. Сопоставимые процедуры также применяются по фитосанитарной инспекции.



Пример 2.11. Объединенный контрольно-пропускной пункт (ОКПП)

Казахстан реализует концепцию взаимодействия и сотрудничества на границе, в духе так называемой «Концепции единого окна», также называемого объединенным контрольно-пропускным пунктом (ОКПП). Согласно существующему Общему Приказу, все ведомства, представленные на границе, размещаются в одном здании и тесно взаимодействуют на ОКПП. План по ОКПП осуществляется на казахско-российской границе, на которой сейчас существует 18 ОКПП. В ближайшие годы планируется увеличить число ОКПП.

Единый документ (называется «Талон») для транспортных средств регистрирует весь рабочий процесс, осуществляемый всеми профильными ведомствами, чтобы способствовать более эффективной работе и транспортному движению на ОКПП и на других КПП. Если транспортные средства необходимо проверить тщательнее, они будут отправлены в ближайшую специальную точку внутреннего контроля.



Пример 2.12. Совместные технические схемы

В Таджикистане одной из задач Подкомитета по обучению и разработке учебных программ Межведомственной комиссии по решению вопросов управления границ при Государственном пограничном комитете по охране государственной границы является разработка «Совместной технологической схемы» сотрудничества между всеми ведомствами, представленными на границе. Эта Технологическая схема будет адаптирована к ситуации на каждом КПП, в результате чего будет составлен специальный учебник для пограничного контингента..

Стандартные технологические схемы взаимодействия и сотрудничества между профильными пограничными ведомствами уже разработаны для контрольно-пропускных пунктов в аэропортах и на железнодорожных станциях.

Стандартная технологическая схема для автодорожных контрольно-пропускных пунктов сейчас на стадии разработки.

Эти стандартные схемы будут служить в качестве основы и примера создания специальных технологических схем для каждого контрольно-пропускного пункта с учетом местных особенностей.



Пример 2.13. Совместный контроль

В Кыргызстане таможенная служба составила Совместный план мероприятий для таможенной службы и пограничных войск, который в настоящее время проходит внутренние процедуры рассмотрения в структуре Пограничных сил. После утверждения, план мероприятий приведет к проведению совместного контроля на границе и обмену оперативной информацией на всех КПП.

В Таджикистане концепция Единого окна для процедур по импорту, экспорту и транзиту была принята Правительством республики в 2008 году. В концепции предлагаются принципы совместного контроля и делегирования ответственности между ведомствами в рамках реализации этой концепции, Министерство экономики инициировало разработку соответствующих технологических схем работы и создания государственного предприятия «Единое окно» в качестве вспомогательного учреждения.



Пример 2.14. Совместные операции

В Таджикистане совместные операции проводятся таможенной службой, Агентством по контролю наркотиков, Министерством внутренних дел и другими правоохранительными органами, связанными с контролем наркотиков и борьбой с контрабандой товаров, включая операции по нелегальной контрабанде оружия. Совместные операции также проводятся на международном уровне пограничными силами Таджикистана и Афганистана, делая упор на борьбу с наркотрафиком и работу с заложниками из местного населения.

Ежегодно составляются планы мероприятий по сотрудничеству правоохранительных органов в рамках борьбы с наркотрафиком, контрабандой оружия, нелегальной миграцией и другими правонарушениями.



Пример 2.15. Мобильные отряды

В Таджикистане мобильные отряды были созданы при Агентстве по контролю наркотиков. Эти отряды привлекают к своим оперативным мероприятиям служащих пограничных сил, МВД и таможни. Мобильные отряды также рассматриваются в рамках проекта Евротаможни.



Пример 2.16. Общий план действий при непредвиденных ситуациях

В Узбекистане существует общий план действий при непредвиденных ситуациях, согласно которому Пограничная служба является координирующим ведомством на КПП. Чрезвычайная Комиссия ежеквартально проводит заседания и принимает решения по процедурам, обязательным для всех структур. В 2005 году пограничная служба, таможенная служба, санитарно-эпидемиологическая инспекция, Министерство по чрезвычайным ситуациям и Министерство внутренних дел были привлечены к первым совместным учениям по чрезвычайным ситуациям.

III.2.4. Кадры и обучение

Согласованное распределение личного состава также способствует более налаженному контролю границ. Межведомственное обучение помогает лучше понять задачи, обязанности и нужды других пограничных контрольных ведомств.

III.2.4.1 Распределение личного состава

Согласованное распределение личного состава на КПП может способствовать более ровному режиму сотрудничества и это особенно выгодно для малых служб, которые могут быть не в состоянии круглосуточно обеспечивать кадрами все свои посты. Необходимо информировать и гармонизировать рабочие часы пограничных ведомств на каждом КПП, включая пересмены, особенно для того, чтобы сделать возможным общие собрания начальников смен. Пересмены, синхронизированы они или нет, должны предусмотреть, как минимум, 30 минут совмещения работы двух смен, во избежание нарушения режима работы и постоянства процедур, и для качественной приемки-передачи рабочего процесса.

III.2.4.2 КУГ / Межведомственное обучение

Совместными курсами обучения необходимо охватить служащих всех пограничных ведомств. У этого обучения функция **формирования доверия и обмена информацией**, и очевидные выгоды будут извлечены всеми ведомствами, если пограничные служащие будут больше знать о связях между службами и о том, как можно будет улучшить конкретное оперативное сотрудничество. Такие совместные учебные мероприятия также могут привести к **более рациональному использованию ресурсов**.

Например, обучение выявлению подделанных проездных документов должно быть стандартным и не дублироваться. Поэтому обучение консультационного персонала могло бы быть организовано на центральном уровне национальной пограничной службой. Этот подход совместного обучения экономичен, позволяя легкую интеграцию соответствующих процедур, и знакомит личный состав с ролью и деятельностью других ведомств. Такие совместные курсы могут быть также организованы по многим сферам, где идет соприкосновение полномочий двух служб:

- вопросы охраны границы, которые непосредственно связаны с деятельностью таможенной службы, такие как контрабанда наркотиков, оружия, украденных машин, или

- работа, которая требует как таможенной, так и фитосанитарной/ветеринарной экспертизы (контрабанда и/или процедуры импорта для растений, продуктов, животных).

Разные виды межведомственного обучения можно разделить следующим образом:

- обучение правилам и процедурам, которые относятся к или подразумевают сотрудничество с другими акторами
- совместное обучение с другими ведомствами по вопросам общей обеспокоенности/интереса²⁷
- обучение для ознакомления сотрудников с задачами и деятельностью их партнеров и для повышения общей осведомленности о значении и выгодах от межведомственного сотрудничества, например, чтобы определить актуальные нужды в отношении обмена информацией.

Обучение предназначено не только для новобранцев, оно является составной частью постоянного, без отрыва от службы, обучения и включает оперативный и управленческий уровень всех ведомств. Стандартное межведомственное обучение с целью ознакомления участников с работой других ведомств на границе охватывает следующие области: организационная структура, правовая база, основные задачи и компетенция, сферы общего интереса. Помимо этого базового обучения, необходимо проводить более специализированное обучение конкретным возможностям для улучшения сотрудничества на КПП. Такое обучение особенно необходимо для начальников КПП и их заместителей и начальников смен, которые в рамках нормативно-правовой базы, могут незамедлительно внести улучшения в сотрудничество и координацию соответствующих КПП. Методология обучения должна быть интерактивной (в диалоговом режиме), и обеспечивать достаточную свободу для внесения участниками своих предложений по конкретным ситуациям.

Дополнительно к вышеуказанным занятиям совместного обучения для всех профильных ведомств, возможно проведение следующих межведомственных учебных мероприятий:

- служащие других ведомств, приглашенные для участия в тренинге по теме, касающейся нескольких ведомств (например, по задачам сотрудников по связям)
- обмен экспертизой и учебными материалами между ведомствами, например, обучение, проводимое служащими, работающими на въезде, для сотрудников визовых и консульских служб по таким вопросам как проверка документов и следственное собеседование; тренинги ветеринарных и фитосанитарных служб для таможенных служащих по процедурам предотвращения попадания вредных микроорганизмов или антиконтрабандный контроль продуктов животного происхождения; тренинги санитарных инспекторов/работников системы здравоохранения для пограничников и таможенных служащих по новым угрозам общественному здоровью и проч.

²⁷ Например, документы для проезда; визы и разрешения на пребывание в стране; миграционное право и законы о предоставлении убежища; кодекс поведения/этика поведения; иностранные языки; эксплуатация оборудования/инструменты ИТ; выявление и работа с нелегальными мигрантами; выявление контрабанды и фактов работоторговли; выявление и работа с поддельными документами; выявление и работа с угнанными транспортными средствами, наркотиками, оружием, взрывчатыми и опасными веществами.

Постоянное обучение должно проводиться в тех случаях, когда некоторые задачи были переданы по законодательству от одного ведомства, осуществляющего экспертную деятельность, другому ведомству, например, ветеринарная инспекция должна проводить тренинги для таможни по вопросам инспектирования домашних животных.

В некоторых случаях учебные отделы сами могут извлечь выгоду от общих национальных учебных центров. Это общие центры обучения, используемые несколькими ведомствами. Помимо сокращения расходов отдельного пограничного ведомства и расширения доступа к ресурсам (см. подраздел III.2.6. ниже), эти центры также способствуют перекрестному обогащению идеями, обеспечивают обстановку, в которой служащие разных ведомств могут наладить контакт друг с другом, официально или неофициально, и усиливает концепцию национально согласованного подхода к контролю границ.

Подробнее и дополнительные примеры по учебным курсам КУГ представлены в «Учебном пособии по Комплексному управлению границами в Центральной Азии», разработанном в рамках программы БОМКА V.

III.2.5. Взаимосвязи и обмен информацией

Межведомственный обмен информацией должен быть оформлен в письменном виде для обеспечения того, что коммуникационные связи не будут утрачены при смене сотрудников.

Комплексный подход к **взаимосвязям, обмену информацией и данными** должен применяться и согласовываться между всеми ведомствами. В качестве отправной точки необходимо прийти к согласию по типу информации/данных, которыми следует обмениваться, и у кого должен быть доступ к этим данным и почему. Согласованный подход должен быть частью межведомственного соглашения, и необходимо обеспечить всех сотрудников соответствующими инструкциями по процедурам.

Такой комплексный подход должен включать встречи между представителями ведомств на всех уровнях – центральном, региональном и местном – по различным вопросам, от координации приоритетов и долгосрочных стратегий, как на собраниях межведомственной рабочей группы (см. подраздел III.2.2), до предоставления /сравнения статистики, основываясь на общих определениях между штаб-квартирами, на региональном и местном уровне - для координации операций на КПП.

Регулярный и оперативный обмен информацией – главное в эффективном выполнении задач, связанных с пограничным управлением. Дополнительно к общему обмену меняющимися приоритетами и рисками, обмену/сравнению статистики и оперативным докладам по повседневной работе на КПП, каждое ведомство естественно имеет особые нужды в информации, которую оно запрашивает у других ведомств в целях исполнения своих функций самым эффективным образом. Информация, которую собирают службы, часто дополняющая и взаимосвязанная. Необходимо извлечь всю пользу от этого, также за счет привлечения к расследованиям служащих из других профильных ведомств. Например, информация, которую получает таможня при проверке проезжающих лиц и транспортных средств, или просто из-за своего физического присутствия на границе, может помочь раскрыть международное преступление в тесном сотрудничестве с другими службами безопасности. Снова же в этом контексте особенно следует учитывать вопрос защиты данных (см. Главу IV.2. по Управлению информацией и анализу рисков (защита данных включительно)).

Механизмы обмена информацией нужны не только для «обычных» операций, должны быть установлены и оперативные системы раннего оповещения для более специфичных ситуаций, будь то система контактных лиц в отдельном ведомстве или через передовые ИТ решения. См. подробнее подраздел IV.2.3 (Ранее оповещение).

Коммуникационный поток не должен ограничиваться органами, непосредственно занятыми управлением границами. Существуют и другие профильные заинтересованные стороны, которые необходимо учесть, как например, операторы и судовые агентства (возможно подлежащие API/PNR-обработке), чему посвящена Глава III.4 (Сотрудничество с другими акторами).

Для оценки эффективности обмена информацией между соответствующими органами может быть использован анализ управления потоком данных.

Межведомственные взаимосвязи, в общем, происходят на трех уровнях:

- **Местном:** Начальники смен/руководители в повседневной работе; плановые заседания начальников КПП (например, еженедельно) и на специальной основе (например, ранее оповещение или при непредвиденных ситуациях)
- **Региональном:** Начальники региональных управлений, проводящие постоянные (например, ежемесячно) заседания и специальные заседания
- **Центральном:** Представители всех ведомств регулярно собираются на заседания, например, ежемесячно, а также по специальному созыву; представители межведомственной рабочей группы проводят заседания на постоянной основе (например, дважды в год)²⁸

Официальная договоренность между всеми участвующими ведомствами должна уточнять, какой информацией и с кем следует обмениваться. Затем необходимо будет решить, как будет осуществляться обмен информацией; подготовить, распространить и подшить протоколы заседаний.

Методы обмена информацией включают:

- Совещания и **заседания**
- Назначение **контактных лиц** или фокусных центров в каждом из ведомств
- Обмен **бумажными копиями** отчетов и данных
- Обмен **электронными копиями** отчетов и данных
- Обмен информацией, взятой из **баз данных**, с уполномоченными сотрудниками из других ведомств, например по письменному запросу или автоматически по специальным пакетам данных (например, в области статистики, когда не идет речь о личных данных).

Регулярные **краткие совещания**, организованные между **фокусными центрами** различных служб на КПП будут простым инструментом совершенствования координации среди служб на границе. Они могут докладывать друг другу о таких вопросах, как заранее объявленное прибытие особых путешественников или грузов (например, ВИП персоны, крупные армейские контингенты, специальные перевозки животных, опасных товаров, оружия и лиц со специальным медицинским уходом). Другими вопросами обмена могли бы быть сведения о новых тактиках контрабанды или аналогичной деятельности, выявленной одной из служб. Это могло бы стать

²⁸ См. также Раздел V.

началом общего анализа рисков. Регулярные встречи должны быть краткими (от 10 до 30 минут) и целевыми.

Особенно на КПП, дополнительно к официальным встречам, важно построение неформальных контактов, посредством которых сотрудники/инспекторы делятся информацией, касающейся повседневных операций.

Еще одна простая, но эффективная мера, также являющаяся отправной точкой для возможных более передовых механизмов – это установление системы контактных лиц. Как для быстрого обмена данными раннего оповещения об угрозах, так и для регулярного обмена данными.

При разработке новых или модернизации существующих систем информационных технологий (ИТ), необходимо принять во внимание следующее:

- **Совместимость** с другими системами, находящимися в эксплуатации или запланированными на ввод в эксплуатацию (не только в одном министерстве, но и в тех, что являются профильными партнерами). Полная совместимость необязательна: возможность создания интерфейсов с другими существующими базами данных, как правило, достаточна;
- **Безопасность** (защита данных, регламентирование доступа);
- **Подотчетность** (регистрация доступа, логины и проч.);
- **Адаптивность** (добавление/дополнение компонентов/модулей, пользователей и проч.).

Создание таких совместных систем, как одна общая операционная система с суб-модулями, предназначенными для каждого пограничного ведомства, упростила и ускорила бы авторизованный обмен информацией.

Например, в сфере содействия торговле, информационные технологии играют ключевую роль в упрощении процедур. Должны быть в распоряжении электронные формы, и где это возможно, включающие всю информацию, необходимую для профильных ведомств. Эти данные могут переправляться через таможенную администрацию, что позволит решение в «одной инстанции» (это требует электронных взаимосвязей и обмена информацией с другими ведомствами).

Для обеспечения того, что все грузы, ввозимые в страну, пройдут необходимую пограничную инспекцию, ветеринарные и фитосанитарные пограничные инспекционные службы должны координировать свою деятельность с другими правоохранительными службами в целях сбора всех соответствующих сведений о грузах. В частности это касается информации, имеющейся у таможен²⁹, информации по декларации судов, поездов, кораблей или воздушных судов и других источников информации, имеющейся по железнодорожным, автодорожным, судовым и воздушным операторам.

²⁹ Согласно постановление ЕК 136/2004, Ветеринарная пограничная инспекционная служба должна иметь доступ к базе данных (или соответствующей части ее) таможенной службы.

III.2.6. Инфраструктура и оборудование

Общие служебные помещения и совместное использование и закупка оборудования сокращает расходы и укрепляет сотрудничество между ведомствами.

Соответствующая пограничная инфраструктура не только облегчает работу сотрудников на границе, но также может **способствовать тесному сотрудничеству** между службами. В этих целях, и для того чтобы обеспечить учет нужд всех служб, **необходимо скоординировать разработку, модернизацию и строительство новых контрольно-пропускных пунктов** между всеми ведомствами, представленными на КПП, а также с другими соответствующими заинтересованными сторонами, такими как Министерство транспорта или экспедиторы грузов, представительства которых должны находиться на определенных КПП.

Минимальные стандарты могут быть определены на основе необходимых стандартов в национальном подходе к каждому типу КПП, самими службами, представленными на КПП, и закрепить их в форме закона или положения или иной форме, в зависимости от страны.

Дополнительно к возможности совместного использования помещений, можно рассмотреть, с точки зрения экономической выгоды, **совместное использование оборудования/ресурсов и совместное приобретение/закупки через тендер**, и где возможно, необходимо предусмотреть создание совместного тендерного управления/отдела.

III.2.6.1 Отбор приоритетных КПП

В свете ограниченности ресурсов, необходимо отбирать **приоритетные контрольно-пропускные пункты** для проведения работ по модернизации и развитию в основные въездные пункты, опираясь на четко определенные, прозрачные и совместно согласованные критерии отбора. Например, не всем КПП необходимы фитосанитарные и ветеринарные инспекции, и поэтому следует рассмотреть возможность сокращения числа КПП с ветеринарными и/или фитосанитарными инспекциями, в то время как инфраструктуру и оборудование в оставшихся можно было бы переоснастить. Рекомендуется проводить регулярные оценки существующих служебных помещений и оборудования параллельно с тщательным анализом существующих и вероятных будущих потоков движения и анализом рисков.

Такой отбор КПП должен быть согласован со всеми профильными пограничными ведомствами. Решения о приоритетности КПП или модернизации КПП необходимо согласовывать с другими заинтересованными сторонами, как министерство транспорта и перевозчики. Также важно проводить консультации с соседними странами и учитывать их планы по развитию КПП. При определении межрегиональных транспортных сетей также следует принять во внимание региональный уровень.

В некоторых странах инфраструктура КПП или ПКП, на самом деле, находится в чьей-либо собственности, и поэтому не находится под прямым контролем пограничной службы, которая ее эксплуатирует. В некоторых случаях заинтересованные ведомства должны заключать контракты, оформляющие ответственность ведомства в отношении эксплуатации, техобслуживания и покрытия расходов.

По отдельным соображениям, будет даже целесообразно создать контроль в едином окне (см. также III.3.3.2.; необходимы двусторонние соглашения по упрощенному

режиму пересечения границы) и тем самым избежать ненужного дублирования инфраструктуры, а вместо этого усилить сотрудничество и взаимодействие между всеми профильными ведомствами.

III.2.6.2 Совместное использование служебных помещений и инфраструктуры

Инфраструктуру КПП можно будет адаптировать для комплексного контроля в целях содействия совместному контролю и во избежание вынужденного дублирования контроля.

Размещение всех ведомств **в одном здании** может быть выгодным, так как это способствует неформальному общению. Там, где это невозможно, рекомендуется разместить часто сотрудничающие службы недалеко друг от друга.

В свете рационального использования ресурсов и содействия совместному использованию специального оборудования, рекомендуется использовать служебные кабинеты на взаимовыгодной основе, однако, учитывая правила гигиены и риск заражения. Для таможенной службы, координация с фитосанитарной службой, с которыми можно было бы поделиться оборудованием и приспособлениями для инспектирования товаров и кремации, это особенно важно. Помимо мест для сжигания, совместное пользование инфраструктурой и оборудованием с ветеринарной службой невозможно. Помещения для интенсивной проверки транспортных средств и разгрузки грузовиков также должны использоваться совместно, помня, что в идеале сам по себе контроль должен осуществляться представителями всех ведомств. Кроме того, использование таких помещений, как кухня или общие комнаты, всеми службами способствовало бы неформальному обмену информацией между офицерами/сотрудниками/инспекторами и поощрять чувство выполнения одной работы.

Степень совместного пользования инфраструктурой и помещениями зависит от различных факторов. Ниже приводится список инфраструктуры и помещений, предлагаемых для совместного пользования.

→ Центральный (и региональный) уровень

- Общие базы данных (общий доступ только к тем файлам/данным, общий интерес к которым обеспечен юридически)
- Согласованная радиокommunikационная система
- Общие телефонные линии (внутренняя телефонная система)
- Автотранспорт для совместных целей

→ Контрольно-пропускные пункты

- Места совместного инспектирования:
 - а. Полоса движения для пассажирского транспорта (личных средств передвижения и автобусов) на въезде в страну (с КПП на контрольные точки)
 - б. Полоса движения для пассажирского транспорта (личных средств передвижения и автобусов) на выезде из страны (с контрольных точек на КПП)
 - в. Полоса движения для грузового транспорта на въезде в страну (с КПП на контрольные точки)
 - г. Полоса движения для грузового транспорта на выезде из страны (с контрольных точек на КПП)

- д. Соответствующее место для контроля транспортных средств вне зоны движения (пассажирский транспорт)
 - е. Стоянки
 - Внешняя инфраструктура:
 - а. Помещения для служебных собак
 - б. Ограждение КПП
 - Внутренняя инфраструктура:
 - а. Помещение для телекоммуникационного оборудования/кабели
 - б. Центральная станция для координации и видеонаблюдения
 - в. Зоны отдыха для служащих (комната отдыха, общая комната, душ)
 - Техническая инфраструктура:
 - а. Кондиционер, отопление и проч.
 - б. Внешние телекоммуникационные системы и телефонные линии
 - в. Запасная телекоммуникационная линия
 - г. Копировальный аппарат
 - д. Компьютеры (серверы, ПК, ноутбуки, сетевое оборудование, принтеры, телекоммуникационное, радиокommunikационное оборудование, факсы и т.п.)
- **Посты очистки**
- Склады для хранения
 - Совместные пункты/места контроля
 - Внешняя/внутренняя и техническая инфраструктура, перечисленная выше
- **Мобильные отряды для внутреннего контроля**
- Совместная закупка транспортных средств (мобильные коммуникационные станции и т.п.)
 - Радиокommunikационная система
- **Общие управления по связям**
- Внутренняя инфраструктура:
 - а. Помещение для телекоммуникационного оборудования/кабели
 - б. Центральная станция для координации и видеонаблюдения
 - Техническая инфраструктура:
 - а. Кондиционер, отопление и проч.
 - б. Внешние телекоммуникационные системы и телефонные линии
 - в. Запасная телекоммуникационная линия
 - г. Компьютеры (серверы, ПК, ноутбуки, сетевое оборудование, принтеры, телекоммуникационное, радиокommunikационное оборудование, факсы и т.п.)

III.2.6.3 Совместное использование оборудования

Дополнительно к совместным помещениям, необходимо рассмотреть возможность совместной эксплуатации **оборудования**. Необходимо учесть возможность стандартизации видов и марок с другими ведомствами. Использование одинаковых марок или типов оборудования сократит затраты и даст возможность совместно применять оборудование. Хотя служебные собаки считаются высокоспециализированными, предоставление их другим службам могло бы также привести к хорошим результатам и экономии.

Совместная закупка оборудования (например, вооружения, униформы, машин и бензина) может существенно сократить расходы, и при любой возможности, необходимо пользоваться такой закупкой.

См. Пример 2.18. (Совместная закупка) в конце настоящего подраздела III.2.6.

Создание межминистерского управления по совместным закупкам поможет добиться экономии за счет масштабов оптовой закупки. В случае если это невозможно, одно из пограничных ведомств могло бы, при внесении запроса и по конкретным товарам общего интереса, взять на себя ответственность за начало тендерного процесса от имени всех пограничных ведомств.

Необходимо составить соглашения о совместном использовании оборудования/ресурсов, с решением вопросов владения и приоритетности, техобслуживания, подотчетности/документации, ответственности и ограничений по использованию специального оборудования соответствующими специалистами.

Необходимо позаботиться о том, что все основное оборудование всё еще находится у сотрудников там, где это необходимо, т.е. поблизости от места проведения контроля (см. также III.1.6).



ПРИМЕРЫ ПЕРЕДОВОГО ОПЫТА

Межведомственное сотрудничества – Инфраструктура и оборудование



Пример 2.18.

Совместная закупка

Когда государственные органы Австрии совместно закупают бензин, то можно договориться о меньшей цене с одним из основных поставщиков топлива.

III.3. Международное сотрудничество

В ЭТОЙ ГЛАВЕ ОПИСЫВАЕТСЯ МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Сферы деятельности для международного сотрудничества:

- Правовая база и институциональная структура
- Согласованные процедуры
- Совместные операции, проверки и патрулирование на международном уровне
- Обмен информацией и статистическими данными, раннее оповещение
- Совместная инфраструктура: объединенные КПП

Международное сотрудничество – это сотрудничество с международными организациями и форумами, а также с другими государствами на двустороннем и многостороннем уровне. Такое сотрудничество может осуществляться на центральном уровне (между министерствами или ведомствами), на региональном уровне (между региональными управлениями) и на местном уровне, с привлечением КПП по обе стороны границы.

Пограничные ведомства должны способствовать международному сотрудничеству согласно национальной стратегии внешней политики (обычно подготавливаемой и координируемой соответствующими министерствами иностранных дел) и стратегическому анализу рисков.

Что касается конкретно случая стран Центральной Азии, сотрудничество республик региона и соседствующих с ними стран является жизненно важным для **развития общего понимания вопросов контроля**, а также общего подхода к **работе с конкретными трансграничными явлениями (незаконный оборот, контрабанда и трансграничная преступность)**. Для достижения этой цели также важно согласовать такие вопросы, как общие границы (при спорности границ), и определить, какие пограничные пункты необходимо выделить в качестве приоритетных (также желательно заключить общие соглашения, особенно по этой сфере). Кроме того, граничащие государства должны согласовать координацию контроля, начав с основных аспектов (например, время открытия КПП) и до более сложных вопросов (например, единое окно для прохождения пограничного контроля).

Сотрудничество пограничных ведомств государств, у которых общие морские границы, не менее важно. **Сотрудничество** на голубой границе необходимо развивать на двусторонней и региональной основе. Рекомендуется организовывать совместные операции и учредить национальные координационные центры, которые будут способствовать обмену информацией и координации действий в этой сфере.

III. 3.1. Нормативно-правовая база

Дополнительно к **делимитации и демаркации границ** с соседними государствами и **назначения официальных контрольно-пропускных пунктов**, правовая база должна также регламентировать **международное сотрудничество, связанное с контролем границ**. Что включает совместную деятельность на КПП, в приграничной зоне и на границе, обмен информацией и данными и соглашения о взаимопомощи (например, обмен сведениями для борьбы с организованной преступностью), а также участие в

международных организациях и подписание международных конвенций. Хотя соглашения являются полезными инструментами, всегда лучше включить эти условия в законодательство страны.

Когда соглашения составляются в общем порядке, то для фактического сотрудничества необходимы подробные протоколы их реализации. Хотя соглашения на центральном уровне могут оставаться общего характера, для сотрудничества на местном уровне могут понадобиться более подробные МоВ, включая практические решения для повседневного сотрудничества.

Соглашения о пограничном контроле могут включать следующее:

- Возможность создания общих контрольно-пропускных пунктов на территории одной из стран
- Контроль поездов, выходящих с территории соседней страны
- Общие операционные процедуры на КПП

Дополнительно к этому и в зависимости от интенсивности сотрудничества между двумя странами, **двусторонние соглашения** могут охватывать следующее:

- назначение официального контактного лица или сотрудника по связям или создание управлений по связям;
- совместные планы чрезвычайных мер;
- совместные учения/задания;
- совместные патрули;
- трансграничная охрана;
- обмен информацией;
- согласованность практики повседневной деятельности на КПП;
- общий маршрутный лист с указанием проверок на обеих сторонах границы (см. также Приложение I)
- процедуры повторной подачи документов для лиц и товаров/грузов, которым было отказано во въезде
- контролируемая поставка
- преследование по горячим следам и создание отрядов быстрого реагирования, состоящих из национальных пограничных сил наделенных правом оказывать поддержку соседней стране на ее территории, в случае непредвиденных или срочных обстоятельств.

См. Пример 3.1. (Двусторонние соглашения по сотрудникам связи и пограничному контролю) и Пример 3.2. (МоВ по обмену информацией о нелегальной миграции) в конце настоящего подраздела III.3.1.

Соглашение о **комплексном пограничном контроле** должны решать следующие вопросы:

- какие контролирующие органы, как и где действуют;
- порядок контроля (рабочий процесс);
- у кого какая компетенция и обязанности (униформа, табельное оружие);
- определение конкретной зоны, в которой каждое ведомство может исполнять свои обязанности;
- где и в какой форме могут быть осуществлены интенсивные виды контроля (совместно или отдельно), и какой должна быть суть контроля;

- в случае выявления незаконных действий, какой процесс должен осуществляться и в чьей компетенции;
- порядок въезда, пребывания или возвращения на контрольно-пропускной пункт (зона, на которой осуществляется контроль, определяет орган пограничного контроля, ответственный за порядок контрольно-пропускного пункта);
- содействие прохождению контроля приоритетным товарам и лицам;
- если возможно, следует установить отдельные контрольные проходы, например, один для граждан этой страны, другой для иностранцев, подлежащих визовому контролю или более интенсивному контролю;
- порядок контроля на автобусных проездах;
- финансовые обязательства (по отношению к другим ведомствам)

См. Пример 3.3. (Соглашения между ветеринарной инспекцией и инспекцией по карантину растений) и Пример 3.4. (Соглашение о региональном сотрудничестве) в конце настоящего подраздела III.3.1.

III.3.1.1 Пограничные силы и таможенная служба

Соглашения между странами, связанные с пограничным контролем или таможенным контролем, должны устанавливать:

- органы, ответственные за реализацию;
- назначение контактных лиц (на центральном, региональном и операционном уровне);
- сферы сотрудничества (например, повседневное сотрудничество, предотвращение незаконного пересечения границы, контрабанда товаров, незаконный оборот наркотиков, перевозка опасных и ядовитых веществ через государственные границы);
- подробные формы сотрудничества (например, совместные патрули и проверки, совещания и регулярный обмен информацией, работа на КПП со смешанным личным составом, установление совместных групп по заданиям, организация персонала и исполнение приказов, совместные учения, соревнования и прочие обмены, деятельность на территории соседнего государства³⁰);
- технические вопросы: вступление соглашения в силу и прекращение его действия, возможность присоединиться для других государственных сторон, разрешение споров;
- вопросы обработки и передачи личных данных;
- возмещение жалоб, вызванных в результате служебных задач, осуществленных на территории второго государства.

III.3.1.2 Фитосанитарная инспекция

В двусторонних соглашениях между фитосанитарной и ветеринарной пограничными службами должны акцентироваться практические вопросы, связанные с грузами, пересекающими границу, например, условия повторного представления отказных грузов. Это включает применение стандартных форм, подаваемой документации и

³⁰ В тех случаях, когда развитие сотрудничества пошло дальше, и когда меры по формированию доверия привели к тесному повседневному сотрудничеству между всеми профильными ведомствами, можно было бы разработать положения, согласно которым, при определенных обстоятельствах, служащим позволялось бы осуществлять свои обязанности на территории соседнего государства (соглашение, позволяющее соответствующим служащим носить свою национальную служебную форму, применять силу при таких условиях и таким образом, которые соответствуют внутренним положениям государства, на территории которого эти служебные обязанности исполняются.

процедур, которые необходимо соблюдать при несоответствии условиям импортирования.

III.3.1.3 Ветеринарная инспекция

Как и фитосанитарная инспекция, ветеринарная инспекция должна заключать соглашения с другими государствами по правилам для отказанных и повторно импортированных грузов в плане необходимой документации и процедур. Соглашения также установят частоту проверок согласно статусу страны происхождения, которую необходимо соблюдать на ПКП.

ПРИМЕРЫ ПЕРЕДОВОГО ОПЫТА

Международное сотрудничество – Нормативно-правовая база

Пример 3.1.

Двусторонние соглашения по сотрудникам связи и пограничному контролю

Двусторонние протоколы между Казахстаном и Узбекистаном, а также между Казахстаном и Россией, регулируют местонахождение сотрудников по связям (представителей пограничных сил) на территории второго государства, и определяют территориальные секторы деятельности этих сотрудников по связям.

Соглашения о сотрудничестве в сфере контроля государственной границы были ратифицированы также между Туркменистаном и Узбекистаном (подписано 16 января 1996 года) и между Туркменистаном и Казахстаном (подписано 5 июля 2001 года).

Пример 3.2.

MoB по обмену информацией о нелегальной миграции

Страны Западных Балкан заключили MoB по региональному обмену статистических данных о нелегальной миграции, через национальное контактное лицо в каждой стране региона. Данными обмениваются в электронном виде в стандартных формах, основываясь на общесогласованных дефинициях. Модель MoB, приложенная в Приложении V, была взята из той, что разрабатывалась в Западных Балканах.

Пример 3.3.

Соглашения между ветеринарной инспекцией и инспекцией по карантину растений

Ветеринарная и фитосанитарная инспекции республик Центральной Азии заключили следующие два соглашения:

- Соглашение о ветеринарном сотрудничестве между правительствами и странами СНГ, 12 марта 1993г.;*
- Соглашение о сотрудничестве в области карантина растений между Правительствами стран Содружества Независимых Государств (СНГ), 13 марта 1992г.;*

Пример 3.4.

Соглашение о региональном сотрудничестве

Страны, составляющие часть Восточной зоны АСЕАН – Бруней Даруссалам, Индонезия, Малайзия и Филиппины – составили Меморандум по упрощению, оптимизации и гармонизации таможенного, миграционного, карантинного

оформления и вопросов безопасности, включая правила, положения и процедуры. Соглашение касается всех перемещений товаров и лиц через границу через предназначенные КПП, либо по земле, либо по морю, либо по воздуху. Всякий раз, когда это выполнимо, целью ставится проведение совместного инспектирования и контроля лиц, товаров и перевозок. А там, где местная окружающая среда не позволяет физическое примыкание контрольно-пропускных пунктов, служащим одной страны разрешено исполнять свои обязанности на территории другой страны. Стороны соглашения также согласились обмениваться информацией о пересечении границы людьми и товарами.

III.3.2. Институциональная структура

Институциональная структура пограничного ведомства должна позволять активные двусторонние и многосторонние отношения, включая обмен информацией и данными, участие в международных организациях, форумах и региональных мероприятиях, обмен между сотрудниками по связям, назначение национальных контактных лиц или работу в общем управлении по связям, участие в международных операциях, тренингах и программах обмена, координацию графика работы и т.п. Другая сторона координации с пограничными ведомствами, особенно соседних стран - это аспект, касающийся статуса КПП, его приоритетность и связанная с этим модернизация КПП.

III.3.2.1 Общие управления по связям

Общие управления по связям все больше воспринимаются как ценный инструмент для ускорения обмена информацией, уточнения и ее переправки – особенно в чрезвычайных ситуациях. В управления, в которых тесно работают сотрудники из разных стран в общих кабинетах, требуется высокая степень интеграции, и это способствует ускорению обмена информацией для повседневного сотрудничества и в случае чрезвычайных ситуаций.

Такие управления, состоящие из сотрудников пограничных служб двух или нескольких, как правило, соседних стран, можно открыть на стратегически важных КПП, или на согласованном участке одной из участвующих стран.

Основная задача управления по связям – это ежедневный взаимообмен информацией и ответ на прямые запросы. А именно:

- Документы: фальсификации паспортов, виз и печатей пограничного контроля;
- Личные данные: владельцев транспортных средств³¹, местонахождение и владение средствами коммуникации;
- Идентификация транспортных средств: номерной знак автомобиля, серийные номера и проч.
- Подтверждение личности;
- Выдача нелегальных мигрантов;
- Спецоперации, предпринимаемые пограничными патрулями – превентивные и контрольные меры, осуществляемые в зоне границы;
- Контролируемые поставки³² и наблюдения;
- Общий обмен сведениями, например, по видам и методам контрабанды товаров, работорговли и другим видам трансграничной преступности;

³¹ Личные данные должны передаваться в рамках ограничений, установленных внутренними положениями обоих государств. Вопросы должны регулироваться межправительственным соглашением о взаимной защите конфиденциальной информации

³² Контролируемая поставка означает постоянный контроль нелегальных трансграничных грузов с целью определения грузополучателя.

→ Информация о пограничном преследовании по «горячим следам»;

Управления по связям не ограничиваются задачами охраны границы, они могут обеспечить оперативным потоком информации и таможенные службы, суды, прокуратуры и другие государственные органы (где это возможно, в соответствии с национальным законодательством) обеих стран. Если невозможно учредить должности сотрудников по связям или создать общие управления по связям, в соседних странах необходимо сформировать сеть контактных лиц на местном, региональном и центральном уровне. Необходимо четко обозначить служебные задачи таких контактных лиц.

См. Пример 3.5. (Общие управления по связям) в конце настоящего подраздела III.3.2.

III.3.2.2 Сотрудники по связям

Согласно четырехуровневой модели доступа ЕС (см. ниже Приложение III), для достижения оптимальных результатов в приграничной зоне, необходимо дислоцировать (прикомандировать) и/или произвести обмен сотрудниками по связям со странами, определенными как особенно подходящими по своему статусу (в качестве соседней страны или страны происхождения самого значительного потока мигрантов или товаров). Командирование или обмен такими сотрудниками будет способствовать усилению обмена информацией и координации пограничной деятельности, как на оперативном, так на стратегическом уровне.

Существуют два типа сотрудников по связям: «специалисты» и «универсалы». В то время как у специализирующегося сотрудника по связям ограниченное и четко определенное количество задач (например, сотрудник по связям по вопросам иммиграции), перед универсалом весь спектр вопросов пограничной деятельности, и этот сотрудник может представлять также и другие ведомства.

Введение в задачи сотрудников по связям и управлений по связям и тому, как различные службы могут извлечь выгоду, могло бы быть полезными для представителей всех служб – будь это в форме семинара или в письменной форме.

См. Пример 3.6. (Сеть сотрудников по связям по вопросам иммиграции) и Пример 3.7. (Сотрудник по связям по вопросам контроля наркотиков) в конце настоящего подраздела III.3.2.

III.3.2.3 Региональные объединения/межведомственные рабочие группы

Национальные межведомственные рабочие группы (см. Главы III.2 и Часть V) также могут играть свою роль в многосторонних взаимосвязях, за счет создания **региональных (межведомственных) рабочих групп** для совместной разработки общего регионального подхода к обеспечению пограничной безопасности, содействию торговле, развитию инфраструктуры, обмену данными и обсуждению других профильных вопросов общего интереса. Состав таких групп меняется в зависимости от темы.

Чтобы улучшить региональное сотрудничество и координацию между республиками Центральной Азии и соседними с ними странами, рекомендуется инициировать региональную платформу по КУГ или рабочую группу. Одним важным элементом для дальнейшего поощрения обмена информацией снова же является обмен информацией, который может происходить в официальных или неофициальных специальных группах по обмену региональной информацией. Одной из задач

региональной межведомственной координационной группы значится обмен информацией о национальных стратегиях и их координация. Этот орган представляет значительную дополнительную ценность при обсуждении координации таких вопросов, как приоритизация КПП на региональном уровне (см. ниже III.3.2.6).

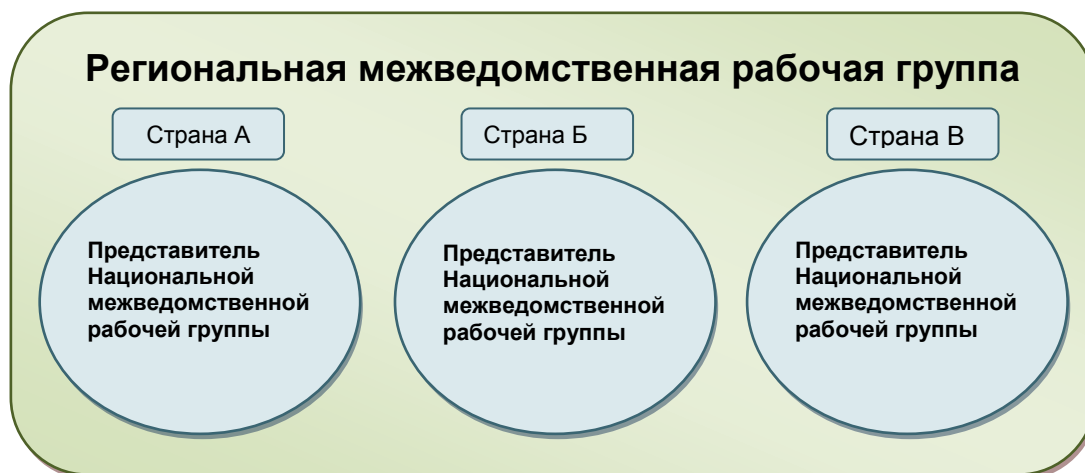


Рис 4: Региональная межведомственная рабочая группа

III.3.2.4 Участие в международных организациях/форумах

Представители всех ведомств должны регулярно принимать участие во встречах соответствующих международных организаций или форумах. Там, где это еще не практикуется, необходимо стремиться на вступление в члены таких организаций – или, как минимум, на получение статуса наблюдателя.

Пограничные силы, к примеру, участвуют в таких форумах, как Международная конференция пограничной полиции (МКПП) в Сеофоке (Венгрия). Мероприятия организуемые, например, через Интерпол, Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН), УВКБ ООН или Международную организацию по миграции (МОМ) и другие профильные организации или форумы, могут оказаться весьма полезными.

Таможенным службам особенно необходимо принимать участие в заседаниях Международной таможенной организации (МТО), Союза таможенных правоохранительных органов (ТПС) или Региональных управлений по разведывательным связям (РУРС). Также необходимо внимательно следить за развитием Инициативы по контейнерной безопасности (ИКБ), с целью участия на раннем этапе этого международного уровня. Всемирная торговая организация³³ также решает вопросы таможенного сектора.

Что касается фитосанитарных служб, то им необходимо членство в организациях ЕСОЗР³⁴ и различных организаций по защите растений³⁵ в целях укрепления и установления международных контактов и обмена информацией.

³³ ВТО насчитывает 149 стран-членов. Кыргызская Республика вступила в эту организация 20 декабря 1998 года. У Казахстана, Таджикистана и Узбекистана статус наблюдателей.

³⁴ Международная конвенция по защите растений (МКЗР) – это многосторонний договор и в настоящее время насчитывает 113 контрактных сторон. Кыргызстан направил свою заявку на присоединение 11 декабря 2003 года.

То же самое касается ветеринарных служб по их членству во Всемирной организации по охране здоровья животных (ВООЗЖ)³⁶, МТО и Codex Alimentarius (дочерняя организация Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) по разработке продовольственных стандартов.

Эти и другие организации, такие как Фронтекс³⁷, также обеспечивают стандартами, предлагают свою экспертную помощь и поддержку правительствам.

См. Пример 3.8. (Координация пограничных вопросов на региональном уровне) в конце настоящего подраздела III.3.2.

III.3.2.5 Участие в международных операциях/программах обмена

Участие в международных операциях и/или учениях и институциональных программах обмена также может внести свой вклад в установление ценных контактов со службами других стран.

III.3.2.6 Согласование статуса КПП

Еще одной стороной сотрудничества между пограничными ведомствами соседних стран является согласование статуса отдельных КПП, приоритизация и модернизация КПП, при необходимости, согласование графика работы и того, какие ведомства должны быть представлены на КПП. Все это поможет избежать таких ситуаций, когда модернизация КПП или инспекционные службы представлены только по одну сторону границы. Не только контрольные посты инспекционных служб должны быть построены при том же КПП по каждой стороне границы, но и их задачи и полномочия также должны быть согласованы. Например, обе стороны должны быть уполномочены на проведение инспекции продуктов питания или других продуктов животного происхождения, требующих определенной температуры хранения, или оба поста должны быть уполномочены на проведение контроля домашних животных. Желательно иметь общие служебные помещения на границе.

Координация стратегий, и вытекающих из них приоритетов, в данной сфере деятельности, должна осуществляться на центральном уровне. Региональная (межведомственная) рабочая группа (см. выше III.3.2.3) определено будет полезной в данном контексте.

³⁵ Региональная организация по защите растений – это межправительственная организация, обеспечивающая координацию на региональном уровне по деятельности и задачам ЕСОЗР согласно статье IX: Растения Азии и Тихоокеанского региона.

Protection Commission, Comunidad Andina, Comite de Sanidad Vegetal del Cono Sur, Caribbean Plant Protection Commission, European and Mediterranean Plant Protection Organisation, Inter-African Phytosanitary Council, North American Plant Protection Organization, Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria, Pacific Plant Protection Organization. RPPO membership and contact information are AVAILABLE AT: <https://www.ippc.int/id/13310>.

³⁶ Все пять республик Центральной Азии являются членами Всемирной организации по защите здоровья животных.

³⁷ У Фронтекс есть возможность устанавливать рабочее партнерство с третьими странами и международными организациями, преследующими те же цели в плане пограничной безопасности, что и ЕС.



ПРИМЕРЫ ПЕРЕДОВОГО ОПЫТА

Международное сотрудничество – Институциональная структура



Пример 3.5. Общие управления по связям

Франция заключила шесть международных соглашений с **Бельгией, Италией, Люксембургом, Испанией и Швейцарией**, в рамках которых были созданы 10 **двусторонних** центров сотрудничества таможи и полиции (Centres de Coopération Policière et Douanière - CCPD). Их роль заключается в содействии обмену оперативной информацией в случаях, касающихся трансграничного сотрудничества, включая идентификацию иностранных регистрационных номеров транспортных средств, проверка подлинности административных документов и судебное содействие, особенно в области малой и средней трансграничной преступности. Преимущество такого центра состоит в обеспечении полного доступа к документам и базам данных двух стран (круглосуточно и без выходных).

Австрия, Италия и Словения открыли **трехстороннее управление** в Мергварье, в котором сотрудники национальной полиции Австрии и Словении и правоохранительных органов Италии совместно работают в одних служебных помещениях. Они обеспечивают информацией и обмен данными в режиме реального времени, без необходимости письменного санкционирования по каждому отдельному случаю. Вся информация, касающаяся сотрудничества правоохранительных органов, может быть предоставлена другим ведомствам ЕС при внесении соответствующего запроса. Также мобильные таможенные отряды могут внести запрос на информацию, например по угнанным транспортным средствам. Второй трехсторонний центр подобного типа был недавно открыт между **Австрией, Венгрией и Словенией**.



Пример 3.6. Объединение сотрудников по связям по вопросам иммиграции

В ЕС действует **объединение сотрудников по связям по вопросам иммиграции (ИСО)**. Эти ИСО функционируют в соответствующих странах, содействуя предотвращению и борьбе с нелегальной миграцией, и контролю легальной миграции. Эти задачи осуществляются за счет сбора и обмена профильными данными, а также за счет оказания специальной помощи принимающей стране (как установление личности мигрантов) и/или консультирования.



Пример 3.7. Сотрудники по связям по вопросам контроля наркотиков

Сотрудники по связям Агентства по контролю наркотиков **Таджикистана** теперь постоянно находятся в **Файзабаде и Кабуле (Афганистан)**, проведена целая серия успешных совместных операций по борьбе с наркотиками. Местные командующие все чаще наносят визиты с целью налаживания связей. В будущем планируется, что сотрудники по связям Таджикистана и Афганистана будут постоянно находиться в соответствующих региональных главных управлениях 8-й бригады пограничной полиции Афганистана в **Талокане** и Пограничных сил Таджикистана в **Хороге**.



Пример 3.8. Координация пограничных вопросов на региональном уровне

Многие общие вопросы пограничного контроля и охраны границы регулируются на межгосударственном уровне в рамках структур **Содружества независимых государств** (Штаб-квартира в Минске, Беларусь), **Евразийского экономического сообщества** (Штаб-квартира в Москве, Россия, Секретариат в Алматы, Казахстан) и **Шанхайской организации по сотрудничеству** (Региональный антитеррористический центр в Ташкенте, Узбекистан).

III.3.3. Процедуры

Согласованные процедуры на КПП соседних стран прямо способствуют бесперебойности транспортного движения и сокращению времени ожидания на границе, содействуют проведению совместных операций в нескольких странах, сбору и анализу стандартизированных данных.

В них включено, среди прочего, и в зависимости от интенсивности отношений между соседними странами, установление совместных планов и мер в случае непредвиденных ситуаций, синхронизация деятельности КПП и графика работы на КПП, совместное патрулирование зеленой/голубой границы и практика единого контроля. Как только будет налажено двустороннее сотрудничество, служащим, при определенных обстоятельствах, будет позволено исполнять свои обязанности на территории второго государства (например, на основе соглашений о владении оружием, ношения национальных униформ, применения силы).

Учебные пособия для пограничных служащих также должны указывать трансграничные процедуры и меры по международному сотрудничеству в соответствующих сферах.

III.3.3.1 Совместные планы чрезвычайных мер

Совместные планы чрезвычайных мер и механизмы чрезвычайной коммуникации должны быть установлены для действий в необычных ситуациях, таких как транспортировка оружия, ядерных материалов, опасных химических веществ, чрезвычайные военные ситуации, стихийные бедствия, эпидемии болезней животных, серьезная опасность, связанная с продуктами питания и гигиены питания. Связанные с этим практические меры, с подключением всех служб, могут помочь составить заключения по чрезвычайным ситуациям и дополнительно усовершенствовать процедуры.

III.3.3.2 Стандартная документация

Стандартизация и упрощение документации включает согласованность необходимых форм для тех, кто пересекает границу. Эта работа должна акцентировать использование одних и тех же или одинаковых образцов, включая одинаковые поля для данных, чтобы упростить ссылку и анализ (см. также модели в Приложениях I и II). Необходимо разработать взаимно согласованные между двумя государствами списки той документации, что должны представить лица, пересекающие границу. Это в особенности важно для инспекционных служб (см. ниже III.3.3.7).

III.3.3.3 Совместный контроль

Совместный контроль, осуществляемый с партнерами из соседних стран, может варьироваться от общего пограничного контроля, контроля единого окна (см. подробнее ниже), патрулирования, розыска, судебно-медицинской экспертизы до охраны границы и спецопераций.

Важно, чтобы любые совместные решения регулировались письменными соглашениями и инструкциями, которые включают:

- Полномочия, компетенции каждого ведомства
- Рабочий процесс
- Зона службы
- Где и как глубоко будут проводиться расследования/контроль

- Ответственность для пассажиров и товары, непрошедшие пограничный контроль, и за собранные улики

См. Пример 3.9. (Совместный контроль) в конце настоящего подраздела III.3.3.

III.3.3.4 Контроль по принципу «единого окна»

Контроль по принципу «единого окна», в котором все виды пограничного контроля на КПП координируются ведомствами обеих стран, и частично выполняются совместно, требует высокий уровень сотрудничества и координации. После внедрения такого контроля, должны строго соблюдаться и исполняться постановления, требования и ограничения национальных законов и международных соглашений в целях гарантирования адекватного сотрудничества. Очень важно определить права и обязанности, также как и задачи экспертов и назначенных сотрудников, согласовать методы взаимосвязи. Фактическое выполнение задач необходимо ежемесячно оценивать на местном уровне, каждый полгода на региональном уровне и ежегодно на центральном уровне.

Единый контроль следует основать – по заключении соглашения между соседними странами - на той стороне границы, где имеются более передовые условия или работы по их усовершенствованию будут стоить меньше. Размер контрольно-пропускного пункта и санитарных удобств должны соответствовать увеличившимся требованиям.

См. Пример 3.10. (Вопросы, учитываемые в Соглашении о контроле по принципу «единого окна») в конце настоящего подраздела III.3.3.

III.3.3.5 Пограничные силы

На развитом этапе двустороннего сотрудничества и только когда страны предприняли меры по упрочению доверительных отношений, следует рассматривать начало совместных патрулей на совместно согласованных участках границы. Отбор пограничных участков для несения совместного патрулирования должен опираться на тщательный анализ рисков и выполняться там, где это больше всего необходимо.

Согласование пограничного патрулирования – это еще один вариант, способствующий более рациональному использованию ресурсов. При таком сценарии, соседние страны информируют друг друга о своих плановых мероприятиях по патрулированию границы, чтобы обеспечить работу без дублирования и максимально увеличить зону охвата. В идеале, страны должны разделить границу на подсекторы и чередовать пограничный патруль (по образу шахматной доски).

См. Пример 3.11. (Совместное патрулирование) в конце настоящего подраздела III.3.3.

III.3.3.6 Таможня

Начальники КПП должны, в рамках своих полномочий, установить согласованную практику рабочего процесса и связанное с ним практическое обучение, в рамках «Соглашения о взаимопомощи и сотрудничестве по таможенным вопросам», заключенного с соответствующими иностранными государствами.

Согласованная практика рабочего процесса должна также осуществляться согласно конвенции транзита TIR. Минимальным требованием выступает ежедневный обмен данными об импорте и экспорте между таможенными служащими КПП по обе стороны границы.

III.3.3.7 Фитосанитарная и ветеринарная инспекции

Применение стандартных форм, процедур, которыми следует руководствоваться, когда условия импорта не соответствуют требованиям и документации, которая должна быть представлена в случае отказных грузов, требующих повторного импортирования – все это важные примеры трансграничной деятельности.

См. Пример 3.11. (Стандартные формы) в конце настоящего подраздела III.3.3.



ПРИМЕРЫ ПЕРЕДОВОГО ОПЫТА

Международное сотрудничество – Процедуры



Пример 3.9.

Вопросы, учитываемые в Соглашении о контроле по принципу «единого окна»

Как стандартный пример передового опыта, соглашение о таком упрощенном режиме пограничного контроля должно охватывать следующие вопросы:

- какие контролирующие органы, как и где действуют;
- порядок контроля;
- у кого какая компетенция и обязанности (униформа, табельное оружие);
- определение конкретной зоны, в которой каждое ведомство может исполнять свои обязанности;
- где и в какой форме могут быть осуществлены интенсивные виды контроля (совместно или отдельно), и какой должна быть суть контроля;
- в случае выявления незаконных действий, какой процесс должен осуществляться (в чьей компетенции, какие полномочия и задачи существуют);
- порядок въезда, пребывания или возвращения на контрольно-пропускной пункт (зона, на которой осуществляется контроль, определяет орган пограничного контроля, ответственного за порядок контрольно-пропускного пункта);
- если возможно, следует установить отдельные контрольные проходы, для граждан первоочередного прохождения контроля, для иностранцев, подлежащих визовому контролю или для граждан, подлежащих более интенсивному контролю;
- порядок контроля на автобусных проездах.



Пример 3.10.

Совместное патрулирование

С сентября 2009 года пограничники **Кыргызской Республики и Узбекистана** вместе патрулируют границу, процесс делимитации которой еще не завершен между странами.



Пример 3.11.

Стандартные формы

Ветеринарным службам соседствующих стран рекомендуется совместно разработать стандартную форму для обмена информацией по отказанным грузам. Эта форма, сопровождающая отказанный груз, должна включать всю необходимую информацию для оперативного принятия решения по адекватному использованию груза после его повторного импортирования (например, уничтожение или отправка в место его происхождения).

III.3.4. Кадры и обучение

Обучения и семинары с международным участием, учебные поездки и программы по обмену сотрудниками – все это способ узнать про опыт в других странах и стимулировать контакты с национальными партнерами. Эта цель также может быть достигнута путем приглашения национальных партнеров из соседних стран на обучение для сотрудников национальных пограничных ведомств, или в национальных учебных центрах, или непосредственно на КПП.

III.3.4.1 КУГ обучение

Организация отдельных обучающих курсов по Комплексному управлению границами должна рассматриваться на региональном уровне в многостороннем контексте, что позволило бы чиновникам из различных пограничных служб в разных странах узнать о преимуществах КУГ, а также поделиться практическими примерами и опытом.

Основная информация о равнозначных органах соседних стран, включая общую законодательную базу, институциональную структуру и операционные процедуры, а также международное сотрудничество должны сформировать часть учебного плана для новых сотрудников и инспекторов с целью укрепления взаимопонимания. Где бы не проходили региональные форумы, они могут работать по направлению регионализации учебных этапов: включая региональные учебные центры, общие технические задания и квалификация тренеров, а также стандартизированные учебные программы и материалы.

См. также «КУГ Учебное пособие – Центральная Азия».

III.3.4.2 Языковые курсы

Чтобы упростить общение/взаимосвязи с международными партнерами, необходимо предложить соответствующие курсы по приоритетным языкам (обычно языки соседних стран, плюс английский, русский и/или другой язык межнационального общения) для тех сотрудников, которым знание языков необходимо в их повседневной службе. Знание языка является решающим фактором, способствующим трансграничному сотрудничеству, а также для информационного обмена на международном уровне.

Вообще, служащих необходимо поощрять – возможно, и через схемы финансовых поощрений – на изучение иностранных языков. На операционном уровне личный состав должен, в идеале, иметь достаточные знания в английском языке, чтобы провести базовое собеседование, понять основные документы и быть способным объяснить соответствующие процедуры лицам, пересекающим границу. У руководства должен быть доступ к сотрудникам с достаточными знаниями, чтобы понять соответствующую техническую документацию.

III.3.5. Взаимосвязи обмен информацией

Важно установить эффективные внешние механизмы взаимосвязи для создания в разных странах функциональных взаимосвязей между пограничными ведомствами. Упор должен быть особенно на соседние страны, страны происхождения значительных потоков мигрантов, стратегически значимые страны экспорта и импорта, промышленных представителей этих стран, а также на соответствующие международные организации. Взаимосвязи между пограничными службами могут быть улучшены на каждом из уровней: между КПП на двустороннем уровне (местный

уровень), между региональными штаб-квартирами, министерствами или ведомствами (центральный уровень) и на многостороннем/региональном уровне.

В подразделе III.3.2 уже обсуждалась соответствующая **институциональная структура** по обмену информацией в виде сотрудников по связям, управлениях по связям и участия в международном форуме. В этой подразделе описываются инструменты для международных взаимосвязей, которые можно использовать независимо от институциональной структуры.

III.3.5.1 Регулярные рабочие встречи

Регулярные встречи между представителями пограничных ведомств должны проводиться на всех уровнях. Встречи, организованные на **центральный или региональном уровнях**, должны акцентировать внимание на стратегических вопросах, общем планировании и на оценке соответствующих систем пограничного контроля³⁸. Такие встречи также могут служить форумом для обмена информацией, относящейся к законодательным, институциональным и организационным изменениям.

В то же время, начальники пограничных постов должны быть проинструктированы о поддержании постоянных контактов и установлении повседневных рабочих отношений с национальными партнерами на **операционном уровне**. Обмен данными и информацией должна основываться на соответствующих соглашениях.

Одной конкретной формой сотрудничества может быть **систематический обмен** национальными отчетами (например, на еженедельной или ежемесячной основе), составленные и переданные в виде комплексного отчета, позволяющие проводить мониторинг ситуации на государственных границах в регионе. Региональные инициативы должны дополняться двусторонними контактами. Также должен быть институционализирован **обмен статистическими данными** с властями соседних стран.

Дополнительная рекомендация относится к **анализу действий КПП**, который должен составляться ежегодно. Соседние страны могут посчитать полезным проведение обсуждений свои ключевые выводы по совместным КПП, например, на ежегодной основе. Это хорошая возможность для оценки операционного сотрудничества и согласования организационных изменений с целью повышения координации пограничных процедур, особенно по перевозке товаров. Рекомендуется ежегодно подготавливать такой анализ.

Особо следует подчеркнуть и эффективную **внутреннюю систему информационного управления**, обеспечивающую эффективный внутренний обмен информации, полученной от международных партнеров.

При передаче личных данных, необходимо принять во внимание национальные законы и положения о защите данных, ограничения, установленные внутренними положениями обеих стран, а также международные обязательства. Эти вопросы должны регулироваться межгосударственным соглашением о взаимной защите конфиденциальной информации.

См. Пример 3.13. (Регулярные рабочие встречи) в конце настоящего подраздела III.3.5.

³⁸ К примерам региональных диалогов и экспертных совещаний относятся Группа Помпиду, Будапештский процесс и Международная конференция пограничной полиции.

III.3.5.2 Развитие международных объединений

Необходимо стремиться к вступлению в соответствующие международные объединения, так как именно эти форумы обеспечивают возможности для официального и неофициального обмена информацией и для развития контактов с партнерами в других странах и ведомствах (см. выше III.3.2).



ПРИМЕРЫ ПЕРЕДОВОГО ОПЫТА

Международное сотрудничество – Взаимосвязи и обмен информацией



Пример 3.13.

Регулярные рабочие встречи

Таджикистан: *Пограничными службами Таджикистана и Узбекистана практикуются регулярные рабочие встречи, в ходе которых обсуждаются проблемы пограничного контроля и сов местного сотрудничества. Одним из ярких примеров является постоянные рабочие заседания пограничных служащих Таджикистана и Афганистана по изучению и обсуждению совместных мероприятий и решений совместных проблем, связанных с охраной границы и пограничным контролем на границе. В сотрудничестве с программой БОМКА были дважды организованы совещания командующих пограничных сил Таджикистана и Афганистана для укрепления дружественных отношений и дальнейшего сотрудничества при выполнении совместных задач.*

III.3.6. Инфраструктура и оборудование

Как уже упоминалось, **модернизация КПП** должна согласовываться не только между пограничными ведомствами на национальном уровне, а также на международном, на региональном и двустороннем уровне, для обеспечения того, что по обе стороны каждого КПП установлен схожий уровень контроля. Приоритетные КПП должны отбираться совместно, а краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные нужды учитываться при инвестировании в инфраструктуру и оборудование.

В зависимости от интенсивности сотрудничества между соседними странами, можно предусмотреть **совместное использование инфраструктуры** на сопредельных КПП или в связи с единым пограничным контролем, при условии, что это санкционировано соответствующим законодательством. Такие совместные КПП представляют собой полезный и экономически выгодный инструмент по способствованию пограничного сотрудничества, и содействию легального передвижения лиц и товаров. Однако, потенциальная финансовая экономия должна тщательно взвешиваться с операционной эффективностью. Служебные помещения можно полностью или частично совмещать, исходя их ситуации. Варианты совмещения включают совместное использование зоны досмотра/инспектирования и совместное использование специализированного оборудования. Переносные рентген-аппараты, обычно размещенные на минивэзах или грузовом транспорте, к примеру, можно просто совместно использовать ведомствам по одну или по обе стороны границы, тоже по приборам проверки документации, определители ядерных и опасных материалов, приборы по распознаванию автомобильных номеров и систем видеонаблюдения. В некоторых случаях, от имени других ведомств можно привлекать даже служебных собак для определения наркотических веществ, лиц, взрывчатых веществ и т.п.

Оборудование совместного использования для осуществления досмотра и инспектирования должно размещаться на специально назначенных территориях вне

второй линии контрольной зоны, и на основе соглашения или MoV, эти зоны (гараж, зал и проч.) могут использоваться всеми ведомствами.

Для КПП, особенно находящихся на магистралях и других международных транзитных путях, рекомендуется разделить дорожные перевозки в соответствии с направлением, и установить общую инфраструктуру для перевозки экспортных и импортных товаров соответственно. Благодаря этой мере может быть гарантировано тесное сотрудничество таможенных властей страны экспорта и импорта, включая общее использование информации, которую необходимо будет собрать лишь единожды. В то же время можно будет избежать точек пересечения трансграничных перевозок, а также путаницы экспортного и импортного передвижений.

Чтобы обеспечить доступ к международным данным в интернете, например, на веб-страницах ЕС, ВООЗЖ, и ФАО, в случае ветеринарной инспекции, а также в качестве поддержки эффективному обмену информацией, рекомендуется провести **прямой и высокоскоростной доступ к Интернет** на всех КПП/ПКП/ВКП. Любая применяемая ИТ система должна быть совместима с другими системами, и должна обеспечивать соответствующую безопасность данных.

Телефонная связь между КПП на обеих сторонах границы позволяют прямой и неофициальный обмен информацией и способствуют разрешению практических проблем. Необходимо установить **прямую радиосвязь** на операционном и региональном уровне с соседними странами (необходимо обратить внимание на совместимость / функциональную совместимость систем).

III.4. Сотрудничество с другими учреждениями

Помимо вышеуказанных основных учреждений пограничного управления, существуют множество других заинтересованных сторон, чью деятельность и интересы необходимо учитывать, и которых также следует привлекать к координации и сотрудничеству по КУГ, будь это на специальной основе или на более постоянной базе. Некоторые из них важны для обеспечения качественного функционирования КПП, как например Министерство транспорта по вопросу дорожной инфраструктуры. Некоторые из них должны быть неотъемлемой частью структур по координации /сотрудничеству, в то время как другие лишь точечно будут привлекаться для внесения своего вклада по определенным темам. Необходимо установить механизмы по сотрудничеству с негосударственными заинтересованными сторонами, такими как экспедиторы, перевозчики и соответствующие группы интересов.

В этой главе рассматриваются эти «другие учреждения» и приводятся примеры их роли в контексте КУГ. Следует отметить, что эта глава не претендует охватить в исчерпывающем объеме все эти участвующие стороны, поэтому каждой стране крайне важно точно определить, в качестве первого шага, разные ключевые заинтересованные стороны, привлекаемые к формированию национальной системы КУГ (см. также Часть V – Разработка национальной стратегии КУГ и плана мероприятий).

Сотрудничество и взаимосвязи с обеими группами заинтересованных сторон необходимо регулировать законодательно или через двусторонние/многосторонние соглашения и процедуры. При решении вопросов информационного обмена, необходимо обратить внимание и на **защиту данных** (см. подробнее Часть IV – Вопросы особого характера, Глава IV.2.), в особенности права и обязанности тех служащих, которым разрешен доступ к данным.

Несколько примеров, указанных ниже, хорошо иллюстрируют необходимость установления основными пограничными ведомствами надежного сотрудничества с другими государственными и негосударственными заинтересованными сторонами, и взаимные выгоды, которые могут быть извлечены от такого сотрудничества.

III.4.1. Сотрудничество с (другими) государственными учреждениями

Чтобы исполнять задачи, поставленные перед ними, пограничные силы, например, должны сотрудничать с рядом таких государственных органов, как: МИД, правоохранительные органы, служба безопасности железных дорог, служба безопасности метро, иммиграционная служба (т.е. компетенция по вопросам беженцев, см. также Главу IV.1. ниже), фискальные органы, прокуратура, региональные губернаторы и суды. Методы и формы такого сотрудничества должны регламентироваться законами и подзаконными актами.

Государства должны и дальше активно поощрять заключение и реализацию MoB или иных равнозначных видов соглашений между государственными органами, такими как таможня, пограничные силы и национальные и международные организации, которые смогут помочь разрешить такие специфичные вопросы, как нарушения прав интеллектуальной собственности, нелегальная миграция и контрабанда.

III.4.1.1 Сотрудничество с (регулярными) правоохранительными силами

В то время как пограничные силы несут ответственность за проверку на КПП и охрану государственной границы и приграничной зоны, **(регулярные) правоохранительные силы** (и иммиграционная служба) несут ответственность за внутренний контроль. Это

может привести к дублированию ответственности по борьбе с трансграничной преступностью, которая возложена на оба ведомства. Помимо ясного разделения ответственности за такие случаи и точных процедур сотрудничества, необходим обмен информацией и последующие меры. Все профильные ведомства должны согласовать то, к каким данным у них будет общий доступ, как например данные по лицам, которым отказано во въезде в страну.

Сфера возможного дублирования – борьба с трансграничной преступностью, которой серьезно занимаются как пограничные силы, так и (регулярная) полиция. Несогласованный подход может не только мешать успеху расследования, а даже поставить под угрозу предусмотренные мероприятия. Поэтому крайне важен информационный обмен и согласованный подход. Расследования с учетом соседних или других третьих стран, в особенности, зависимы от существующих структур информационного обмена, как например, Интерпол.

Использование или доступ к общим базам данным имеет большое значение и поможет выполнить разные задачи пограничных ведомств и правоохранительных органов. В частности, правоохранительным органам необходимо доступ к данным тех лиц, во въезде которым было отказано, в то время как пограничным силам необходим доступ к данным тех лиц, которым въезд в страну запрещен. Разные ведомства должны сотрудничать и согласовывать данные, которыми необходимо обмениваться для наилучшего выполнения своих различных задач.

III.4.1.2 Сотрудничество с Министерством юстиции / Прокуратурой

У пограничных служб также тесные связи с Министерством юстиции. Что касается одной из главных задач пограничных служб – т.е. предотвращение трансграничной преступности – пограничные службы являются предварительными правоохранительными органами. Поэтому так важно сотрудничество всех пограничных ведомств с прокуратурой.

В отношении процедур экстрадиции, пограничные силы и прокуратура должны тесно сотрудничать, чтобы гарантировать непрерывную работу по исполнению соответствующих решений. Четкие письменные инструкции и обмен специальной информацией по передаче, и связанные с этим вопросы, подлежат согласованию.

III.4.1.3 Сотрудничество с Министерством иностранных дел

Пограничные силы могут принять, отказать или отменить визы, и поэтому, им необходимо установить консультационный механизм с консульским отделом **Министерства иностранных дел**. Даже если на КПП и в консульствах используются разные ИТ системы, у пограничных сил должен быть доступ к журналу регистрации виз, чтобы можно было проверить визы, выданные на границе.

III.4.1.4 Сотрудничество с Министерством труда

Можно также рассмотреть соглашения между профильной пограничной службой – пограничные силы и/или таможня, в зависимости от их служебных обязанностей, - с ведомствами, ответственными за выдачу и контроль разрешений на трудовую деятельность (например, Министерство труда). В рамках такого соглашения можно предусмотреть совместный контроль и обмен информацией об иностранцах, нелегально проживающих или работающих в стране, о людях, нанимающих иностранцев без разрешений или организующих их нелегальное пребывание в стране.

III.4.1.5 Сотрудничество с Министерством транспорта

MoB необходимо заключить с **Министерством транспорта**, поскольку необходим информационный обмен и координация рабочих часов и использования инфраструктуры. Также возможно заключение соглашений с управлениями морских портов и аэропортов (см. ниже).

III.4.2. Сотрудничество с негосударственным сектором

Необходимо также рассмотреть сотрудничество пограничных ведомств с негосударственными акторами. К такому сотрудничеству в особенности необходимо привлекать авиакомпании, паромных и круизных операторов, воздушных и морских карго-перевозчиков, железнодорожные компании, почтовые компании или службы, экспедиторов и импортеров в странах происхождения и пункта назначения товаров, а также широкую общественность.

В то время как государственным пограничным ведомствам необходима информация о пересечениях границы лицами и товарами (например, графики, списки пассажиров, информация о грузах, проч.), негосударственным акторам и населению также требуется информация, которая будет содействовать их пересечению границы.

Эту информацию можно распространять через общественные объявления, интернет публикации, информационные бюллетени, брошюры или в виде учебника. Срочную информацию следует размещать на общественных досках объявлений. Для содействия взаимосвязям необходимо создать соответствующие структуры (например, местные сети, информационные пункты/отделы в таможнях) должны создаваться там, где операторы и физические лица могут получить соответствующую информацию. Дополнительно к этому необходимо закрепить стандарты по услугам, предлагаемым предпринимателям и общественности, а также порядок внесения жалоб.

III.4.2.1 MoB с негосударственными учреждениями

В законодательстве необходимо также отразить возможность заключать Меморандумы о взаимопонимании (MoB) между пограничными службами и негосударственными учреждениями. К таким учреждениям могут относиться управления портов и аэропортов, которым необходимо тесно сотрудничать со всеми ведомствами, представленными на соответствующих КПП, среди прочего, по вопросам необходимой инфраструктуры, а также коммерческие предприятия, например, судовые агентства/экспедиторы, в которых особенно заинтересованы органы, занимающиеся содействием предпринимательству.

В рамках последних MoB некоторые предприятия также могут получить пользу в виде льготного статуса у государственных органов (см. Раздел III.4.2.3 ниже).

III.4.2.2 Взаимоотношения с государственными органами по содействию торговле

Ожидание на границе влияет на бизнес, так если у одного КПП – из-за неподходящей инфраструктуры или длительных процедур – существенно дольше времени уходит на контроль, это может мотивировать транспортные компании на поиск альтернативных маршрутов, что в свою очередь в итоге может привести к снижению статуса КПП и потере занятости местного населения.

Чтобы оказать содействие предпринимательской деятельности, соответствующие процедуры должны по возможности упрощаться, в то же время, обеспечивая

адекватный контроль. Компьютеризация таможенных процедур, например, может помочь и будет выгодна, как для таможни, так и для общественности (включая торговую общественность). Кроме того, где возможно, информационно-коммуникационные технологии должны быть доступны для предпринимателей и экспедиторов для их электронных таможенных деклараций, основанных на технике обработки данных.

Новости об изменениях в процедурах должны постоянно сообщаться всем торговым компаниям. В ЕС, например, продвигаются различные методы для содействия упрощению таможенных процедур для экспедиторов, тем самым, сокращая время пограничного контроля/оформления, особенно концепция единого окна и программа Уполномоченного экономического оператора (УЭО) (см. также III.4.2.3 ниже), и это изменения должны ясно разъясняться всем заинтересованным лицам.

Государственным органам, занимающимся содействием предпринимательству, необходимо инициировать регулярные и тесные консультации и сотрудничество с торговыми организациями. В этом контексте, например, можно создать Региональные таможенные консультативные комитеты, состоящие из представителей бизнеса, таможни и других профильных ведомств, регулярно собирающиеся на заседания для обсуждения вопросов взаимного интереса. Вопросы вне компетенции таких региональных комитетов должны направляться в Центральный таможенный консультативный комитет.

С целью реализации MoV, подписанных главными торговыми и транспортными государственными органами, начальники КПП и ВКП должны стремиться регулярно контактировать с транспортными агентствами, местными экспедиторами, трейдерами, указанными в этих соглашениях. Соглашения с «зонтичными» торговыми/транспортными организациями и официальными властями (например, Торговая палата) могут также обеспечивать доступ к торговой информации в целях оценки рисков, например, соответствующая качественная и количественная информация и статистические данные.

III.4.2.3 Взаимоотношения с перевозчиками/операторами

У перевозчиков/операторов, обеспечивающих воздушные, водные или наземные (по железнодорожным путям или дорогам) пассажирские перевозки, имеются данные и информация, важные для операционной работы пограничных ведомств, включая время прибытия, опись грузов, списки пассажиров и экипажа, желательно составленные заблаговременно, а также, в идеале, сведения.

С другой стороны перевозчикам нужна подробная информация о соответствующих юридических процедурах, платежах или сборах, требованиях к визам, часах работы КПП и графике работы необходимых для них пограничных ведомств. Распространяется ли данная информация в виде брошюр, плакатов или через веб-сайт – это вторично, поскольку информация новейшая и легкодоступна для ее целевой аудитории.

В определенных случаях таможня может экспедировать пересечение надежных перевозчиков, что означает, что отдельные предприятия, получившие статус добросовестной компании, могут обслуживаться на льготной основе, при условии, если они заранее направили всю информацию о своих операциях, и поддерживали положительные и корректные рабочие взаимоотношения в течение определенного времени. Этот статус добросовестного перевозчика или статус низкого риска, однако, должен регулярно контролироваться и оцениваться. Перевозчики могут потерять этот статус и попасть в черный список в случае нарушений, а также на них могут

распространяться санкции по ответственности перевозчика согласно национальному законодательству³⁹.

Железнодорожные компании могут иногда бесплатно предоставлять помещения для служащих пограничных ведомств на железнодорожных вокзалах в соседних странах, так как эти компании извлекают выгоду от сокращения времени контроля в поезде (вместо остановки на границе).

См. Пример 4.1. (Быстрое оформление пограничного контроля пассажиров через ПИП) в конце этой главы III.4.

III.4.2.4 Взаимоотношения с общественностью

Общественности должна предоставляться понятная, доступная и актуальная информация по вопросам, связанным с пересечением государственной границы, включая стандарты, статистику по пересечению границы, соответствующие положения и процедуры, а также информацию о правонарушениях.

Это может быть сделано в форме общественной доски объявлений в КПП, или в виде буклетов и плакатов и на веб-сайтах, например, информация может быть размещена на веб-сайтах таможенной или пограничной службы.

«Таможенная памятка для путешественников» о правилах и процедурах, относительно импорта и экспорта может также быть доступной для общественности. Также на ВКП, должна распространяться и размещаться справочная информация обо всем действующем таможенном законодательстве, особенно касающемся запретов и ограничений, и другой информационный материал, выпущенный таможенной службой. Такой подход могут применить и другие пограничные ведомства.

Можно рассмотреть возможность создания совместного веб-портала нескольких пограничных ведомств для информирования общественности о часах работы КПП, положения по визам, требования к страхованию автотранспорта, свидетельства о вакцинации животных и другой профильной информации, разъясняя задачи и обязанности всех ведомств, представленных на границе.

Необходимо постоянно работать над улучшением общественного восприятия роли всех ведомств, задействованных в защите общества, и повышением общих знаний, относительно вида товаров, импорт которых является нелегальным (например, через кампании против контрабанды товаров, оружия, и относительно конвенции CITES⁴⁰ и т.п.).

Дополнительно рекомендуется публиковать ежегодную информацию о результатах правоохранительной деятельности на КПП и на зеленой границе, об успехах в деятельности таможенной службы в борьбе против мошенничества, в целях повышения общественной информированности. В целях презентации успехов и улучшения государственного имиджа, в дальнейшем рекомендуется разработать **общую стратегию работы со СМИ**, устанавливающую систему фокусных точек во всех соответствующих ведомствах.

³⁹ В ЕС статус Уполномоченного экономического оператора (УЭО) обеспечивает предприятиям упрощенное таможенное оформление или предоставляет им более благоприятные возможности для соответствия новым требованиям безопасности. Конкретнее, у компаний с таким статусом ниже уровень инспектирования, первоочередность при контроле, меньше требований к данным, и возможность пройти контроль товаров в месте своего выбора.

⁴⁰ Конвенция по международной торговле исчезающими видами дикой флоры и фауны (CITES конвенция)

Где возможно, необходимо поощрять взаимосвязь с широкой общественностью за счет обеспечения номеров для бесплатного звонка/ «горячих линий» (круглосуточных и без выходных) и упрощенной возможности интернет связи. Все это увеличивает шансы служащих КПП/ВКП получить сведения от населения, которые можно будет передать в центральный отдел анализа рисков.

Вся информация должна предоставляться на соответствующем языке региона. Сотрудники КПП или ПКП должны незамедлительно дать ответ общественности на запрос информации. В случае если они не могут предоставить немедленный ответ, соответствующие запросы должны быть направлены в центральный информационный отдел и быстро обработаны.



ПРИМЕРЫ ПЕРЕДОВОГО ОПЫТА *Сотрудничество с другими акторами*



Пример 4.1.

Быстрый пограничный контроль пассажиров через ПИП

Списки пассажиров, включая имена, также как и место посадки и пункт назначения, должны составляться каждым авиасудном, согласно Статье 29 Чикагской Конвенции. Однако, из-за увеличения воздушных перелетов и усиления проверок служб безопасности, обработка такой информации может сильно затянуться. Предварительная информация о пассажирах (ПИП) ускоряет этот процесс благодаря тому, что направляет необходимую информацию в аэропорт прибытия, в то время как самолет находится еще в воздухе, и сокращает административную работу по прибытии, например, упраздняя необходимость заполнять формы по освобождению от визового оформления. Поскольку такая система должна отвечать нуждам пограничных сил, иммиграционной службы, таможни и ветеринарной инспекции, крайне важно, что бы они участвовали при планировании и разработке такой системы. Хотя участие в ПИП влечет дополнительные расходы для операторов и контрольных органов, их можно убедить сотрудничать преимуществом быстрого контроля пассажиров. Стоимость установки такой системы включает установление системы обмена электронными данными и обучение сотрудников новым процедурам.

ЧАСТЬ IV

ВОПРОСЫ ОСОБОГО ХАРАКТЕРА

В данном разделе описываются вопросы особого значения, которые необходимо учитывать при создании системы комплексного управления границами, а именно:

- Миграция, предоставление убежища, виз в контексте КУГ;
- Управление информацией и анализ рисков (включая защиты данных);
- Борьбы с коррупцией в контексте КУГ.

Каждому вышеуказанному вопросу посвящено по одной главе.

IV.1. Миграция, предоставление убежища и выдача виз

ЭТА ГЛАВА ПОСВЯЩЕНА ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ, ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УБЕЖИЩА И ВЫДАЧИ ВИЗ В КОНТЕКСТЕ КУГ

Государственные органы, ответственные за вопросы миграции, предоставление убежища, выдачу виз необязательно представлены на границе, соответственно между такими государственными органами и профильными пограничными ведомствами должны быть четко обозначенные структуры сотрудничества.

При определенных ограничениях, установленных международным правом, каждое государство обладает суверенным правом регулировать миграционные потоки по своим предпочтениям. Любая страна может регулировать то, кому разрешать въезд на свою территорию, на каких основаниях, через какие пункты пересечения границы и с какими именно документами. Традиционно юридическая компетенция в сфере миграции возлагается на министерства, ответственные за юстицию и внутренние дела совместно с министерством иностранных дел. Будучи частью этих структур, пограничные силы играют ключевую роль в миграционном процессе.

В частности, они:

- Контролируют границы и в большинстве случаев обязаны оперативно определить статус лиц, пересекающих границу
- Проверяют и контролируют законность въезда, проверяя визы и паспорта на предмет их подлинности
- Должны различать нелегальных мигрантов и лиц, которые покидают страну, чтобы просить о международной защите.

При исполнении вышеуказанных обязанностей, пограничные силы несут ответственность за важную часть миграционных процессов. Для реализации всех этих задач, наличие хорошо подготовленного личного состава и полезного оборудования также важно, как и здравый смысл налаживания сотрудничества с другими государственными акторами, как Министерство иностранных дел, Министерство внутренних дел, иммиграционная служба, государственные органы по работе с иностранными лицами и предоставлению убежища, а также региональное и международное сотрудничество. В целом каждому государству рекомендуется провести анализ заинтересованных сторон (включая их конкретные задачи) в сфере

виз, предоставления убежища и миграции (например, государственный орган по вопросам нелегальной миграции)

Среди ключевых элементов сотрудничества в сфере миграции, предоставления убежища и выдачи виз следующее:

- **Обучение.** Особое внимание нужно уделить обучению пограничных сил. Такие тренинги должны включать постоянные учебные занятия, также как и совместные специальные тренинги (например, определение фальшивых документов).
- **Ясные процедуры.** Для комплекса задач по этим трем сферам деятельности необходимы ясные процедуры для пограничных сил по этим трем направлениям, в сочетании с практическим и современными (актуальными) учебными пособиями.
- **Институциональная структура.** Что касается институциональной структуры, то рекомендуется поддерживать тесные связи со специализирующимися государственными учреждениями. Привлечение к работе сотрудника по связям, могло бы, к примеру, еще больше повысить компетенцию пограничных сил при исполнении своих служебных обязанностей, и у них была бы выгода от специалиста, находящегося в их распоряжении.
- **Обмен данными.** Также в сфере выдачи виз, миграции и предоставления убежища исключительно важен доступ к информации. Правовая база должна обеспечить ясную картину того, какими данными необходимо обмениваться ключевым акторам, работающим с визами, миграционными вопросами и предоставлением убежища.
- **Международное сотрудничество.** Пограничные силы в особенности зависят от наличия самой последней информации, например о новых миграционных рисках, и проч.

В ЕС ведущий принцип для работы в этом направлении закреплен в модели Четырехуровневого контроля доступа, описанной в Шенгенском Каталоге по контролю внешних границ, возврату и выдаче нелегальных мигрантов⁴¹.

В подразделах ниже будут рассматриваться основные аспекты привлечения пограничных сил к решению вопросов миграции, предоставления убежища и виз.

IV.1.1. Миграция

Международные обязательства в отношении въезда, допуска, высылки и выдачи иностранцев включены в следующие основные правовые инструменты:

- Всеобщая декларация прав человека,
- Женевская конвенция о статусе беженца и Протокол 1967 года к ней;
- Соглашение о гражданских и политических правах;
- Конвенция против пыток;
- Конвенция ООН по правам ребенка, по вопросам касающихся детей

IV.1.1.1 Въезд и допуск

Соответствующая информация должна собираться на национальном уровне и обмениваться на национальном и международном уровне для высококачественного анализа рисков и раннего оповещения в сфере виз, предоставления убежища и миграции. Международный обмен информацией необходим для того, чтобы эффективно изучать легальную иммиграцию, предотвращать нелегальную миграцию,

⁴¹ См.подробнее о Шенгенском четырехуровневом принципе в Приложении III ниже.

лучше определять поддельные документы и организовывать высылку в соответствии со стандартами прав человека.

Необходимо установить **оперативную систему раннего оповещения**.

Необходимы эксперты по **определению фальшивых виз** и проездных документов. Поэтому служащие КПП в особенности должны пройти обучение на КПП с высоким риском нелегальной миграции (особые ноу-хау также могут обеспечиваться за счет привлечения сотрудников по связям или прикомандирования компетентных сотрудников). Можно организовать постоянные тренинги для специалистов для ознакомления с методами фальсификации проездных документов и виз и для изучения соответствующего оборудования для выявления фальсификации.

IV.1.1.2 Возврат и пересылка

Возврат и пересылка являются необходимыми инструментами предотвращения нелегальной миграции, но они также в большой степени зависят от сотрудничества и координации на всех уровнях. Особое место, тем не менее, занимает международное сотрудничество.

Пограничные силы по-разному вовлекаются в процесс возврата и пересылки: с одной стороны они уполномочены на обратную отправку иностранцев, которые не отвечают (по любой причине) обязательным условиям для въезда в страну, а с другой стороны, их могут привлечь к процессу пересылки, будь то депортация с сопровождением или без такового, будь то на наземных пунктах, в морских портах или в аэропортах. В отношении таких обязанностей, тесное сотрудничество с правоохранительными органами, ответственными за депортацию нелегальных мигрантов, и регулярными полицейскими силами, также важно, как и сотрудничество с государственными органами соседних и других стран.

Поэтому международное сотрудничество на высшем уровне (например, по вопросам разработки, переговоров и заключения соглашений о пересылке) также является важнейшей частью комплексного подхода к предотвращению нелегальной миграции. По оперативному трансграничному сотрудничеству с международными партнерами необходимо составить специальные операционные соглашения.

IV.1.2. Предоставление убежища и международная защита

В процедуре предоставления убежища пограничные силы постоянно **первыми вступают в контакт** с лицами, просящими об убежище, и во многом ответственны за первое собеседование с последними. При вынесении решения о доступе к территории, они должны отделить их от нелегальных мигрантов. Учитывая этот серьезный вклад в процедуру предоставления убежища, крайне важна и серьезная команда о сотрудничестве между пограничными силами и органами по предоставлению убежища, также как и с другими заинтересованными сторонами, поскольку учреждения, ответственные за идентификацию лиц, просящих об убежище, могут привлечь к работе пограничные ведомства, а также правоохранительные органы, НПО или юристов, предоставляющих юридические консультации. Необходима система выдачи направления, чтобы эффективно пересылать лицо, просящее об убежище, в ведомство по работе с беженцами, которое примет заявку и рассмотрит запрос. Настоятельно рекомендуется, чтобы только государственные органы, а не органы по рассмотрению заявки на предоставление убежища, например, пограничные силы, регистрировали заявления с просьбой об убежище, а затем направляли заявки со всей необходимой информацией ведомству, определяющему статус беженца.

IV.1.2.1 Тренинги

Поэтому для пограничных сил рекомендуется проведение **тренингов**, включая тренинги по основам национальной процедуры предоставления убежища, с учетом выполнения международных обязательств. Кроме того, учебные программы должны включать обучение определению и пониманию запросов о предоставлении убежища, даже в тех случаях, когда лица, просящие об убежище, не в состоянии ясно сообщить о своих намерениях просить об убежище, а также обучение базовым коммуникационным навыкам, необходимым при работе с лицами, просящими об убежище, включая лиц с особыми нуждами.

В идеале такое обучение проводится представителями государственного органа по предоставлению убежища, что дополнительно стимулирует неофициальные контакты для будущего сотрудничества. В связи с этим необходимо обеспечить и распространить информационные формуляры (включая основную контактную информацию) для пограничных сил, несущих службу, а также информационные материалы (на разных языках) для прибывших лиц, просящих об убежище, составленные государственным органом по предоставлению убежища.

IV.1.2.2 Процедура

Лица, просящие об убежище, и лица, нуждающиеся в защите, должны быть допущены к процедуре определения статуса беженца и к учреждениям, работающим с беженцами, невзирая на то, были ли запрос на предоставление убежища внесен на границе или на территории страны. Пограничные служащие несут ответственность за содействие процедуре внесения заявления незамедлительную отправку заявления в соответствующие государственные органы. Рекомендуется выпустить административные инструкции и операционные руководства для пограничных сил и сотрудников иммиграционной службы по тому, как работать с заявлениями об убежище и с лицами, нуждающимися в защите.⁴² Для предотвращения *репатриации* и выдворения лиц, просящих об убежище, с границы и для обеспечения доступа к процедуре предоставления убежища, служащие, первыми вступающие в контакт с лицами, просящими убежище в особенности на границе, должны пройти обучение тому, как идентифицировать заявления о предоставлении убежища и как направлять эти заявления в компетентные органы.

Чтобы различать разные категории лиц в смешанных потоках, например легальные и нелегальные мигранты, жертвы работорговли, подлинные лица, просящие об убежище и те, кто без обоснованных причин заявляют о желании остаться, необходимо провести совместные занятия по идентификации.

⁴² Учебник УВКБ ООН «Процедуры и критерии определения статуса беженца» и дополняющее его Руководство о международной защите не являются юридически обязательными документами, но считается, что в них дана авторитетная интерпретация определения беженца в Статье 1 Конвенции по статусу беженца 1951 года. Программа по защите УВКБ ООН, которая является результатом Глобальных консультаций по международной защите в 2000 году, была утверждена Исполнительным Комитетом УВКБ ООН, и даже если она не носит юридически обязательный характер, у нее серьезный вес, поскольку она отражает широкий консенсус свыше 140 государств-подписантов по действиям и целям защиты беженцев. Другие источники, которые автоматически не являются обязательными, но их можно рассматривать – это документы по позиции УВКБ ООН с оценкой в связи репатриацией в различные страны происхождения, отчеты неправительственных организаций (НПО) и решения государственных судов и административных органов в других странах.

В таблице ниже показано, где пограничное управление непосредственно связано с процедурами в сфере предоставления убежища. Внутренние (в стране) процедуры или представительства за рубежом здесь не рассматриваются.

Центральный уровень	→ Решение по политике в сфере предоставления убежища и формирование процедур
Операционный уровень: заявка	→ Прием заявок с просьбой об убежище (на границе, внутри страны) → Обработка заявок → Решение о санкционировании въезда на территорию страны → Первичное собеседование
Операционный уровень: помещения	→ Временные помещения приема лиц, просящих об убежище
Связанные с этим процедуры на границе	→ Возврат и задержание → Альтернативные средства задержания

IV.1.2.3 Информация и процедура

Заявители на предоставление убежища должны быть проинформированы о том, что их запрос будет обрабатываться конфиденциально, и он подлежит правилам защиты данных. Как способ исполнения этого положения, рекомендуется, чтобы государственные органы, предоставляющие убежище, разработали материалы и процедуры в целях распространения соответствующей информации всем лицам, просящим об убежище, как на границе, так и на территории страны, с учетом основных языков лиц, просящих об убежище, и различные степени грамотности и образованности лиц, просящих об убежище. Информация должна распространяться различными способами, включая: печатный текст и иллюстрации на плакатах или объявления снаружи соответствующего здания государственного органа по предоставлению убежища, информационные буклеты, а также консультация квалифицированных государственных служащих на границе и еще где-либо. Информация должна включать следующее:

- Критерии правомочности на статус беженца
- Права и обязанности лиц, просящих об убежище и беженцев, включая доступ к социальной и правовой консультации и возможностям размещения, доступ к адвокату и УВКБ ООН
- Процедуры, которые необходимо соблюдать, чтобы подать на присвоение статуса беженца, включая процедуры апелляции и существующую помощь для заявителей на предоставление убежища
- Сопроводительные документы, которые необходимо предъявить вовремя регистрации
- Конфиденциальность процесса определения статуса беженца
- Юридические и практические последствия решений о признании/отклонении в статусе беженца
- Любая информация о законодательстве и процедурах принимающей страны, которые могут отразиться на правах беженцев и лиц, просящих об убежище
- Информация о том, как сообщать о недобросовестном поведении государственных служащих, служб безопасности, переводчиков или адвоката.

IV.1.2.4 Стандарты приема

Правовая и физическая защита лиц, просящих о предоставлении убежища, начинается на этих начальных этапах процесса подачи заявления. Порты, границы, транзитные зоны или другие места внутри страны, в которые обращаются лица,

желающие подать заявление с просьбой о предоставлении убежища, должны адекватно соответствовать основным нуждам и сохранять достоинство, частную жизнь, безопасность лиц, просящих об убежище, а также единство их семей. Физические минимальные условия, которые необходимо обеспечить – это места для размещения лиц, просящих об убежище, имеющие соответствующие стандарты, регистрационные помещения, помещения для проведения собеседования и архив⁴³ для целей делопроизводства.

IV.1.3. Виза

Как общее правило, иностранцы, которым требуется виза, подают заявление на визу в дипломатические миссии или консульские службы (ДМКС), но при определенных обстоятельствах, визу можно получить и на КПП у пограничных служащих. Уполномочены или нет пограничники на выдачу виз, они ответственны за проверку виз на КПП, чтобы определить фальшивые или подложные визы и подтверждение условий въезда. У пограничных сил должно быть право отказать во въезде или отменить действие визы, даже если у владельцев действительная виза, в случае подозрения на возможную причину или по другим хорошо обоснованным причинам того, что виза поддельная или выдана на незаконных основаниях, в соответствии с положениями национального законодательства.

IV.1.3.1 Процедуры

Необходимо общее учебное пособие по производству работ для всех КПП, с описанием этапов проверки того, что виза подлинная и для подтверждения условий въезда. Эти меры должны также подтвердить, на каких основаниях и процедурах выдана виза на границе. Необходимо установить требования по выдаче визы/отказу в визе. Решение о выдаче визы должно приниматься старшим сотрудников или сотрудником вышестоящей должности. При вынесении решения следует руководствоваться всей имеющейся информацией, включая информацию других государственных органов.

У пограничной службы должны быть полномочия отменить действительность выданных виз и сократить срок действия визы. Решение об отмене действительности визы должно приниматься национальным административным органом, ответственным за пограничный контроль лиц. Отмена действительности виз должна производиться в случаях хорошо обоснованного подозрения или если виза выдана по ошибке иностранному лицу, подлежащему уведомлению об отказе во въезде как нежелательному лицу. Если это произошло, на визе необходимо указать, что виза была отменена. Отмененная виза затем рассматривается как несуществующая. Процедура отмены действительности визы должна отличаться от процедуры отказа во въезде лицу, имеющему визу, например, поскольку у него/нее нет документов для обоснования цели своего пребывания.

⁴³ Так как лица, просящие об убежище, сообщают информацию крайне личного характера, защита данных имеет наиважнейшее значение в течение всей процедуры. Поэтому рекомендуется, чтобы безопасность данных обеспечивалась за счет предоставления надежных и запираемых на замок кабинетов для хранения дел и контроля доступа к ключам, и за счет защиты электронных данных при помощи паролей, желательно также использовать компьютеры, которые можно физически запереть. Файлы и базы данных должны оставаться собственностью государства, независимо от того, где они хранятся, и должен существовать ограниченный доступ к конфиденциальной информации.

Причина сокращения срока действительности визы может состоять в том, что у иностранного лица нет достаточных финансовых средств для первоначально запланированной длительности его пребывания.⁴⁴

Заявления на выдачу визы, решения о визе и основные причины, лежащие в их основании, должны быть подшиты в деле. Рекомендуется хранить заявление на выдачу визы, как минимум год, в том учреждении, в каком виза выдавалась, и как минимум, пять лет, в том месте, где в этой визе было отказано. Чтобы упростить определение местонахождения заявления, дело и архивный номер необходимо указывать во время консультации и ответа на консультацию.

Центральный уровень	→ Решения по визовой политике, законодательство и установление процедур
Операционный уровень	→ Прием заявлений (ДМКС) → Обработка заявлений → Проверка заявлений у профильных государственных органов → Структуры для подтверждения заявления → Принятие решения по заявлению
Связанные с этим процедуры на границе	→ Проверка выданных виз на границе → Решение по въезду и возможности подать апелляцию → Решение по отмене и возможности подать апелляцию → Прием и решение по заявлениям на выдачу виз на границе

IV.1.3.2 Технические требования

В идеале у КПП должен быть доступ к соответствующим разделам ИТ системы, используемой центральным визовым ведомством (МИД или иммиграционная служба) и ДМКС, в целях проверки выданных виз и для выдачи виз на границе. Рекомендуется обеспечить он-лайн консультацию и электронный обмен данными между ДМКС, центральным ведомством и КПП. При построении или уточнении ИТ систем для электронной выдачи и регистрации виз, необходимо обратить внимание на то, что ИТ системы, если не те же самые, совместимы и взаимоувязаны, и соответствуют международным правилам защиты данных. Визовая информационная система и упрощение передачи данных между пограничными государственными органами по заявлениям выданных и отказанных виз поможет существенно повысить эффективность работы по предотвращению нелегальной миграции и упростит процедуры для добросовестных путешественников. Невзирая на выбор метода работы, обмен персональными данными касательно всех документов должен осуществляться через безопасные каналы между децентрализованными подразделениями и центральными органами.

Во всех КПП должно быть базовое оборудование для распознавания подлинности документов и виз. Вслед за оценкой рисков, необходимо определить те КПП, которым требуется более сложное/продвинутое оборудование.⁴⁵ Кроме того, у пограничных сил должно быть пособие по документам (бумажная или электронная версия), в котором даны образцы документов, по которым разрешен въезд в страну (или к которым можно прикрепить визу), в поддержку проведения оценки. Базы данных с образцами иностранных проездных документов (подлинные, а также фальшивые и подложные

⁴⁴ Решение Исполнительного Комитета от 14 декабря 1993 года об общих принципах отмены, аннулирования и сокращения срока действительности единой визы (SCH/Com-ex (93) 24).

⁴⁵ См. список оборудования для службы в зонах низкого, среднего и высокого риска в «ЕС Шенгенский Каталог: Выдача визы: Рекомендации и передовой опыт».

документы) были бы полезными и должны быть созданы в сотрудничестве с профильными министерствами. Необходимо определить рамки сотрудничества, также как и план того, как добавлять информацию в базу данных и правила доступа к ней. В этом связи, будет полезно вести региональное сотрудничество и обмен информацией, чтобы обмениваться как подлинными, так и фальшивыми и подложными документами.

Визовую страницу лучше отпечатывать, а не заполнять вручную. Для печатания визовой страницы следует применять струйный принтер (визовые страницы, отпечатанные на лазерном принтере, больше подвержены манипуляциям). Визовые страницы должны регистрироваться (пустые), так что каждую страницу с визой можно будет в любой время отследить.

IV.1.3.3 Обучение

Необходимо общее обучение для служащих всех категорий, ответственных за вопросы визового оформления (ДМКС, КПП и ответственные подразделения в министерствах и в любых других профильных ведомствах). Обучение определению фальшивых и подложных документов (а также применению оборудования для этих целей) особенно актуально для пограничных сил. Профильные министерства должны тесно сотрудничать в сфере обучения; экономически выгодным способом обучения будет привлечение тренеров из другого министерства по разным профильным темам. Например, для обучения по определению фальшивых и подложных документов могло бы быть целесообразным привлечь сотрудников ДМКС за рубежом, чтобы они поделились своим опытом с пограничными силами.



ПРИМЕРЫ ПЕРЕДОВОГО ОПЫТА

Предоставление убежища и виз в контексте КУГ



Пример 4.1.

Горячие линия по вопросам предоставления убежища

В отделе по вопросам предоставления убежища при МВД Литвы создан круглосуточный мобильный служебный телефон. Номер телефона передан всем государственным пограничным силам (также находящиеся в структуре МВД Литвы) и по нему можно обращаться в том случае, если иностранное лицо задержано пограничными силами, и оно просит о предоставлении убежища или международной защиты. Пограничные силы звонят в ведомство по вопросам предоставления убежища, которое затем координирует и решает о принятии следующих мерах. Правовая основа: внутренняя инструкция по процедуре предоставления убежища, разработанная МВД Литвы.

IV.2. Управление информационными потоками и анализ рисков (включая защиту данных)

В ЭТОЙ ГЛАВЕ ДАЕТСЯ ОПИСАНИЕ

Пяти взаимосвязанных сфер управления информационными потоками и обмена информацией:

- Сбор информации
- Обмен статистической информацией
- Ранее оповещение
- Анализ рисков
- Защита данных

Управление информационными потоками относится к записи, сбору, хранению, обработке и оценке данных и информации, касающейся управления границами. В контексте этой главы, управление информационными потоками в основном связано со стратегическими информационными процессами и не акцентируется исключительно на управлении личными данными.

Сбор информации, обмен статистической информацией, ранее оповещение и анализ рисков не нужно рассматривать в качестве отдельных аспектов деятельности. Если они должны быть функциональными инструментами пограничной безопасности, то им необходимо идти рука об руку. Тщательно выстроенная система управления информационными потоками для обмена данными и операционная система раннего оповещения, включающая все профильные заинтересованные стороны, обеспечивает серьезную базу для комплексной системы анализа рисков.

IV.2.1. Сбор информации

Главная задача сбора информации – это систематически собирать данные для целей мониторинга операций пограничных ведомств, обмен статистическими данными с другими ведомствами и обеспечение информации для анализа рисков и/или раннего оповещения.

Все пограничные контрольные ведомства должны быть в состоянии собирать и анализировать данные и информацию. Служащие местных и/или региональных управлений должны пройти обучение сбору профильных данных и информации, чтобы анализировать их локально и передавать на центральный уровень для их дальнейшей обработки. Центральный уровень должен собирать всю профильную информацию, перевести ее в удобную форму и передать ее обратно на местный уровень в качестве инструмента для тактического анализа рисков/профилирования и операционного планирования. См. примеры миграционных данных в Приложении V (Статья 5).

Конкретная методология по сбору и распространению данных и информации должна быть изложена в подробном и практическом операционном учебном пособии для каждого ведомства. Такое пособие может иметь много форм, но его всегда необходимо «подогнать» (специализировать) под особые нужды ведомства, для которого оно разрабатывается. У каждого уровня (местный, региональный и центральный) определенная степень ответственности за сбор аналитических данных и информации, связанной с отдельными делами.

Общепринятая практика во всем мире – большинство местных подразделений работают круглосуточно, что позволяет незамедлительную регистрацию любых выявленных незаконных действий. Для обеспечения согласованного и непрерывного потока информации необходима техническая связь с центральным уровнем, чтобы можно было поддерживать прямую, оперативную и надежную передачу данных.

IV.2.2. Обмен информацией на межведомственном и международном уровне

Цель обмена данными - обмен профильной информацией с другими ведомствами, чтобы способствовать более эффективной и рациональной пограничной и трансграничной деятельности.

Центральному управлению необходимо поручить руководство/координацию/надзор обмена информацией с другими правоохранительными и пограничными органами на основе «необходимо знать». Аналогичная процедура обмена информацией должна быть установлена с соседними странами и за их пределами. В случае если такое управление уже существует, обмен информацией и задачи по взаимосвязям необходимо поручить сотрудникам среднего и высшего звена этого управления.

На местном уровне, общие управления по связям служат эффективным механизмом обмена информацией для трансграничного сотрудничества. Обычно они работают на основе «необходимо знать», означающей, что пограничные ведомства определяют на центральном уровне (через соответствующие нормативно-правовые инструменты) каким видом информации можно обмениваться при внесении запроса. На отобранных КПП такие задачи и обязанности в отношении международного обмена информацией, как специальные отчеты о ситуации или информация по вопросам неотложной важности (устное общение), могут составить часть служебной деятельности для смены или начальника смены, порученные им ответственным начальником КПП.

Обмен информацией происходит лучше всего тогда, когда все ведомства, участвующие в процессе, применяют общий, стандартизированный шаблон. Данные, регистрируемые в этой форме, всегда должны соответствовать, как внутренним, так и внешним нуждам. Между ведомствами, обменивающимися информацией, необходимо установить сроки обработки данных, чтобы обеспечить беспрепятственное и структурированное сотрудничество. Содержание и частота обмена также подлежат детализации, во избежание утери информации.

IV.2.3. Раннее оповещение

Цель раннего оповещения заключается в обеспечении быстрого реагирования на необычные ситуации, касающиеся обе стороны границы. Процедуры раннего оповещения устанавливаются для того, чтобы предупредить о надвигающейся проблеме, которая может повлиять на ситуацию с миграцией в стране/пограничную ситуацию, и поэтому требует принятия немедленных мер со стороны партнерского ведомства/страны.

Информация раннего оповещения содержит первые показатели необычной ситуации, с которой столкнулась страна или пограничное ведомство. Новые события в области нелегальной миграции, например, требуют немедленных контрмер. Это включает изменения в образе действий, маршрутов или средств транспорта, новые виды крупномасштабной подделки проездных документов, существенное увеличение нелегальной иммиграции и проникновение больших групп через посреднические сети.

Для работы системы раннего оповещения необходим комплексный подход с децентрализованной системой. Пограничным ведомствам необходимо установить горизонтальную и вертикальную структуру для оперативного информирования других ведомств. Местный, региональный и центральный уровни должны убедиться, что профильная информация своевременно распространяется. Обязанности следует указать в стандартных операционных процедурах, где, дополнительно к этому, детализированы задачи лица/отдела, ответственного за техническую поддержку сети.

На национальном уровне должен существовать согласованный подход, основанный на оценке существующих рисков/описаний рисков, а сотрудники (на каждом уровне) должны быть в курсе того, какая информация необходима (актуальна) для партнеров в других пограничных ведомствах на межведомственном и международном уровне.

Общее обучение служащих, ответственных за функционирование системы раннего оповещения, должно дополняться компонентом специализированного обучения, с акцентом на «отсев» полученной информации и методологию.

В Приложении 4 приведены примеры региональной системы раннего оповещения по нелегальной миграции, созданной в рамках MoB, включающего модель раннего оповещения.

IV.2.4. Анализ рисков

В анализе рисков отбирается значимая информация из данных, полученных из различных источников, с целью организации мероприятий против незаконных действий.

Главная цель анализа рисков – **поддержка потенциала реагирования** пограничных ведомств, либо непосредственно за счет обеспечения оперативных групп информацией, либо косвенно, за счет направления организации и выделения ресурсов. Анализ рисков – процесс постоянный, циклический, включающий все элементы управления информационными потоками: выводы по причинам, эффектам, обстоятельствам и тенденциям, например, нелегальной миграции, а также эффективность и воздействие контрмер, инструментов и техники. Такой анализ должен основываться на систематически собираемой и центрально координируемой информации.

Эффективная программа **анализа рисков** должна отвечать следующим критериям:

- Четкое обозначение задачи политики и оперативной деятельности
- Определение иерархии и подотчетности руководству
- Создание системы управления информационными потоками для обеспечения возможности измерить и оценить работу
- Распространение результатов анализа рисков сотрудникам на местах таким образом, чтобы обеспечить реальные условия для эффективного и рационального пограничного контроля

IV.2.4.1 Стратегический и операционный анализ рисков

Стратегический анализ направлен на определение и оценку проблем, генерирование знаний для лиц, принимающих решения, или создание необходимых знаний для корректировки потенциала ведомства перед лицом будущих вызовов и ответ на специфические вопросы.

Цель операционного анализа рисков на уровне КПП - это **применение выборочного, но эффективного контроля**, на основе выявления тех сфер, в которых существует

наибольшие риски. Основываясь на описании рисков, ограниченные ресурсы, (как в плане персонала, так и помещений /оснащенности) можно будет соответственно сосредоточить там, где непреднамеренные или преднамеренные нарушения положений, скорее всего, будут иметь место, в то же время, сводя к минимуму перебои в торговом и транспортном сообщении.

Критерием оценки эффективности системы анализа рисков является корреляция числа проверок с числом выявленных случаев: цель в том, чтобы сохранить, по возможности, минимальную разницу между этими цифрами.

IV.2.4.2 Процесс анализа рисков

Описание процесса анализа рисков в этом разделе касается внутриведомственного анализа рисков, а также совместных анализов с другими ведомствами на национальном или международном уровне.

1 этап: Первыми необходимо определить основные угрозы и описать связанные с ними ключевые риски. Для описания этих рисков необходим список факторов (подталкивающие и повлекшие факторы, тенденции и описания), воздействующие на систему пограничного управления и на их эффективность, и их можно использовать в качестве источника информации для более рационального выделения ресурсов. Операционный уровень также должен участвовать в общей оценке, как за счет обеспечения следующей информацией для стратегического анализа, так и/или за счет предоставления следующих данных для системы (если она существует):

- Уровень контроля, осуществляемого государственными органами на разных частях пограничных участках и внутри страны
- Общее число нелегальных мигрантов, приехавших и выехавших из страны
- Вновь выявленные недостатки и пробелы в системе управления границами

2 этап: Вероятность и последствия каждого фактора необходимо оценить, чтобы определить может ли обнаруженное отклонение стать потенциальным риском для систем или нет.

3 этап: Обеспечение того, что имеются предпосылки обработки данных для составления оценки рисков:

- Система, собирающая информацию, обрабатывающая ее и образующая соответствующий конечный продукт
- Система должна быть в состоянии обрабатывать данные весьма общего характера также как и специфичные данные, собранные профильными ведомствами по отдельным случаям
- Система должна быть в состоянии поставлять конечный продукт, отвечающий нуждам операционного и тактического (полевого) уровней

4 этап: Сбор ключевой стратегической информации, необходимой для оценки:

- Потенциальные факторы «подталкивания» и «вытягивания», влияющие на нелегальную миграцию
- Описание маршрутов и методологии легальной и нелегальной миграции, способов действий по трансграничным преступлениям
- Тенденции и описания легальных и нелегальных мигрантов
- Эффективность системы управления границами
- Стандарты системы управления границами

Аналогично, подобный процесс анализа рисков может применяться таможенной службой и другими пограничными ведомствами. В случае совместной оценки рисков,

анализа или процессов, пограничные ведомства должны определить области потенциального сотрудничества. Тем не менее, каждое пограничное ведомство будет производить собственный анализ рисков, который зависит от операционных потребностей, оценок и прогноза.

Профили рисков

Описание риска (риск-профайл) является инструментом, помогающим служащим в их работе и управлении своим офисом, пунктом или регионом. Он предназначен для замены определенного процента выборочного и постоянного контроля документов и товаров на плановые и целевые проверки, основанные на наборе предписанных критериев.

Такой риск-профайл должен быть привязан к региональным или местным обстоятельствам, и охватывать ряд аспектов:

- Определять зоны риска в данной местности
- Оценивать уровень риска: высокий (В), средний (С) или низкий (Н)
- Проверять эффективность предпринятых превентивных мер или контрмер

Стандартной формы по риск-профайлам не существует, поскольку он комплексный и имеет отношение к местности, о которой идет речь. Описание риска может быть в бумажном или электронном виде, и у него может быть множество разделов. Обычно по импорту, транзиту и экспорту применяются разные профайлы.

Риск-профайл должен включать:

- Описание зоны риска
- Оценку риска
- Необходимые контрмеры
- Дата принятия мер
- Результаты и оценка эффективности принятых мер

Описание риска – это **динамическая запись**, обеспечивающая, что все ощущаемые риски и все собранные сведения (или локально или распространенные центральным аналитически отделом) оценены и обработаны, и что осуществляются определенные меры в этой связи. В обязанности вышестоящих сотрудников входит работа с профайлом и управление им, рекомендуется, чтобы они привлекали сотрудников на местах, когда есть необходимость определить локальные риски и планы действий.

Чтобы оставаться эффективной, описание риска должно быть **гибким**, так чтобы новые риски выявлялись и оценивались, принимая во внимание риски, которые ранее изучались и были обозначены как удовлетворительные или как низкие риски. Крайне важно **вести описание риска точно, по делу и актуально**. Что включает очистку системы от устаревшей информации. Поэтому начальникам КПП/ВКП обязаны **изучать** риск-профайл через регулярные интервалы времени, например, ежеквартально. Необходимо привлекать служащих всех уровней к участию и внесению своего вклада в изучение риск-профайлов.

IV.2.4.3 Совместный отдел анализа рисков

Пограничным ведомствам необходимо предусмотреть многомерный подход к анализу рисков, учредив межведомственный орган для выполнения этого задания. Предпосылками для такого органа являются существующие системы функционального анализа рисков для каждого профильного ведомства, укомплектованные опытными и квалифицированными сотрудниками, ежедневно работающими с оценкой рисков и

угроз. Так как не у всех акторов одинаковый вес в управлении границами, ответственным будет одно из основных (силовых) ведомств, полномочия которого можно изложить в MoB между компетентными ведомствами, в котором охвачена работа всех организационных подразделений и сотрудников, занимающихся анализом рисков пограничного контроля.

В качестве более комплексного решения и ответа на угрозы пограничной безопасности, странам необходимо предусмотреть объединение своих (человеческих и технических) ресурсов для разработки двусторонних или многосторонних оценок рисков в виде общей поддержки своей оперативной деятельности на национальном, двустороннем и многостороннем уровне. Физическое создание таких подразделений можно предусмотреть в уже функционирующих общих управлениях по связям. Для многостороннего сотрудничества необходимо учредить центр в одном из участвующих государств. Если подходят уже существующие соглашения по многостороннему сотрудничеству, то их можно применить для осуществления совместного анализа рисков.

IV.2.5. Защита данных

В соответствии с национальным и международным правом и принципами, физические лица наделены правом на защиту их личных данных.

Комплексное управление границами основано на принципе сотрудничества и координации между разными институтами, участвующими в пограничном управлении. Это сотрудничество и координация возникают на национальном уровне (внутриведомственное и межведомственное сотрудничество), а также на международном уровне, и обмен данными представляет главную сторону этого процесса. Этот обмен данными также включает информацию о физических лицах и крайне важно, чтобы профильные пограничные ведомства удостоверились, что физические лица реализовывают фундаментальное право на защиту своих личных данных в соответствии национальными и международными принципами. Поэтому вопросы защиты данных обычно сопровождают все этапы концепции комплексного управления границами и всегда должны иметься в виду.

Личные данные, согласно статье 2а Постановления № 95/46/ЕК⁴⁶, понимаются в ЕС как «любая информация, касающаяся идентифицированного или идентифицируемого физического лица («субъект данных»»); идентифицируемое лицо – это то лицо, которое можно идентифицировать, прямо или косвенно, в частности обратившись к идентификационному номеру или к одному или нескольким факторам, характерным для его физических, физиологических, умственных, экономических, культурных или социальных особенностей.»

IV.2.5.1 Правовые аспекты

Вопросы личных данных возникают на всех уровнях пограничного управления, где необходимо найти баланс между правом человека на частную жизнь⁴⁷ и использованием личных данных и баз данных для борьбы с преступностью и

⁴⁶ Постановление 95/46/ЕС Европейского парламента и Совета от 24 октября 1995 г. «О защите физических лиц при обработке личных данных и о свободном перемещении таких данных».

⁴⁷ Например, по статье 8 Европейской Хартии по правам человека. Отмечается, что *Международное соглашение по гражданским и политическим правам* от 16 декабря 1966г., вступило в силу 23 марта 1976, Кыргызстан присоединился 07.10 1994г., Казахстан - 24.01.2006г., Узбекистан - 28.09.1995г. (подписано 31.08.1995), Туркменистан - 01.05.1997г. и Таджикистан - 04.01.1999г.

связанными с этим незаконными действиями. Физические лица имеют право на юридическую защиту своих личных данных. Следовательно, использование, размещение, обмен и хранение личных данных должны регулироваться национальными законами о защите данных.

Защита данных руководствуется следующими прицепами:

- Уклонение от предоставления данных⁴⁸
- Экономия данных
- Хранимые данные должны быть привязаны к конкретной цели
- Контроль использования данных

Дополнительно к национальному закону о защите данных, законы, регулирующие задачи пограничных ведомств, должны определить следующее:

- Вид данных, которые ведомство может собирать
- Обработка и время хранения данных
- Цель, для которой может быть использованы данные
- Правила того, как данные могут направляться третьей стороне (как внутренней, так и международной) и кого есть законный интерес третьей стороны
- Доступ других ведомств к данным (например, прямой доступ, или возможность направить запрос на определенные данные, в связи со своей задачей, указанной в законе)
- Особые правила по отношению к правоохранительным вопросам обработки данных, которые отличаются от общих положений по защите данных

Двусторонние соглашения, содержащие разрешение обмена информацией, включающей личные данные, также всегда должны уточнять необходимый уровень защиты данных и правил по процедуре в случае злоупотребления такими данными. В качестве вопроса принципа, данными необходимо обмениваться только с теми странами, которые гарантируют такой же уровень защиты данных, предусмотренный национальным законодательством.

IV.2.5.2 Операционные аспекты защиты данных

Такие меры необходимо предпринять как в помещениях, в которых данные хранятся, так и в помещениях конечных пользователей. Внутренние правила безопасности должны учитывать, как минимум, следующие аспекты:

- Необходим национальный орган, ответственный за безопасность данных, который может включать одно или несколько ведомств.
- Политика безопасности ИТ систем должна быть неотъемлемой частью общей политики безопасности профильных ведомств, и она должна документироваться в письменном виде.
- Необходимо назначать ведомственных сотрудников по защите данных в тех органах, которые ведут обработку данных.
- Важно выделять ресурсы для учреждения и поддержки мер по обеспечению безопасности данных.
- Необходимо определить процедуры и обязанности для обеспечения того, что все меры безопасности соблюдаются, постоянно обновляются и пересматриваются.
- Уровни безопасности должны соответствовать важности и конфиденциальности хранимых данных.

⁴⁸ Данные **в принципе** не собираются и не хранятся, если иное не предусмотрено законом.

- Необходимо вести опись соответствующего ИТ оборудования, и обновлять ее после серьезных инцидентов или изменениях в системе, влияющих на безопасность данных.
- Следует определить ответственность лиц, участвующих в обеспечении безопасности данных, возможно в связи со своей профессиональной деятельностью.
- Только лица со специальным разрешением (разного уровня) могут иметь доступ к данным и оборудованию, используемого для обработки данных, и их доступ должен регистрироваться.
- Доступ к любой базе данных возможен только в том случае, если это требуется для выполнения тех задач, за которые несет ответственность пользователь.
- Необходимо определить звенья команды и процедуры для обеспечения того, что инциденты по безопасности или подозреваемые инциденты по безопасности сообщаются настолько быстро, насколько возможно.
- Все сотрудники должны пройти необходимые программы обучения, включающие все текущие правила безопасности данных.
- Любые нарушения правил безопасности должны подвергнуться взысканиям той степени, которая необходима в данной ситуации.



ПРИМЕРЫ ПЕРЕДОВОГО ОПЫТА

Управление информационными потоками и анализ рисков (включая защиту данных)



Пример 4.2.

Аналитический центр по мониторингу и анализу миграции

Аналитический центр Чешской Республики - это постоянный аналитический отдел межминистерского уровня, занимающийся вопросами мониторинга и анализа миграции. Задача этого Аналитического центра, среди прочих, содействие созданию всеобъемлющей картины миграционных тенденций в республике.

Аналитический центр координируется Департаментом по политике в области предоставления убежища и миграции при Министерстве внутренних дел. Дополнительно к профильным органам и управлениям МВД и полиции Чехии, задействованы следующие министерства и ведомства: Министерство иностранных дел, Министерства труда и социальных дел, Министерство финансов (Генеральный таможенный директорат), Министерство промышленности и торговли, Министерство юстиции, разведслужбы и Аппарат Вице Премьер-министра по Европейским делам.

Результаты деятельности Аналитического центра формируют основу для принятия долгосрочного, среднесрочного планирования и специальных мер. Деятельность, осуществляемая центром, разделена на четыре сектора, отличающиеся по рассматриваемым вопросам:

- *Миграционный сектор ведет мониторинг ситуации, имеющей отношение к иностранным лицам, включая внесение рекомендаций и предложений по принятию мер в этой области.*
- *Сектор безопасности и операций отвечает за оперативную оценку рисков безопасности, связанных с защитой границы и нелегальной миграцией, формулирует рекомендации и вносит предложения по принятию мер в этой области.*
- *Сектор стратегии отвечает за формирование комплексных взглядов на*

защиту границы и миграцию. Общее направление деятельности Аналитического центра также рассматривается в рамках Сектора стратегии.

- Визовый сектор ведет мониторинг визовой политики и практики, за счет выработки рекомендаций и предложений по принятию мер в этой области.

Пример 4.3.

Система раннего оповещения по нелегальной миграции

При Центре информации, обсуждения и обмена мнениями по вопросам пересечения границ и иммиграции (СИРЕФИ) функционирует система раннего оповещения для передачи информации по нелегальной иммиграции и сетям посредников. Следующая информация подлежит немедленной передаче:

- Первые показатели нелегальной иммиграции и сетей посредников, особенно в странах, в которых возникает миграция
- Новые события в этой сфере, требующие немедленных контрмер
- Обмен статистическими данными по нелегальной миграции
- В ходе периодических заседаний сравниваются результаты работы и данные, ведется обсуждение обнаруженных новых способов действий.

Пример 4.4.

Обмен информацией по рисковому грузам

В ЕС пограничные ветеринары, на основе анализа рисков, определяют и отбирают грузы, требующие инспектирования совместно с таможенной. Чтобы осуществить перекрестную проверку того, что грузы действительно прошли контроль, служащие ПКП должны иметь доступ ко всей профильной информации, имеющейся в электронной системе таможенной службы, и к коммерческим базам данных управлений морских портов и аэропортов. Таможенная служба и ветеринарная пограничная инспекция отсылают друг другу информацию о рисковом грузе и нелегальном импорте через систему Управления рисками Сообщества. При необходимости, сотрудники ПКП также получают информацию по грядущим рискам здоровью населения или здоровью животных, или по нелегальному импорту продукции животного происхождения или самих животных через информационную систему борьбы с мошенничеством (АФИС) и МТО Структуру стандартов для защиты и содействия глобальной торговле (САФЕ).

IV.3. Борьба с коррупцией

В ЭТОЙ ГЛАВЕ ПЕРЕЧИСЛЯЮТСЯ

Меры, принимаемые в деле борьбе с коррупцией в контексте КУГ, в контексте:

- Нормативно-правовой базы
- Институциональной структуры
- Процедур
- Кадров и обучения
- Оборудования

Коррупция – это мировое явление, которое не ограничивается определенными регионами или политическими системами. Она существует в индустриальных и развивающихся странах, и борьба с ней – это вызов для всех государственных органов. Ведомства, действующие на границе, не исключение: пересечение государственной границы нелегально, получение визы обманным путем, работоторговля, контрабанда товаров, оружия или наркотических веществ – все это деятельность, способствующая коррупции.

Коррупция может принять множество форм. Взятки, мошенничество, хищение, присвоение обманным путем, злоупотребление полномочиями и покровительство – среди наиболее распространенных форм. Поскольку не существует общепринятого определения коррупции, одним из наиболее часто используемых является то, определение, что применяется Всемирным Банком и ООН, а именно «злоупотребление властными полномочиями для личной выгоды».⁴⁹

Обычно проводится разделение между мелкой или малой коррупцией (неофициальные оплаты и взятки) и политической или крупномасштабной коррупцией (использование должности и влияния, растрата). Самой существенной формой является государственная коррупция, систематическая коррупция на высоком государственном уровне, достаточно серьезная, чтобы подорвать функционирование государства.

IV.3.1. Борьба с коррупцией в контексте КУГ

Благодаря характеру своих задач и частого взаимодействия с населением, пограничные ведомства особенно подвержены коррупции. Все еще можно принять ряд упреждающих мер – многие из которых малозатратны или незатратны вовсе, и в большинстве случаев без необходимости в высшей государственной поддержке.

Отправной точкой в борьбе с коррупцией обычно ставится тщательный и объективный анализ текущей ситуации, в ходе которого проводится оценка риска коррупции в конкретном пограничном ведомстве. Этот анализ

- Определяет сферы и должности, более всего подверженные взяточничеству
- Поиск лазеек в существующих законах и процедурах
- Исследует последние нарушения правил и законов со стороны сотрудников, а также судебные разбирательства, в которых задействована роль коррупции

⁴⁹ У других организаций намного подробнее определение, у которого, однако, та же суть: например Совет Европы определяет коррупцию как «требование, предложение, дача или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого иного неположенного преимущества или перспективы такового, искажающего должное исполнение любых обязанностей или поведение, необходимое от получателя взятки, неположенного преимущества или перспективы такового.

- Учитывает общественный имидж пограничного ведомства

Результаты обеспечивают основу для разработки антикоррупционной стратегии, либо индивидуально для каждого пограничного ведомства, либо как часть национальной стратегии КУГ, и конкретного плана мероприятий, в котором указываются меры, обязанности, сроки и расходы. В подразделах ниже перечисляется пакет мероприятий, способствующих сокращению коррупции; однако, важно отметить, что этот перечень мероприятий ни в коем случае не является исчерпывающим и всегда должен корректироваться по отношению к специфичным национальным обстоятельствам. Все же существует ряд общих принципов, актуальных для любого государственного органа:

- Ясная антикоррупционная стратегия: различие между законным подарком и взяткой должно быть очевидным для всех сотрудников, и необходимо обозначить последствия нарушения.
- Задачи отдельной должности должны быть четкими, а исполнение сотрудниками своих служебных обязанностей должно оцениваться несколькими способами, также через независимый и необъявленный контроль.
- Заработанная плата должна соответствовать и покрывать фактические расходы на проживание.
- Прозрачный и, основанный на оценке достоинств, процесс найма и увольнения служащих.
- Качественное и постоянное обучение (без отрыва от работы) для осведомленности в вопросах борьбы с коррупцией, мотивации и последствиях коррупции.
- Процедуры должны быть прозрачными, а адекватная документация должна позволять проведение анализ, основанный на фактах.
- Необходимо ротация начальников КПП
- Время от времени должна быть ротация смен
- Принцип «четыре глаза» (одна голова хорошо, две лучше) по всем важным решениям.
- Насколько возможно избегать сбора пошлин, оплаты и штрафов в наличной форме.

IV.3.2. Нормативно-правовая база

Главной основой для борьбы с коррупцией является ее криминализация в уголовном кодексе⁵⁰, что должна включать четкое определение преступления в национальном контексте, полный перечень тех действий, что способствуют коррупции, и эффективные, пропорциональные и разубеждающие санкции по коррупционным правонарушениям. Если служащего обвиняют в коррупции, его/ее нужно не только освободить от занимаемой должности, но и полностью запретить службу в государственных органах.

Рекомендуется дача показаний с повинной, что предусматривает некоторые формы снисхождения для служащих, признавших свою причастность к коррупции, и теперь сотрудничающих с правоохранительными органами (до того, как против них было начато расследование). Это не только помогает выявить коррупционеров, но и обеспечивает стратегию выхода для служащих, которые хотят очиститься, но иначе боялись бы шантажа со стороны своих бывших коллег-коррупционеров.

⁵⁰ Уголовный кодекс должен сопровождаться законом о декларации и возмещении имущества, в котором регулируется конфискация прибыли, полученной от коррупционных действий, и даже может включать отмену бремени представления доказательств для возбуждения уголовного дела.

У каждого пограничного ведомства должен быть кодекс поведения с указанием обязанностей соответствующих служащих, и инструкциями по тому:

- Что составляет конфликт интересов (в зависимости от национального и культурного контекста), каковы его виды (несовместимые функции и действия, ограничения по дополнительной деятельности, прием подарков, проч.), как избежать этого, с кем консультироваться, кому сообщать, и каковы будут последствия
- Что в практическом смысле составляет коррупционное действие в конкретном контексте ведомства, и как реагировать, например, когда предлагается взятка
- В каких случаях возникают сомнения, по которым необходим контролер
- Юридические и дисциплинарные последствия в случае нарушения антикоррупционных правил.

Основные разделы кодекса поведения необходимо опубликовать, чтобы информировать клиентов об антикоррупционной политике ведомства. Все партнерские ведомства на КПП и местный уровень профильных ведомств соседних стран также должны быть осведомлены о ней.

IV.3.3. Институциональная структура

Между практиками постоянно идет спор о том, что предлагает больше возможностей для борьбы с коррупцией - институциональная централизация или децентрализация, так как оба варианта имеют преимущества и недостатки. Однако в чем эксперты сошлись во мнении – это в том, что каждое подразделение должно, во-первых озаботиться внутренними антикоррупционными вопросами (что касается ведомств правоохранительных структур, то ответственным за коррупционные расследования будет управление внутренних расследований).

Поскольку общественность является важным союзником в борьбе с коррупцией, необходимо создать службу «горячей линии» или веб-сайт для внесения жалоб и информации о коррупционных действиях. Существуют технические решения, позволяющие создать анонимную «жалобную книгу» он-лайн, а также обеспечивающие доступ к почтовому ящику, где можно получить ответ от запрошенного ведомства и отследить обмен сообщениям – все время сохраняя защиту личности информанта.

IV.3.4. Процедуры

Процедуры, определяющие деятельность пограничных ведомств, необходимо указать в учебном пособии для всего личного состава. Эти процедуры должны быть по возможности максимально простыми и прозрачными, и включать необходимое количество сверок (начало и конец работы смены, регистрация работы на компьютерах и выхода из них, отчеты о происшествиях, контроль начальника смены и проч.) для обеспечения того, что фактическая работа каждого служащего может быть подтверждена существующими фактами. Рекомендуется через регулярные интервалы времени изучать и обновлять процедуры.

Так как сбор штрафов и сборов предлагает много возможностей для коррупции, процедуры необходимо организовывать таим образом, чтобы обращение с наличностью на КПП при любой возможности исключалось. В некоторых странах таможенные пошлины не собираются напрямую, а оплачиваются в банковском филиале на КПП. Если это невозможно, необходимо хотя бы внедрить принцип «четыре глаза», по которому требуется совместная сверка и подписание всех важных финансовых решений вторым лицом. Особенно щепетильная тема – закупка товаров и услуг. Поэтому во многих странах обязывается соблюдение неукоснительных правил

закупок с несколькими уровнями контроля, включая публичные тендеры, анонимизация всех участников торгов, отбор участника, выигравшего тендер, через комиссию, и личное разделение функций между заказом товаров и услуг и контролем их качества.

Работа каждого пограничного ведомства должна проходить аудит через определенные интервалы времени, как на предмет финансовой, так и операционной деятельности. В данном контексте собранные статистические данные следует применять не только для анализа общего развития и региональных тенденций, но и для выявления различий в служебной деятельности определенных КПП или отдельных смен, так как это может быть показателем нарушений. Необходимо обратить внимание на возможные нарушения, как во время обычной проверки, так и в ходе необъявленных проверок.

У мобильных отрядов должна быть возможность провести необъявленные операции, независимо от местного руководства, в тех сферах, где коррупция широко распространенное явление.

Процедура сигнализации для сотрудников, в которой описывается с кем связаться и как, а также гарантируется защита и анонимность лица, сообщающего (сигнализирующего) о подобных фактах, обычно ведет к увеличению рапортов. Также должна существовать возможность сообщить о неподобающем поведении в партнерских ведомствах.

Следует также отметить, что прозрачность в вопросах прав и обязанностей общественности, цен и услуг, окупается: не только потому, что это помогает сократить время оформления, но и потому, что хорошо осведомленный клиент в меньшей степени готов платить взятку. Этого можно добиться, например, посредством распространения буклетов, веб-сайта и директорий, плакатов, наклеек на КПП, которые должны иметься на всех необходимых языках.

IV.3.5. Кадры и обучение

Хотя высокая зарплата не обязательно предупредит проявления коррупции, неоспоримо, что несоответствующий доход ведет к увеличению коррупции – особенно, если такой доход не покрывает фактические расходы на проживание. Само собой разумеется, что повышение уровня заработной платы всего учреждения будет чрезвычайно затратным проектом реформирования, что может занять несколько лет подготовки, и может потребоваться политическая поддержка. Тем не менее, важно следующее: служащие без адекватной оплаты, просто не могут себе позволить оставаться честными.

Однако, работа по предотвращению коррупции должна начаться задолго до того, как будет выплачена первая зарплата, во время фазы найма, которой надо воспользоваться для проведения тщательной проверки потенциальных работников, включая их служебную деятельность на предыдущих местах и личное имущество. Некоторые ведомства применяют психологические тесты для оценки личности тех, кто претендует на особенно важные должности, чтобы получить показание по их чувству долга и общее восприятие коррупции.

Как только работник нанят, исходя из его заслуг, и согласно выбору комиссии в соответствии с прозрачными критериями, его фактическая служба должна опираться на круг полномочий, в котором будет дано четкое описание задач и обязанностей его/ее должности. Критерии завершения трудового соглашения должны в равной степени быть прозрачными и соблюдаться, чтобы, во-первых, обеспечить

информированность работников о последствиях неподобающего поведения или злоупотребления полномочиями, и, во-вторых, чтобы защитить сотрудников, исполняющих свои обязанности, от вышеуказанного, основываясь на арбитражных решениях.

Хотя антикоррупционное обучение (с практическими занятиями) и повышение информированности о коррупции должны быть частью общего обучения сотрудников, некоторые страны считают регулярную ротацию служащих и гендерный баланс на различных местах службы полезными для меньшей вероятности развития коррупционных сетей.

IV.3.6. Оборудование

Существует множество технических решений для повышения прозрачности пограничного управления и большего затруднения для проявления коррупции, например: компьютеризированные системы для пограничных сил, связанные с Интерполом или национальными базами данных для поиска ордеров, или специализированные таможенные системы, которые автоматически оповещают при въезде грузовых транспортных средств компаний из черного списка. Хотя в большинстве стран уже стандарт, что такие базы данных защищены паролями и доступ к ним предоставляется только при необходимости (не по рангу!), часто не замечается, что эти системы смогут повысить прозрачность только том случае, если каждое лицо/грузовик на границе действительно занесены в систему. В некоторых странах ситуацию улучшило внедрение СКТВ (система кабельного телевидения) на КПП.

Относительно простые технические системы, имеющиеся для выборочного отбора лиц, которые должны пройти тщательную проверку, сокращают шансы сотрудника на службе наделить кого-либо привилегированным режимом по своему усмотрению.

Кроме того, окна будок для прохождения пограничного контроля можно будет затемнить, чтобы пассажиры не могли выбирать проход в зависимости от личности сотрудника в будке.

ЧАСТЬ V

РАЗРАБОТКА НАЦИОНАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ КУГ И ПЛАНА МЕРОПРИЯТИЙ

В ЭТОЙ ЧАСТИ ПРИВОДИТСЯ

Методология и инструменты, доказавшие свою полезность в процессе создания национальной стратегии КУГ и плана мероприятий в нескольких частях мира. Рассматриваются следующие вопросы:

- Определение основных заинтересованных сторон и учреждение межведомственных рабочих групп по КУГ
- Инструменты планирования и реализации
 - Разработка национальной стратегии КУГ
 - Разработка национального плана мероприятий по КУГ
 - Реализация плана мероприятий
- Мониторинг, оценка и обзор
- Общий обзор процесса реализации КУГ

В нынешнем взаимосвязанном мире, ни одно правительство страны не может заявить о своей способности решать пограничные вопросы самостоятельно. Управление границами охватывает широкий круг вопросов и решает сложные, а иногда и противоречивые проблемы, гарантирующие рациональное и эффективное сотрудничество и координацию между всеми профильными участниками, а именно:

- Решение проблем многофункциональным способом
- Определение дублирования или пробелов, в то же время, сохраняя сферу компетенции каждого ведомства
- Помощь в сокращении разделений между разными секторами работы, поощряя совместное принятие решений, а в долгосрочной перспективе, обеспечение связанности в работе, выполняемой разными ведомствами
- Проведение более рационального планирования ресурсов и обеспечение оптимального использования экспертизы и компетенции каждого задействованного ведомства

Поэтому все профильные участники должны совместно разработать:

- **Национальную стратегию КУГ**, в которой перечисляются стратегические и операционные задачи, что должны привести к улучшению сотрудничества
- **Национальный план мероприятий по КУГ**, в котором описываются конкретные меры, которые необходимо принять для достижения задач стратегии. Также определены сроки, затраты и ответственность.

Эти документы обеспечивают не только единый подход к КУГ среди всех заинтересованных сторон, но и помогают определить приоритеты и получить политическую и административную поддержку для ее реализации. Кроме того, оба документа можно применять в качестве поддержки запроса финансовой и технической помощи у партнерских стран и международных доноров.

V.1. Учреждение координационного органа по КУГ

Поскольку к разработке национальной стратегии КУГ и плана мероприятий необходимо подключить все ведомства, участвующие в пограничном управлении, то необходима координация на министерском уровне.

В качестве первого шага, необходимо назначить **национального координатора** по КУГ и обеспечить его необходимой политической, административной и финансовой поддержкой для содействия процессу КУГ, и включения, при необходимости других министерств, учреждений и органов.

Этот координатор должен определить ключевые заинтересованные стороны в сфере управления границами, которые должны составить основную команду по разработке стратегии КУГ и плана мероприятий

Лучшего всего это осуществится за счет создания:

- **Орган, принимающий решения:** межведомственная рабочая группа на уровне руководящего политического/принимающего решения звена для определения общих целей
- **Исполнительный орган,** состоящий из рабочих групп операционного/экспертного уровня, для перевода общих целей в конкретные мероприятия.

Если орган со схожей структурой уже существует в стране, он мог бы взять на себя задачи операционной группы на руководящем уровне или операционном уровне.

Оба органа должны состоять из представителей всех государственных органов, задействованных в управлении границами в стране. Государственные органы, которые только второстепенно вовлечены в пограничные вопросы, также как и неправительственный сектор, промышленные и коммерческие ассоциации могут участвовать в обсуждениях соответствующих вопросов. Национальный координатор КУГ должен координировать деятельность исполнительного органа и представлять результаты своей работы и регулярные отчеты на рассмотрение органа, принимающего решения.

См. Приложение IV - пример **Технического задания** для межведомственной рабочей группы. На следующих рисунках приводится возможная структура рабочих групп.



Рис 3: Координационный механизм КУГ

V.1.1. Орган, принимающий решения

Главная задача **органа, принимающего решения**, это обеспечение **политического обязательства** по национальной стратегии КУГ и надзор ее реализации. Региональная координация также отводится в полномочия этого органа. Поэтому его членам необходимо быть достаточно высокого руководящего ранга, как руководители ведомств, заместители министров государственных ведомств или министерств. **Обязанности** органа, принимающего решения включают:

- Определение приоритетов в области комплексного управления границами
- Обеспечение достаточных бюджетных средств – из национального бюджета или за счет внешнего финансирования – для реализации КУГ
- Адаптация официальных документов, относящихся к комплексному управлению границами или инициирование юридических процедур адаптации (в зависимости от национального законодательства и уровня участников в органе)
- Мониторинг и руководство по составлению и реализации стратегии Комплексного управления границами и плана мероприятий, постоянное обновление стратегии для ее соответствия национальным приоритетам
- Координация разработки и реализации национальной стратегии КУГ и плана мероприятий с соседними странами и другими координационными органами высокого уровня в регионе
- Синхронизация работы всех органов государственного управления, задействованных в управление границами, а также юридических лиц, участвующих в пограничном движении на национальном, региональном и местном уровне
- Контроль работы исполнительного органа
- Сотрудничество со всеми органами государственного управления, региональными и местными органами по вопросам, относящимся к КУГ и внесение предложений по разрешению спорных вопросов

Учитывая характер и количество задач, органу, принимающему решения необходима поддержка секретариата, для организации заседаний и ведения административной работы, а также для подготовки и распространения профильной документации.

V.1.2. Исполнительный орган

Состоящий из практиков и экспертов, **исполнительный орган**, на **операционном** уровне, ведет подготовку национальной стратегии КУГ и плана мероприятий, координирует реализацию работ и отчитывается о ходе деятельности органу, принимающему решения. В ходе этого процесса в любое время может быть принято решение о создании подгрупп или приглашении экспертов по особой тематике. В зависимости от национальных предпочтений, члены исполнительного органа, могут либо оставить свое постоянное место работы для работы в постоянном управлении по КУГ, либо оставаться на своей должности и проводить через короткие промежутки времени заседания рабочей группы по КУГ.

Задачи исполнительного органа:

- Составление подробного рабочего плана и графика для разработки национальной стратегии и плана мероприятий
- Проведение глубокого анализа недостатков и нужд национальной системы управления границами, в качестве предпосылки разработки рабочего плана КУГ.
- Разработка национальной стратегии Комплексного управления границами, а также Плана мероприятий для реализации стратегии
- Реализация разделов плана мероприятий, связанных с межведомственным сотрудничеством
- Периодический обзор и доработка национальной стратегии Комплексного управления границами и плана мероприятий
- Предоставление рекомендаций для улучшения сотрудничества и координации между ведомствами
- Предоставление помощи органам государственного управления в вопросах Комплексного управления границами, включая координацию отдельной деятельности/проектов
- Создание и координация рабочих подгрупп, при необходимости
- Регулярная отчетность органу, принимающему решения, включая результаты мониторинга, оценки и обзора, на основе условий в ТЗ относительно частоты и сроков такой отчетности.
- Исполнение других задач, по просьбе органа, принимающего решения

Крайне важно, чтобы члены, назначенные в орган принятия решений или исполнительный орган, принимали участие в регулярных заседаниях. В случае если член органа не может принять участие в заседании, необходимо назначить его заместителя.

См. Пример 2.7. (Органы межведомственной координации) в конце настоящего подраздела III.2.2.

V.2. Национальная стратегия КУГ

Национальная стратегия КУГ должна обеспечить правительству:

- Комплексный обзор текущей ситуации в сфере пограничного управления
- Информацию о реализуемых инициативах и проектах, связанных с пограничным управлением
- Ясные стратегические и операционные задачи по сотрудничеству и координации в сфере КУГ

Стратегический документ сам по себе должен быть **лаконичным** и **откровенно сформулированным**, не вдаваясь в подробности, по которым может понадобиться частое обновление. Документ должен сфокусироваться на целях, которые необходимо добиться, в то время как конкретные мероприятия, сроки и ресурсы, необходимые для их достижения, должны указываться в плане мероприятий.

Как только будет создан консолидированный проект Национальной стратегии КУГ и план мероприятий, эти документы необходимо направить на рассмотрение и утверждение в орган, принимающий решения по КУГ, который направит их на **официальное утверждение Правительства**. После утверждения, документы должны быть разосланы всем профильным ведомствам для работы.

Так как утверждение в правительстве может занять до нескольких месяцев, рекомендуется начать разработку плана мероприятий по КУГ сразу же после того, как разработанная стратегия КУГ будет утверждена органом, принимающим решения по КУГ, не дожидаясь утверждения в правительстве. Поскольку план мероприятий дополняет стратегию, есть возможность подать на утверждение в правительстве оба документа вместе.

V.2.1. Разработка стратегии КУГ

В процесс подготовки стратегии КУГ необходимо **подключить все профильные ведомства/заинтересованные лица**, чтобы обеспечить широкие обязательства, быстрое принятие и эффективную реализацию. Хотя основная ответственность за разработку документа возлагается на ведомства, отвечающие за охрану и контроль границы, проверку документов и личности лиц, пересекающих границу, таможенный контроль, и на санитарные или карантинные службы, при необходимости необходимо проводить консультации с другими заинтересованными сторонами.

Важно помнить, что только определенные главы стратегии КУГ (и плана мероприятий) могут составляться за счет вклада отдельных ведомств: значительная часть документов должна готовиться совместно, чтобы обеспечить, что документ отражает совместно согласованное мнение участвующих ведомств. Только те стратегии, что отвечают нуждам одного из пограничных ведомств, могут считаться полезными ведомственными стратегиями, но они останутся вне сферы КУГ.

Части стратегии КУГ, которые должны разрабатываться совместно всеми профильными пограничными ведомствами:

- Общее содержание документа
- Вводная часть и основная информация о ситуации с пограничным управлением в стране
- Все разделы, касающиеся межведомственного сотрудничества

Части, которые могут составляться отдельными ведомствами:

- Описание основных акторов в сфере управления границами
- Главы о внутриведомственном сотрудничестве
- Главы о международном сотрудничестве

Но даже в этих случаях рекомендуется координация и равный обзор для определения дополнительных сфер, в которых могут быть использованы межведомственные совместные действия. Важно, чтобы части, разрабатываемые отдельными ведомствами, строились по той же схеме и включали сопоставимый уровень подробностей. Как только проект стратегии КУГ будет готов, его необходимо распространить среди всех профильных ведомств и участников для получения комментариев, и затем его можно официально утвердить на общем заседании.

До того, как можно будет начать фактическую подготовку стратегического документа, следует определить и сформулировать главные стратегические задачи в сфере КУГ. Стандарты, описанные в Руководстве по КУГ, должны служить основой. Впоследствии необходимо провести глубокий **ситуационный анализ** по всем сферам сотрудничества и координации, включая:

- Полную оценку недостатков и нужд⁵¹
- Инвентаризация всех идущих и запланированных, национальных и международных мероприятий в этой сфере пограничного управления

Этот анализ служит отправной точкой для стратегии КУГ и плана мероприятий⁵², на основе которого необходимо будет разработать конкретные задачи для всех ведомств области сотрудничества (нормативно-правовая база, институциональная структура, процедуры, кадры и обучение, взаимосвязи и обмен информацией, инфраструктура и оборудование). При разработке задач необходимо помнить, что эти задачи следует сбалансировать: если они будут слишком амбициозными, то рискуют навредить общему доверию стратегии. С другой стороны, если цели будут слишком мелкими, они рискуют показаться, как на местном, так и на международном уровне, лишь формальной работой.

Поскольку терминология может отличаться не только от страны к стране, но и между пограничными ведомствами внутри одного государства, желательно приложить глоссарий к стратегиям и планам мероприятий. С примером такого глоссария можно ознакомиться в начале этого Руководства.



ПРИМЕРЫ ПЕРЕДОВОГО ОПЫТА

Разработка Национальной стратегии КУГ и Плана мероприятий При составлении Национальной стратегии КУГ...



Пример 5.1. Как обозначить вопросы в Стратегии КУГ

В Стратегии КУГ необходимо, например, выделить важность обмена информацией, и четко указать, что для этой цели необходимы регулярные встречи между ведомствами на всех уровнях. В ней также можно было конкретно предложить встречи между главами ведомств на региональном уровне или начальниками смен на КПП. Однако, такие конкретные мероприятия, ведущие к осуществлению подобных заседаний, как выпуск внутренних инструкций, должны включаться в план мероприятий, а не в стратегию.

⁵¹ См. Приложение 7, в котором приведена сетка по самооценке КУГ.

⁵² Более подробные анализы, возможно, следует провести во время этапа реализации, например, по правовой базе, рабочему процессу или конкретным данным, которыми ведомства могут обмениваться. Где бы это ни было, эти анализы необходимо упомянуть в стратегии КУГ в качестве задач, а плане мероприятий как мероприятия.

V.2.2. Структура стратегии КУГ

Рекомендуется, чтобы национальная стратегия КУГ включала следующие главы:

Глава 1 Введение/Общее/Контекст/Преамбула

- Общая цель стратегии КУГ
- Выражение обязательств по реализации

Глава 2 Обобщение по географическим и политическим характеристикам, соответствующим управлению границами

- Длина границы, количество КПП
- Поток пограничного движения (пассажирский, товарный и проч.), по сравнению с предыдущими годами
- Главные изменения в сфере управления границами и существующие нужды (основываясь на оценке недостатков и нужд)

Глава 3 Институциональная структура/акторы

- Основные акторы, участвующие в управлении границами и их организационные структуры, основные задачи
- Представленность на КПП

Глава 4 Координирующие структуры

- Межминистерские координационные механизмы (орган, принимающий решения по вопросам КУГ и исполнительный орган): состав и основные задачи
- Международные и региональные координационные механизмы (если применимо)

Глава 5 Основа документа: цели для внутриведомственного, межведомственного и международного сотрудничества, с охватом следующих сфер сотрудничества:

- Нормативно-правовая база
- Институциональная структура
- Процедуры
- Кадры и обучение
- Взаимосвязи и обмен информацией
- Инфраструктура и оборудование

По каждой сфере сотрудничества необходимо дать краткое описание текущей ситуации, вслед за чем привести стратегические задачи. В тексте следует упомянуть, являются ли цели краткосрочными, среднесрочными или долгосрочными.

Глава 6 Обзор, мониторинг и оценка стратегии

Здесь необходимо описать задачу постоянного обзора стратегии, мониторинга и оценки ее реализации посредством плана мероприятий.

Приложения

Чтобы документ оставался кратким и лаконичным, вся информация, которая не является строго обязательной для формулирования стратегических целей, должна включаться в приложения, например, списки профильных законов или организационных диаграмм.

V.3. Национальный план мероприятий по КУГ

Национальный план действий преобразовывает задачи, определенные в стратегии, в конкретные действия и соответствующие мероприятия; в интересах преемственности, те специалисты, которые участвовали в разработке стратегии, должны работать и над планом мероприятий. При разработке плана мероприятий, необходимо обеспечить, что интересы практиков должным образом отражены. Хотя юридические дополнения вносятся на центральном уровне, большая часть реализации будет, в конечном счете, происходить на операционном уровне, то есть на КПП или в региональном управлении.

Документ должен рассматриваться как **гибкий рабочий механизм**, который может быть видоизменен для отражения меняющихся требований и новых ситуаций. Вот почему **необходимо постоянно его обновлять/дорабатывать**.

V.3.1. Разработка национального плана мероприятий по КУГ

Необходимо выделить отдельные **задачи** стратегии КУГ, чтобы те служили основой для плана мероприятий. В идеале этот документ необходимо составлять в виде двух таблиц, которые можно адаптировать к национальным нуждам, но в них, как минимум, должна быть следующая информация.

В Таблице 1:


- Описание каждой задачи, взятой из стратегии КУГ, включив краткое описание его контекста: текущая ситуация, требования, и, если применимо, передовой опыт для применения в работе;
- Перечень необходимых мер, необходимых для реализации поставленной задачи;
- Обеспечение набора показателей, которые помогут определить то, когда задача была решена. Показатели должны быть “SMART”:

S Конкретными	Что на самом деле планируется изменить?
M Измеримыми	Как узнать, достигнута ли цель?
A Достижимыми	Реально ли это, и есть ли вероятность ее достичь?
R Результативными (ориентированными на результат)	Значительны ли результаты, которые необходимо достичь?
T Обозначенными в сроках	К какому сроку планируется достичь цели?


Предлагаемый образец для Таблицы 1:

ЗАДАЧА 1:		
<p>ПОКАЗАТЕЛИ: Типичные показатели достижения задачи, к примеру: законопроекты или принятые законы, осуществленная деятельность, определенное число /процент обученных людей, закупленного оборудования, статистика по росту показателя задержаний/выявлений, сокращение времени оформления и т.п. (См. подробнее о показателях ниже).</p>		
КОНТЕКСТ	ПРЕДЛОЖЕННОЕ ДЕЙСТВИЕ	ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ СТОРОНЫ
<p>ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ Какова текущая ситуация в контексте задачи?</p> <p>ТРЕБОВАНИЯ И ПЕРЕДОВОЙ ОПЫТ Какие требования должны быть выполнены, например по национальным и международным обязательствам, и какие примеры передового опыта следует включить?</p>	<p>1. Перечень мер, необходимых для осуществления поставленной задачи. Детали каждой меры/мероприятия, перечисленного здесь, будут рассмотрены в таблице 2</p>	<p>Какие государственные или неправительственные организации/ведомства, международные организации проч. должны участвовать в обсуждении этой задачи? Снова же, детали по каждому мероприятию будут приведены в таблице 2.</p>


Полезно пронумеровать, как задачи, так и меры, поскольку на них будут ссылаться в обсуждениях члены и эксперты рабочей группы.

 **ПРИМЕРЫ ПЕРЕДОВОГО ОПЫТА**

Разработка Национальной стратегии КУГ и Плана мероприятий При составлении Национальной стратегии КУГ...

 **Пример 5.2. По задачам...**

Одной из задач может быть, к примеру, возможность быстрого пересечения границы для грузового транспорта. Тогда измеримым и подтверждаемым показателем было бы сокращение времени оформления в среднем, или – даже конкретнее – время, необходимое в среднем грузовому транспорту для пересечения границы, сократилось на x% или на x минут в течение следующего года.

 **Пример 5.3. По мероприятиям...**

Можно представить несколько действий, которые могут способствовать достижению задачи быстрого пересечения транспортными грузовыми средствами границы. Что могло бы включать снижение времени оформления за счет лучшей координации между службами и согласованным трудовым процессом. Дополнительными действиями могли бы быть инфраструктурные изменения, такие как введение отдельных проездов для порожних грузовых машин.

Таблица 2: По каждому мероприятию, определенному в Таблице 1, необходимо составить вторую таблицу (Таблица 2), детализируя:

- Необходимая практическая деятельность для выполнения этого мероприятия
- Ожидаемые результаты и показатели, установленные для подтверждения достижения этих результатов
- Заинтересованные стороны: ответственное ведомство (ведомства) и другие участвующие акторы.
- Время, необходимое для завершения мероприятия, а также его место в общем графике плана мероприятий
- Финансовые и трудовые ресурсы.

Предлагаемый образец для Таблицы 2:

ДЕЙСТВИЕ 1.1. (СКОПИРОВАНО С ТАБЛИЦЫ 1)
МЕРОПРИЯТИЕ Практические меры, выполнение которых необходимо для завершения мероприятия, указанного в данной таблице; важные примечания/уточнения и вопросы, которые надо иметь в виду
ПРИОРИТЕТ действия: первоочередной/среднесрочный/второстепенный
ОЖИДАЕМЫМИ РЕЗУЛЬТАТАМИ могут быть, например: ситуация, изменившаяся на основании завершения анализа и отчетов, предложений, внесенных в орган, принимающий решения, для принятия дальнейших мер
ПОКАЗАТЕЛИ для измерения достигнутых результатов
ОТВЕТСТВЕННОЕ ВЕДОМСТВО Ведомство/орган, ответственный за реализацию мероприятия
УЧАСТВУЮЩИЕ АКТОРЫ Ведомства, прочие органы или отдельные эксперты, участвующие в мероприятии. Необходимо отметить, были ли они привлечены только для предоставления экспертизы или и для участия в процессе принятия решений. Также можно указать, есть ли необходимость вносить запрос на поддержку со стороны международных экспертов, и будут ли обращаться за финансированием к международным донорам
ЗАТРАТЫ ДЛЯ ОСНОВНЫХ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН
ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ: 1 месяц, 1 год, постоянно и т.д.
ПРЕДЛАГАЕМЫЙ ГРАФИК: Начиная с марта 2002 года; постоянно; работы ведутся, проч. Или: После мероприятия 1, после технических обсуждений, и т.п. Сроки должны быть реалистичными, так как ответственные ведомства не должны перегружаться, и эти сроки должны быть логичными и последовательными не только по определенной задаче, но и во всем плане мероприятий.
СВЯЗИ <u>Задачи</u> Действие/мероприятие и краткое описание для этой связи (Если начало или завершение этого действия зависит от другой задачи или завершения другой меры/действия, это необходимо указать здесь, чтобы иметь это в виду при разработке или, позднее, при корректировке сроков.)

V.3.2. Обязательства ключевых заинтересованных сторон по оказанию финансового содействия и реализации поставленных задач

Хотя не представляется возможным охарактеризовать кадры и бюджетные ресурсы, необходимые для каждой деятельности, тем не менее органу, принимающему решения следует представить расчетную смету затрат для основных заинтересованных сторон. Это может быть приблизительный подсчет рабочей силы и других необходимых ресурсов. Смета может быть пересмотрена и, после глубокого анализа, установлены подробные требуемые ресурсы, как часть реализации плана мероприятий.

Должна указываться необходимость поддержки международных организаций или международными экспертами, что позволит, уже на раннем этапе, начать обсуждения с донорами и возможными партнерами проекта.

Однако надо иметь в виду то, что невозможно создавать обязательства для тех ведомств, которые не привлекались к разработке плана мероприятий.



ПРИМЕРЫ ПЕРЕДОВОГО ОПЫТА

Разработка Национальной стратегии КУГ и Плана мероприятий При составлении Национальной стратегии КУГ...



Пример 5.4.

Финансовое содействие

Например: Включение следующего в план мероприятий необязательно поможет процессу: «Финансовая поддержка международной организации X необходима для модернизации инфраструктуры КПП», так как это говорит о цели, неподконтрольной данному правительству. Вместо этого, можно использовать следующую фразу: «Будет внесен запрос на финансовую поддержку международных доноров для модернизации КПП».

Только если международный проект уже реализуется или он должен вот-вот начаться, можно сделать конкретные ссылки в документе: «Модернизация КПП будет профинансирована за счет проекта Y, финансируемого международным донором А».

СВЕРОЧНЫЙ СПИСОК

Ниже приведен список вопросов, которыми необходимо задаться самим разработчикам плана мероприятия, чтобы оценить последовательность плана до его окончания работы над ним:

- Соответствуют ли задачи, установленные в плане мероприятий, задачам в национальной стратегии КУГ?
- Имеются ли четкие, прозрачные, реалистичные и своевременные показатели для всех задач?
- Соответствуют ли действия задачам?
- Соответствуют ли деятельность действиям?
- Все ли соответствующие мероприятия упомянуты?
- Являются ли показатели, свойственные каждому действию, четкими, измеримыми и поддающимися проверке?
- Четко ли определены обязанности?
- Все ли упомянутые заинтересованные стороны были вовлечены в разработку плана мероприятий?
- Реалистичен и последователен ли график всего плана мероприятий?

V.4. Реализация плана мероприятий

Исполнительный орган является ответственным за реализацию плана мероприятий под надзором органа, принимающего решения. В течение всей реализации исполнительный орган должен устанавливать связь с экспертами всех профильных ведомств, будь-то по вопросам юридического характера, процедурам, техническим решениям или иным аспектам.

Эксперты могут привлекаться на специальной основе для обеспечения участия по конкретным вопросам, или их поддержку можно институционализировать в **рабочие подгруппы по конкретным вопросам**. Каждая из групп должна иметь четкое техническое задание и разработать рабочий план, и регулярно отчитываться исполнительному органу о ходе своей работы.

ТЕХНИЧЕСКОЕ ЗАДАНИЕ РАБОЧЕЙ ПОДГРУППЫ

- Суть и поднятые вопросы
- Ожидаемый результат
- Участники и разделение обязанностей
- Задачи
- Методы работы, координация, отчетность и взаимосвязи
- Опыт руководящей должности
- Процедуры мониторинга

V.5. Мониторинг, оценка и обзор

Чтобы определить успех национального плана мероприятий по КУГ и приспособить его к меняющимся приоритетам и ситуациям, все элементы плана действия должны проходить регулярный мониторинг, оценку и обзор. Основываясь на результатах этого анализа, можно адаптировать действия и деятельность или переформулировать или добавить цели.

Таблица, демонстрирующая мониторинг, оценку и обзор стратегий и планов мероприятий по КУГ

	Мониторинг	Оценка	Обзор
Кто?	Орган, реализующий КУГ	Исполнительный орган по КУГ, с поддержкой со стороны внешних экспертов	Исполнительный орган по КУГ и орган, принимающий решения
Когда?	Постоянно	Периодически: среднесрочная после завершения и при внесении запроса	Стратегия: 5 летняя или дольше План мероприятий: 2 года
Зачем?	Проверка хода реализации, принятие коррективных мер, обновление планов (под-задачи и деятельность)	Выводы, вклад в обзор политики (обновление плана мероприятий и стратегии)	Корректировка стратегии и плана мероприятий согласно меняющимся реалиям
Соответствующие части плана мероприятий и стратегии	Ожидаемые результаты, деятельность, показатели, затраты	Задачи и результаты плана мероприятий, общие задачи стратегий КУГ	Всех документов

V.5.1. Мониторинг

Желательно регулярно составлять **отчеты по мониторингу**, резюмирующие достигнутый прогресс. Исполнительный орган должен вести мониторинг того, насколько успешен план мероприятий в плане реализации мероприятий, постановки и достижения результатов, использованных ресурсов и расходов, возможных рисков. Это осуществляется за счет постоянного и систематического сбора и анализа информации и данных (заседания, отчеты по мероприятиям, проч.), полученных от профильных пограничных ведомств. Такая работа помогает оценить, были ли достигнуты поставленные, или, скорее всего, они будут достигнуты, и таким образом содействует эффективному принятию решений.

На **оперативном** уровне, необходимо принять во внимание и вклад (в отношении кадров и финансовых ресурсов) и результат (показатели, измеримые изменения в результате деятельности) каждого действия. На **стратегическом** уровне, информация по мониторингу должны представляться лаконичным образом и включать предложения по необходимым корректировкам.

НАВОДЯЩИЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ МОНИТОРИНГА

- Были ли реализованы мероприятия своевременно?
- Имеются ли необходимые кадры, финансовые и технические средства для выполнения мероприятий?
- Были ли достигнуты необходимые результаты? Какие результаты достигнуты?
- Какие задачи не были достигнуты? Почему? Какие дополнительные действия/мероприятия понадобятся для достижения этой задачи?
- Необходимо ли продлить график реализации мероприятий?

V.5.2. Оценка

Оценка влечет за собой оценивание рациональности, эффективности, воздействия, актуальности и устойчивости плана мероприятий и стратегии. При проведении оценки, актуальна та же информация, что использовалась для мониторинга, но под другим углом и дополненная дополнительной информацией. Цель оценки – получение более глобального обзора хода реализации работ. Это достигается за счет сравнения результатов с задачами в плане мероприятий и в стратегии, не обращая внимания на количество реализованных задач, а акцентируя качество результатов. Оценки необходимо проводить через определенные интервалы, например, на середине реализации работ, а затем после завершения мероприятий. В этот процесс рекомендуется привлечь независимых, внешних экспертов.

Результаты оценки необходимо применять, включая извлеченные уроки в дальнейшую реализацию, указав возможные дополнения и приняв во внимание меняющуюся среду политики. **Отчеты по оценке** могут служить основой для будущего принятия решений.

НАВОДЯЩИЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ ОЦЕНКИ

- Привели ли мероприятия к ожидаемым результатам?
- Была ли достигнута задача, и если нет, был ли какой-нибудь прогресс, направленный на их достижение?
- Какие факторы влияют на достижение результатов и задач?
- Имеются ли необходимые кадры, финансовые и технические средства для выполнения мероприятий?

V.5.3. Обзор

Для обзора плана действий и стратегии, необходимы, как результаты оценки, так и данные мониторинга. Стратегический документ не требует обзора так часто, как план мероприятий, поскольку национальные стратегии, обычно, разрабатываются для охвата долгосрочного периода – до пяти лет. Однако, если ситуация в стране или национальная политика по управлению границами стремительно меняется, некоторые задачи стратегии (и впоследствии план мероприятий), возможно, потребуются пересмотреть. Стратегию необходимо периодически пересматривать, например каждые три-четыре года, и соответственно дополнять для отражения национальных

приоритетов и событий. План мероприятий желательно рассматривать ежегодно, но в самом крайнем случае – через каждые два года.

Если оценка показывает, что некоторые мероприятия не привели к ожидаемым результатам, возможно, потребуется также провести пересмотр действий или задач. Первый шаг для исполнительного ведомства – перечислить все необходимые дополнения или удаления из стратегии КУГ и плана мероприятий. Этот документ должен пройти согласование в органе, принимающем решения, который затем может попросить исполнительный орган разработать новый вариант этих двух документов.

Мероприятия, которые уже осуществлены, и достигнутые задачи можно удалить из плана мероприятий и включить в список достижений.

НАВОДЯЩИЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ ОБЗОРА

- Какие задачи достигнуты? Какие мероприятия завершены? Необходима ли последующая деятельность (отслеживание)?
- По-прежнему ли актуальны задачи и мероприятия? Необходимо ли переформулировать какие-нибудь задачи или показатели?
- Какие новые трудности появились?
- Может цели слишком амбициозны? Почему?

V.6. Резюме по процессу работы над стратегией и планом мероприятий

Следующее резюме дополняет Рис. 5 ниже, в котором представлен схематический обзор процесса разработки стратегии и плана действий КУГ и их реализации. Основные шаги в этом процессе перечислены слева. Ключевые слова, находящиеся рядом с каждым шагом, напоминают нам детали или деятельности, связанные с этими шагами.

Для учреждения национальных координационных органов КУГ необходимо:

- назначить национального координатора
- определить и связаться со всеми ключевыми заинтересованными сторонами
- создать координационные органы (орган, принимающий решения и исполнительный орган) с четкими техническими заданиями.

Для разработки национальной стратегии КУГ необходимо:

- определить общую цель стратегии КУГ
- проанализировать текущую ситуацию (анализ недостатков и нужд)
- определить стратегические задачи
- составить отдельные главы стратегии
- разослать проект стратегии для предложений и замечаний со стороны всех заинтересованных сторон
- утверждение окончательного варианта стратегии в органе, принимающем решения по КУГ
- принятие стратегии на политическом/государственном уровне
- регулярно проводить обзор и вносить изменения

Для разработки национального плана мероприятий по КУГ необходимо:

- выделить задачи и показатели из стратегии КУГ
- определить конкретные действия/меры, мероприятия и связанные с каждой задачей показатели
- определить ответственность за выполнение работ/мероприятий
- составить график работ
- получить согласие на план мероприятий от основных заинтересованных сторон, а также утверждение в органе, принимающего решения по КУГ
- принятие плана мероприятий по КУГ на политическом/государственном уровне

Для реализации национального плана мероприятий по КУГ необходимо:

- составить техническое задание по мониторингу, оценке и обзору плана мероприятий
- выполнять мероприятия согласно плану мероприятий
- регулярно собирать и анализировать данные о ходе реализации, и контролировать, соблюдается ли график, или нужно пересмотреть нужды
- оценить воздействие плана мероприятий в соответствии с техническим заданием
- выполнять обзор и обновлять каждый год или каждые два года

Рис 5: Обзор процесса разработки и реализации стратегии КУГ и плана мероприятий



ЧАСТЬ IV

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ II

5X5 СТАНДАРТНЫЙ ИНФОРМАЦИОННЫЙ ДОКУМЕНТ

СБОР, ОЦЕНКА И РАСПРОСТРАНЕНИЕ

Это основной принцип по получению, оценке и распространению информации и переводу этой информации в форму сведений, которые можно наиболее эффективным образом распространить среди операционного персонала. В этой связи были составлены следующие формы и инструкции, чтобы самым эффективным образом собрать и оценить такую информацию:

1. Отчет о сведениях, в который включена не только собранная информация, но и оценка этих сведений, с применением системы 5 x 5.
2. Отчет о сведениях будет составляться сотрудником, получающим информацию, и будет документом для ввода в базу данных. Этот отчет будет завершен получателем информации настолько быстро, насколько возможно, и передан аналитику рисков своей команды для ввода в базу данных. Таблица "И" в форме для оценки источника, а таблица "С" для оценки сведений.
3. Каждая «отдельная» часть информации в форме будут кодироваться по системе 5 x 5 сотрудником, заполняющим форму, и это тоже будет введено в базу данных. Это в свою очередь будет служить будущей справкой для других сотрудников, которые смогут узнать источник, сведения, оценку информации во время ее получения. Они также смогут связать эту информацию с любыми сведениям, зафиксированными по данному предмету.
4. Этот вид сведений, будучи внесенными в базу данных, образуют Отчет о сведениях для передачи в Центральную разведывательную систему и в другие инстанции, у которых может быть интерес в данных сведениях.
5. Важно, чтобы эта информация вводилась в базу данных оперативно и правильно, и чтобы Форма для сведений создавалась в то же время, так ее можно добавлять к любым уже имеющимся сведениям.
6. После заполнения формы и введения данных, базой данных ей будет присвоен справочный номер. У формы будет перекрестная ссылка и она будет храниться в надежном месте. Эта форма, вместе с другими заполненными формами и имеющимися документами, образует основу для пакета сведений, контроль и работа с которым ведется Менеджером по рискам.
7. Оценка источника – это кодировка получателем информации на предмет надежности ее источника, по его (см. ниже систему оценки сведений 5x5). Эта оценка основывается на предыдущем опыте и знаниях источника, которая будет классифицироваться от Всегда надежного до Ненадежного или Непроверенного источника.
8. Оценка самих сведений снова же проводится получателем информации (см. ниже систему оценки сведений 5x5). Она будет

классифицироваться, начиная с Безоговорочно известный факт до Неправда или Злоумышленная информация.

9. Заполнение баз(ы) данных будет осуществляться Отделом по управлению рисками.

ОТЧЕТ О СВЕДЕНИЯХ

ОРГАНИЗАЦИЯ и СОТРУДНИК:		ДАТА / ВРЕМЯ ОТЧЕТА:	
-------------------------------------	--	---------------------------------	--

ИСТОЧНИК :		№:	
-------------------	--	-----------	--

ОЦЕНКА ИСТОЧНИКА	А Всегда надежный	Б Почти надежный	В Иногда надежный	Г Ненадежный	Д Непроверенный источник
-----------------------------	-----------------------------	-------------------------------	-----------------------------	------------------------	---------------------------------------

ОЦЕНКА СВЕДЕНИЙ	1 Безоговорочн о известно как правда	2 Известно лично источнику, но не сотруднику	3 Лично источник не знает, но подтверждает	4 Сложно судить	5 Подозрение на неправду или злоумышленность
----------------------------	--	--	--	---------------------------	--

ОТЧЕТ	ОЦЕНКА		
ТЕКСТ	И	С	

ОТПРАВЛЕНО АНАЛИТИКУ РИСКОВ: ДА / НЕТ. ДАТА:

РАСПРОСТРАНЕНО: _____ ДАТА: _____ Правильны ли коды Оценки? ДА / НЕТ ... БАЗА ДАННЫХ ЗАПОЛНЕНА? ДА / НЕТ	Подпись / Составлено: _____
--	--

СИСТЕМА ОЦЕНКИ СВЕДЕНИЙ 5 x 5

1. ОЦЕНКА ИСТОЧНИКА.

Источник оценивается по алфавитным категориям, перечисленным ниже. На практике очень немногим источникам присваивается «А». В системе оценки 5x5 разграничены «непроверенный источник» и «ненадежный источник». Категории таковы:

А = ВСЕГДА НАДЕЖНЫЙ.

Лицо, которое в прошлом доказало свою надежность во всех инстанциях, которых он снабжал информацией, у которых нет сомнений в истинности, достоверности и компетенции источника или информации. Примеры подобного могут включать информацию, известную непосредственно другим сотрудникам правоохранительных органов, или информацию, которая в прошлом всегда была 100% точности.

Б = ПОЧТИ НАДЕЖНЫЙ.

Источники, информация которых, в прошлом, в большинстве случаев, подтверждалась как надежная. К примерам можно отнести контакты и информанты, информация которых оказалась верной в преобладающем большинстве случаев, но не достаточно, чтобы отнести их к разряду «А».

В = ИНОГДА НАДЕЖНЫЙ.

Источники, информация которых, в прошлом, в большинстве случаев, подтверждалась как ненадежная. Некоторая информация оказалась в прошлом верной, но в большинстве случаев была неверной. Исходя из информации, действий, без дополнительного подтверждения или проверки, не предпринимать.

Г = НЕНАДЕЖНЫЙ.

К примерам этого вида информации можно отнести лица, которые постоянно в прошлом оказывались ненадежными, или существует сомнения по истинности, честности или компетенции, например, информация прошла через несколько источников.

Д = НЕПРОВЕРЕННЫЙ ИСТОЧНИК.

Это необязательно означает, что информация ненадежная, но, тем не менее, с ней необходимо работать с осторожностью. Следует обратиться за подтверждение.

2. ОЦЕНКА СВЕДЕНИЙ.

- Сведения сами по себе должны оцениваться с применением числовых категорий, перечисленных ниже. Важно, чтобы такая оценка была точной настолько, насколько это возможно, так как возможно потребуются оправдание действий, принятых на основе таких сведений.
- В системе 5 x 5 пятая оценочная категория включена как материал, который подозревается как фальшивый или злонамеренно представленный. Применяемые категории:

1. БЕЗОГОВОРЧНО ИЗВЕСТНО КАК ПРАВДА.

→ К примерам можно отнести события, засвидетельствованные сотрудниками правоохранительных органов. При использовании технической вспомогательных средств, необходимо учесть, что хотя это будет точной фиксацией того, что сотрудник слышал, сами по себе сведения все же могут быть неточными, например, источник может повторять слухи или лгать.

2. ИЗВЕСТНО ЛИЧНО ИСТОЧНИКУ, НО НЕ ОТЧИТЫВАЮЩЕМУСЯ СОТРУДНИКУ.

3. ЛИЧНО ИСТОЧНИК НЕ ЗНАЕТ, НО ПОДТВЕРЖДАЕТСЯ ИНФОРМАЦИЕЙ, УЖЕ ЗАФИКСИРОВАННОЙ.

4. ЛИЧНО ИСТОЧНИК НЕ ЗНАЕТ, И НИКАК НЕ ПОДТВЕРЖДАЕТСЯ.

5. ПОДОЗРЕНИЕ НА НЕПРАВДУ ИЛИ ЗЛОУМЫШЛЕННОСТЬ.

Действия необходимо предпринимать с большой осторожностью, и подкреплять свидетельством надежного источника. Сверка подобной информации может оказаться полезным в судебных делах, например, почему информанта необходимо воспринимать как ненадежного. Хотя может быть и желательно фиксировать такие сведения, необходимо верно и четко сортировать и оценивать эти сведения на предмет потенциальных рисков, вызванных их включением.

ПРИЛОЖЕНИЕ III

КЛЮЧЕВЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ КОНЦЕПЦИИ КОМПЛЕКСНОГО УПРАВЛЕНИЯ ВНЕШНИМИ ГРАНИЦАМИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА (Модель четырехуровневого контроля доступа)

На своем заседании, состоявшемся 4-5 декабря 2006 года, Совет по юстиции и внутренним делам ЕС вынесло заключение, что комплексное управление границами (в ЕС) – это концепция, состоящая из следующих аспектов:

- Пограничный контроль (проверка и охрана), согласно Кодексу Шенгенских границ, включая анализ профильных рисков и сведений о правонарушении
- Раскрытие и расследование трансграничных преступлений в координации со всеми компетентными правоохранительными органами
- Координация и слаженность деятельности государств-членов, институтов и других государственных органов Сообщества и Союза.
- Межведомственное сотрудничество по управлению границами (пограничные силы, таможня, полиция, национальная безопасность и прочие профильные ведомства) и международное сотрудничество
- Модель четырехуровневого контроля доступа (меры в третьих странах, сотрудничество с соседними странами, пограничный контроль, контрольные меры в зоне свободного перемещения, включая возврат)

Первые два из этих аспектов описывают, **что** необходимо делать (пограничный контроль, анализ рисков, уголовная полиция, раскрытие и расследование трансграничных преступлений), в то время как следующие два аспекта описывают, **как** это должно осуществляться (через сотрудничество, связанность, межведомственное и международное сотрудничество, и последний аспект указывает на то, **где** это должно происходить.

Модель четырехуровневого контроля доступа описывается в Шенгенском Каталоге ЕС по контролю внешних границ, возврату и выдаче нелегальных мигрантов⁵³ и как основа КУГ. Модель состоит из серии взаимодополняющих мер, выполняемых на четырех разных уровнях: 1) меры в третьих странах, 2) сотрудничество с соседними странами, 3) пограничный контроль (на внешних рубежах), и 4) контрольные меры в зоне свободного перемещения, включая возврат.

1. Меры **первого уровня** осуществляются в **третьих странах**, особенно в странах происхождения и транзита. Эти меры включают консультирование и обучение, обеспечиваемые сотрудниками по связям и экспертами-документалистами, в отношении визового процесса для консульских управлений в консульских постах и для сотрудников компании-перевозчика в третьих странах происхождения или транзита, которые являются источником рисков, создаваемых нелегальной миграцией.
2. **Второй уровень** состоит из сотрудничества с **соседними странами**. Соглашения с соседними странами по сотрудничеству в сфере пограничного управления являются эффективным инструментом усиления пограничной безопасности. Сотрудничество необходимо осуществлять за счет учреждения соответствующих рабочих механизмов, как обмен информацией, соответствующие

⁵³ Проект доработанного Шенгенского Каталога по контролю внешних границ, возврату и выдаче нелегальных мигрантов – Рекомендации и передовой опыт, Совет ЕС, 7864/09 LB/mdc, стр.13.

коммуникационные каналы (каналы взаимосвязи), центральные, региональные и местные контактные лица, процедуры в случае чрезвычайной ситуации, объективный подход к инцидентам во избежание политических споров, проч. Также необходимо создать региональные структуры сотрудничества в морских районах. Все эти инициативы должны объединить все страны региона.

3. Пограничный контроль, в качестве **третьего уровня** модели, гарантирует систематические пограничные проверки каждого лица, **въезжающего или выезжающего из Шенгенской зоны**. Этот уровень также обеспечивает должную степень выявления нелегальных пересечений границы на территориях между контрольно-пропускными пунктами или по морю, с использованием фальшивых документов или скрываясь внутри различных видов транспорта. Пограничный контроль является частью национального предотвращения преступности, так как в ходе этого контроля обнаруживаются и выявляются случаи работорговли, кражи имущества и другие трансграничные преступления и преступления, связанные с границей, а также оказывается содействие выявлению серьезных преступлений.
4. **Четвертый уровень** состоит из контрольных мер внутри зоны свободного перемещения, включая возврат. Эти меры предотвращают нелегальную иммиграцию и трансграничную преступность внутри зоны действия Шенгенского соглашения за счет розыскных, проверочных и охранных мероприятий на основе национальной информации, и в соответствии с национальным законодательством. Нелегальных иммигрантов, выявленных внутри Шенгенской территории, необходимо взять под контроль компетентных органов. Они должны пройти регистрацию, и если нет оснований для их пребывания, и если нет препятствий и основываясь на неоспоримых гуманитарных основаниях или международном праве, они подлежат репатриации в страну своего происхождения. Государства-члены ЕС должны определить минимальные стандарты для контрольных мер внутри своих территорий вместе с другими профильными ведомствами, в тех местах, что важны для лиц, прибывших из третьих стран и находящихся нелегально, на узлах трансграничного движения, и т.п.

ПРИЛОЖЕНИЕ IV

ТЕХНИЧЕСКОЕ ЗАДАНИЕ ДЛЯ МЕЖВЕДОМСТВЕННОЙ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ПО КУГ

Это Техническое задание (ТЗ) детализирует состав и задачи Межведомственной рабочей группы по КУГ (МВРГ), а также процедуры, обеспечивающие бесперебойное функционирование и эффективность ее работы.

Постоянные члены

- Председатель (по согласованию со всеми партнерами, возможно Министерство внутренних дел)
- Министерство иностранных дел – визовые режимы
- Министерство внутренних дел – Пограничные силы
- Министерство финансов – Таможенная служба
- Министерство сельского хозяйства – Ветеринарная инспекция
- Министерство сельского хозяйства – Фитосанитарная инспекция

Партнеры-министерства и государственные учреждения

- Министерство здравоохранения

Если один из членов МВРГ не может присутствовать на заседании, он/она должен назначить представителя, который будет принимать решения от его/ее имени.

Задачи:

- Координация национальных экспертных групп;
- Рассмотрение и утверждение отчетов экспертных групп, а также объединенных отчетов;
- Обеспечение обязательств на высшем государственном уровне и постоянная связь с ответственными лицами, принимающими решения в правительстве;
- Обеспечение связи с другими профильными ведомствами и, при необходимости, их подключение, (например, Министерства туризма, транспорта, развития, юстиции, иностранных дел, финансов, труда, региональной интеграции, охраны окружающей среды и Торговая палата).

Фокусные точки в каждом из этих учреждений будут ответственны за распространение информации о реализовываемых проектных мероприятиях и передачу комментариев и вклада своих организаций в работу МВРГ. На заседания МВРГ будут приглашаться фокусные точки.

Решения Межведомственной рабочей группы по КУГ принимаются единогласно.

ПРИЛОЖЕНИЕ V

МОДЕЛЬ МЕМОРАНДУМА О ВЗАИМОПОНИМАНИИ ПО ОБМЕНУ ИНФОРМАЦИЕЙ И РАННЕМ ОПОВЕЩЕНИИ

МЕМОРАНДУМ О ВЗАИМОПОНИМАНИИ

Между Министерством А страны X, Министерством А страны Y и Министерством А страны Z о создании системы обмена статистической информацией по нелегальной миграции и участии в региональной системе раннего оповещения

Министерство А страны X, Министерство А страны Y и Министерство А страны Z (далее «Подписавшие Стороны»),

ЖЕЛАЯ внести свой вклад в общую цель – эффективное и рациональное управление региональными потоками нелегальной миграции;

ПРИЗНАВ, что для того, чтобы эффективно вести борьбу с нелегальной миграцией, Подписавшим сторонам необходимо получать предупреждающую информацию об угрозах и рисках, которые они несут, так чтобы стороны могли лучше подготовить подходящие контрмеры;

УЧИТЫВАЯ существующие двусторонние соглашения Подписавших сторон о сотрудничестве (в сфере политики);

ПРИЗНАВАЯ национальные нормативно-правовые акты Подписавших сторон о национальном и международном обмене статистическими данными по миграции, а также положения по обмену информацией, содержащейся в национальных Стратегиях и Планах мероприятий по Комплексному управлению границами (КУГ);

УЧИТЫВАЯ, что в настоящее время между компетентными органами Подписавших сторон не существует системы для обмена статистической информацией и раннего оповещения о нелегальной миграции,

ДОГОВОРИЛИСЬ о следующем:

Статья 1

Цель Меморандума о взаимопонимании

Цель этого МоВ заключается в учреждении эффективной системы обмена данными между профильными органами Подписавших сторон, содержащими статистические данные о нелегальной миграции и торговле людьми, а также региональной системы раннего оповещения.

Обмен статистическими данными о нелегальной миграции будет способствовать общему сотрудничеству между Подписавшими сторонами, окажет поддержку планированию и реализации национальных и международных мероприятий, связанных с борьбой с нелегальной миграцией и работорговлей, будет содействовать проведению совместного или отдельного анализа рисков.

Региональная система раннего оповещения будет способствовать своевременному обмену информацией между всеми заинтересованными Подписавшими сторонами, без необходимости в заблаговременной подаче запроса, что позволит получателю (получателям) предпринять упреждающие меры до того, как будет совершено какое-либо незаконное действие.

Статья 2

Национальное контактное лицо (НКЛ)

Раннее оповещение и обмен данными в рамках данного МоВ будет осуществляться через Национальное контактное лицо (далее НКЛ), которого должна определить (вновь назначить или в форме уже существующего контактного лица) каждая Подписавшая сторона. НКЛ должно приступить к своим обязанностям через 30 дней после подписания данного МоВ.

После определения НКЛ, необходимо незамедлительно сообщить другим Подписавшим сторонам имя НКЛ, номер телефона и факса, электронный адрес и другую соответствующую информацию. При любой смене контактных лиц, необходимо безотлагательно проинформировать другие Подписавшие стороны о данном обстоятельстве.

Руководствуясь рациональным подходом, одна из Подписавших сторон должна нести ответственность за сбор информации, поступившей от отдельных стран, используемой для подготовки общего ежемесячного и годового отчета (см. Статью 3). Ротация происходит ежегодно в алфавитном порядке, начиная со страны X с первого дня месяца после подписания МоВ.

I. Учреждение системы обмена статистической информацией по теме нелегальной миграции:

Статья 3

Формы отчетности

Подписавшие стороны обмениваются статистическими отчетами о ситуации с нелегальным пересечением границы и торговлей людьми раз в месяц, а также в особых случаях по инициативе одной из подписавших сторон, или при внесении запроса одной из сторон, подписавших этот МоВ. Раз год необходимо проводить общий анализ, который должен выполняться национальным государственным органом, ответственным за сбор всех национальных отчетов.

Статья 4

Обмен данными: формат и процедуры

Данными необходимо обмениваться в электронном виде, в форме образцов. Язык отчетности – английский. Каждым НКЛ заполняются соответствующие формы, разработанные для профильного национального отчета, и отправляются НКЛ государства, ответственному за общие ежемесячные, специальные, запрашиваемые и годовые отчеты, составленные на основе национальных отчетов.

Статья 5

Ежемесячный статистический отчет (ЕСО)

Для ежемесячного обмена данными между Подписавшими сторонами необходимо учредить систему отчетности, состоящую из **ежемесячного статистического отчета** (далее ЕСО) по следующим вопросам:

- Количество лиц, пересекавших границу нелегально за пределами контрольно-пропускного пункта
- Количество лиц, попытавшихся пересечь границ нелегально через контрольно-пропускной пункт

- Количество лиц, выявленных в качестве посредников
- Количество выявленных лиц, нелегально находящихся в стране
- Количество лиц, которым отказано во въезде
- Количество поданных заявок на предоставление убежища (внутри страны и на границе)
- Количество выявленных на контрольно-пропускных пунктах фальшивых или подделанных проездных документов по их видам и стране

Национальность злоумышленников должна быть указана в 3-буквенных кодах ISO.

Статья 6

Сроки для подачи данных

Информация о каждом государстве, собранная в целях предоставления данных для ЕСО, должна подготавливаться каждой Подписавшей стороной и отправляться национальным контактным лицам по электронной почте до **10-го рабочего дня следующего месяца**.

Государство, ответственное за общий отчет, должно собрать все национальные ЕСО и направить общий ЕСО Национальным контактным лицам Подписавших сторон по электронной почте до **15-го рабочего дня следующего месяца**.

15 рабочего дня марта месяца каждого года должен выполняться общий годовой анализ за прошлый год, и предоставляться статистический обзор всех профильных событий, по той же форме, что и ежемесячные отчеты.

Статья 7

Обзор

Государственные органы Подписавших сторон должны тщательно вести мониторинг процесса обмена данными и информацией и обеспечивать площадку для привлекаемых экспертов собираться каждый год для совместной работы над общим анализом на основе обмениваемой информации.

II. Разработка региональной системы раннего оповещения:

Статья 8

В целях создания региональной системы раннего оповещения, Подписавшие государства договорились передавать информацию о:

- первые признаки нелегальной миграции и сети посредников, особенно в тех государствах, в которых миграция берет свое начало;
- события, которые формируют новые тенденции в сфере нелегальной миграции и посредничества, и которые представляют такую угрозу, которая требует немедленных контрмер;
- изменения в образе действий, наблюдаемом в нелегальной миграции;
- вновь выявленные подделки проездных документов, визовых наклеек и разрешений на жительство, которые могут использовать для нелегального въезда или нелегального пребывания;
- исчезновение чистых бланков проездных документов, виз и разрешений на жительство, а также серийных номеров к ним;

- необычное увеличение месячной нормы лиц, нелегально попадающих в определенный пограничный сектор (сухопутные, воздушные, озерные, речные и морские границы);
- события по случаю (спортивные, культурные, туристические), которые могут вызвать значительное увеличение пассажирского потока в Подписавшие государства;
- увеличение в количестве сомнительных заявлений на выдачу визы или выявленных случаев злоупотребления, которые могут использоваться для нелегального въезда на территорию Подписавших государств;
- посредничество в случае больших групп лиц;
- новые методы посредничества или новые сети посредников;
- принятие новых или внесение дополнений и изменений в законодательство по визам, пограничному контролю, условиям въезда и пребывания, которые могут отразиться на других Подписавших государствах в плане миграционных потоков;
- другие случаи, которые, по мнению Подписавшей стороны, имеют особое значение для других Подписавших сторон, в вопросе борьбы с нелегальной миграцией или сетью посредников.

Статья 9

Если Подписавшая сторона осведомлена о любом из вышеперечисленных случаев нелегальной миграции, она должна незамедлительно проинформировать Подписавшую сторону, заинтересованную в этом вопросе, с применением средств Информационной формы раннего оповещения.

Каждое контактное лицо, проинформированное о любом из вышеперечисленных случаев нелегальной миграции, особенно об угрозе на границе, должно немедленно и по собственной инициативе, принять необходимые меры и безотлагательно проинформировать другие профильные организации Подписавшей стороны.

Статья 10

Эта отчетная система должна быть без предвзятого отношения к существующей процедуре отправки статистических данных или к дву- или многосторонним соглашениям по обмену информацией.

Статья 11

Данный МоВ должен применяться Подписавшими сторонами в соответствии со своим национальным законодательством.

Передача информации может быть приостановлена по соображениям национальной или общественной безопасности. В случае приостановки обмена, все Подписавшие стороны должны быть надлежаще проинформированы об этом, и поступая подобным образом, объяснений приостановки не дается.

Статья 12

Заключительные положения

МоВ заключается на неопределенный период времени, и он вступает в силу с момента его подписания всеми Подписавшими сторонами (или в случае, когда назначенные Подписавшие стороны подписывают документ разными датами, соглашение вступает в силу с даты подписания последней Стороной).

Дополнения или изменения в данный МоВ могут вноситься с взаимного письменного согласия всех Подписавших сторон, направленного по дипломатическим каналам, согласно процедуре, предусмотренной для его принятия.

Каждая Подписавшая сторона может прекратить применение МоВ, выслав заблаговременное письменное уведомление другой Подписавшей стороне, через три месяца после дня, когда одна Подписавшая сторона получила такое уведомление.

К этому МоВ могут присоединиться другие государства с письменного согласия всех Подписавших сторон, направленного по дипломатическим каналам.

Подписано в XX часов, XX дня и месяца, на английском / русском языках. Перевод на все соответствующие языки будет предоставлен подписывающими сторонами.

(подписи)

Приложение

Информационная форма раннего оповещения

№.:

Отчитывающаяся сторона:

Дата:

Получатель:

Тема:

- Нелегальное пересечение границы
 - Содействие
 - Подделка
 - Исчезновение чистых бланков
 - Прочее (указать)
-

Подробнее по теме:

.....

1. Место и дата выявления / предполагаемого появления:

На границе: на суше на море в воздухе на озере на реке
Внутри страны: (место)

Прочее (указать)

.....

2. Национальность (национальности) и число обнаруженных лиц из третьих стран: (ISO код)

Национальность Кол-во Национальность Кол-во Национальность Кол-во

3. Нелегальное пересечение границы через посредников: Да Нет

Национальность/национальности и число посредников: (ISO код)
Национальность Кол-во

4. Средство транспорта: пешком автотранспорт минибус
 автобус/контейнер грузовик аэроплан
 пассажирский поезд товарный поезд судно
 прочее (указать).....

5. Маршрут:

из.....через.....в.....

6. Используемые проездные или идентификационные документы:

- обычный паспорт служебный паспорт
- дипломатический паспорт
- национальный идентификационный документ
- обычный проездной документ (Женевская конвенция 1951г.)
- необычный иностранный идентификационный документ
- Вид на жительство прочее

(указать).....

Страна, которой выданы проездной или идентификационный документ (ISO код):

.....

Место выдачи:

.....

7. Вид использованной визы: Кратковременная Транзитная Длительное пребывание Нет

Дата и место выдачи: Страна, выдавшая визу (ISO код):

.....

8. Виды и количество выявленных подделанных документов: Всего:

.....

- замененная фотография (количество.....)
- подставное лицо (количество.....)
- измененные въезды (количество.....)
- украденный бланк (количество.....)
- замененные страницы (количество.....)
- использование иностранных официальных документов (количество.....)
- другое (указать)..... (количество.....)

9. В случае использования или обнаружения украденных/исчезнувших бланков проездных документов или идентификационных документов:

Тип документа:

- паспорт виза вид на жительство
- другие проездные документы (указать).....

Серийный номер документа:

Государство, выдавшее документ:

.....

10. Дата, длительность и место события, которое может вызвать значительное увеличение пассажирского движения:

- спортивные культурные туристические
- прочие

дата/длительность.....

.....

место.....

применяемые транспортные средства

.....

11. Требуется ли информация от обратной связи: Да Нет

12. Комментарии/Принятые меры:

.....
.....
.....

Общее число страниц в отчете:

Сопроводительная страница с дополнительной информацией: Да Нет

ПРИЛОЖЕНИЕ VI

ОСНОВНЫЕ СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

Пограничный контроль

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ
Шенгенское соглашение 1985 года от 14 июня 1985г., подписанное между правительствами государств экономического союза Бенилюкс, Федеральной Республикой Германия и Французской Республикой, «О постепенном упразднении проверок на их общих границах» (OJ L 239, 22 сентября 2000г.)
Конвенция, реализующая Шенгенское соглашение от 14 июня 1985г., подписанное между правительствами государств экономического союза Бенилюкс, Федеральной Республикой Германия и Французской Республикой, «О постепенном упразднении проверок на их общих границах» (OJ L 239, 22 сентября 2000г.)
Указ Совета 2004/82/ЕС от 29 апреля 2004 года «Об обязанности перевозчиков сообщать данные о пассажирах»
Постановление Совета 2007/2004/ЕС от 26 октября 2004 года, «Об учреждении Европейского агентства по управлению операционным сотрудничеством на внешних границах государств-членов европейского Союза»
Постановление Совета (ЕС) № 2007/2004 от 26 октября 2004 года, «Об учреждении Европейского агентства по управлению операционным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Европейского Союза» (OJ 2004 L 349/1 от 25 ноября 2004г.), (Фронтекс).
Прюмская Конвенция, Совет ЕС (№ 10900/05, 07.07.2005)
Постановление № 562/2006 Европейского Парламента и Совета от 15 марта 2006 года, «Об учреждении Кодекса Сообщества по правилам пересечения границы физическими лицами» (Шенгенский Пограничный кодекс)
Постановление 1931/2006/ЕС от 20 декабря 2006 года Европейского Парламента и Совета «О правилах местного пограничного движения на внешних сухопутных границах государств-членов» и «О внесении дополнений в Шенгенскую конвенцию»
Рекомендация Комиссии от 06.11.2006г., «Об учреждении общего «Практического учебного пособия для пограничных сил» (Шенгенский Учебник) для использования компетентными органами государств-членов при проведении пограничного контроля физических лиц»
Выводы Совета от 4-5 декабря 2006 года «О Комплексном управлении границами» (2768 ^о заседание Совета по юстиции и внутренним делам в Брюсселе)
Положение 863/2007/ЕС от 11 июля 2007 года Европейского Парламента и Совета «Об учреждении механизма для создания Пограничных отрядов быстрого реагирования» и «О внесении дополнений в Постановление Совета №2007/2004 по данному механизму и регулирующие задачи и полномочия прикомандированных сотрудников»
Информация Комиссии «Пограничный пакет» от 13 февраля 2008г.
Выводы Совета от 5-6 июня 2008 года «Об управлении внешними границами государств-членов европейского Союза» (2873 ^о заседание Совета по юстиции и внутренним делам в Люксембурге)
МЕЖДУНАРОДНЫЕ
Конвенция от 7 декабря 1944 года «О Международной гражданской авиации» (Конвенция МГА, Приложение 2, 9)
Конвенция «О содействии международному морскому движению» (ФАЛ, 9 апреля 1965 года)
Конвенция «По борьбе с транснациональной организованной преступностью» (ООН, Палермская Конвенция, 15 ноября 2000 года, включая два протокола)
См. Конвенцию ООН «По борьбе с международным терроризмом» на веб-ресурсе: http://www.un.org/News/dh/latest/intreaterror.htm

Таможенный контроль

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ
Программа таможи ЕС – На пути к современной таможе (2007) ⁵⁴ Таможенный Кодекс Сообщества: Положение Совета (ЕЕС) № 2913/92 (действительно до конца переходного периода, 2013 г.)
Постановление Совета 92/12/ЕЕС, «Общий порядок для субъектов, подлежащих акцизным сборам»
Постановление Комиссии (ЕЕС) № 2454/93 от 2 июля 1993 года «О положениях по реализации Положения Совета (ЕЕС) № 2913/92 учреждающего Таможенный Кодекс Сообщества»
Постановление (ЕС) № 450/2008 Европейского Парламента и Совета от 23 апреля 2008 года «О Таможенном Кодексе Сообщества» (Модернизированный Таможенный кодекс)

⁵⁴Программа таможи ЕС применялась в качестве руководства для стран, вступивших в Европейский Союз. Она также применялась как инструкция странами-партнерами по Европейской политике соседства, желающими укрепить свой административный и операционный потенциал и привести в соответствие и упростить процедуры по стандартам ЕС. Программа таможи также применялась для содействия третьим странам из других регионов, как Азия и Южная Африка, в разработке и реализации реформирования таможи и проектов модернизации.

Постановление Комиссии (ЕЕС) № 2719/92 от 11 сентября 1992 года «О сопроводительном административном документе для перемещения при беспошлинном режиме продуктов, подлежащих акцизным сборам

Постановление Комиссии (ЕС) № 648/2005 «О безопасности»

Постановление Комиссии (ЕЕС) № 3649/92 «Об упрощенном сопроводительном документе»

МЕЖДУНАРОДНЫЕ

Конвенция «Об учреждении Совета по таможенному сотрудничеству» (МТО, 4 ноября 1952г.)

Пересмотренная Конвенция «Об упрощении и гармонизации таможенных процедур» (ВТО, пересмотренная Киотская Конвенция от 3 февраля 2006г.)

Международная конвенция «О согласовании пограничного контроля товаров» (ООН, 21 октября 1982г.)

Международная конвенция «О взаимной административной помощи по вопросам предотвращения, расследования и пресечения таможенных правонарушений» (ВТО, Конвенция Найроби, 21 мая 1980г.)

Конвенция «О номенклатуре для классификации товаров в таможенных тарифах» и Протокол «О внесении дополнений к конвенции» (ВТО, 11 сентября 1959г.)

Конвенция «О согласовании описания товара и система кодирования» (МТО, 1 января 1988г.)

Международная Конвенция «О взаимной административной помощи по таможенным вопросам» (ВТО, Йоханнесбургская Конвенция, 27 июня 2003г., еще не вступила в силу)

SAFE Структура стандартов для защиты и содействия мировой торговли (ВТО, 23 июня 2005г.)

Инспектирование растений и продуктов растительного происхождения

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

Постановление ЕС 2000/29/ЕС кодифицирующее весь спектр мер Сообщества против распространения и попадания вредных микроорганизмов

МЕЖДУНАРОДНЫЕ

Международная конвенция по защите растений (МКЗР) регулирует перемещения растений и продуктов растительного происхождения и их защита от вредных организмов

См. прочие международные стандарты, связанные с инспектированием растений и продуктов растительного происхождения, на веб-ресурсе: <http://www.ipfsaph.org/En/default.jsp>

Конвенция «О международной торговле исчезающими видами дикой фауны и флоры» (ООН, Конвенция СИТЕС, от 3 марта 1973г., дополнена 22 июня 1979г.)

Фитосанитарная конвенция по Африке (ОАС, 13 сентября 1967г.)

Инспектирование домашних животных и продуктов питания

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

Постановление 91/496/ЕЕС «О принципах ветеринарной проверки животных»

Постановление 97/78/ЕС «О принципах ветеринарной проверки продуктов питания»

Решение Комиссии от 17 апреля 2007 года «О списках животных и продуктов, подлежащих контролю пограничных инспекционных постов согласно Постановлению Комиссии 91/496/ЕЕС и 97/78/ЕС

Постановление ЕС 136/2004 «Об общем ветеринарном документе въезда» (CVED)

Система контроля торговли и экспертизы, внедренная Решением Комиссии 2004/292/ЕС

Положение Комиссии (ЕС) № 745/2004 от 16 апреля 2004 года «О мерах по импортированию продуктов животного происхождения для личного потребления»

Постановление (ЕС) № 454/2008 Европейского Парламента и Совета, дополняющее Положение (ЕС) № 998/2003 «О требованиях к здоровью животных, применяемых к некоммерческим перемещениям домашних животных, с учетом продленного переходного периода.

Постановление (ЕС) № 882/2004 Европейского Парламента и Совета от 29 апреля 2004 года «Об официальном контроле, проводимом для обеспечения подтверждения соответствия законам о кормах и продуктах питания, правилах здоровья и благополучия животных Решение 2001/812/ЕС (требования к ПКП)

Решение Комиссии (2000/208/ЕС) от 24 февраля 2000 года «О подробных правилах применения Постановления Совета 97/78/ЕС «О транзите продуктов животного происхождения из одной третьей страны в другую третью страну по автодорогам через европейское Сообщество»

Решение Комиссии (2000/571/ЕС) от 8 сентября 2000 года «О методах ветеринарной проверки продуктов из третьих стран, пунктом назначения которых обозначены свободные зоны, свободные склады, таможенные склады или операторов, осуществляющих доставку средствами морского транспорта

МЕЖДУНАРОДНЫЕ
<p>ВООЗЖ разработаны нормативные документы по правилам, которые государства-члены ЕС могут применять для своей защиты от попадания в страну болезней и болезнетворных организмов, без установления необоснованных санитарных барьеров. Основные нормативные работы, составленные ВООЗЖ:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Кодекс о здоровье наземных животных и Пособие по диагностическим тестам и вакцинации наземных животных → Кодекс о здоровье морских животных и Пособие по диагностическим тестам и вакцинации морских животных <p>Другие международные стандарты, связанные с инспекцией домашних животных и продуктов питания, см.: http://www.ipfsaph.org/En/default.jsp</p>

Проверка состояния здоровья человека

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ
Решение (ЕС) 2119/98/ЕС Европейского Парламента и Совета «О сети передаваемых заболеваний» (начало действовать в 1999 году)
Решение Комиссии 2000/96/ЕС от 22 декабря 1999 года «О передаваемых заболеваниях, охватываемые сетью Сообщества»
2003/542/ЕС: Решение Комиссии от 17 июля 2003 года, «О внесении дополнений в Решение 2000/96/ЕС «О работе сети наблюдения»
Постановление (ЕС) № 851/2004 Европейского Парламента и Совета от 21 апреля 2004 года «О Европейском центре по предотвращению и контролю заболеваний (ЕЦПКЗ)
Решение 2008/426/ЕС от 28 апреля 2008 года «О внесении дополнений в Решение 2002/253/ЕС «Об описании случаев для отчетности о передаваемых заболеваниях в сеть Сообщества»
Решение Комиссии 2000/57/ЕС от 22 декабря 1999 года и «О внесении дополнений в Решение от 28 апреля 2008 года «О системе раннего оповещения и реагирования (СРОП) для предотвращения и контроля передаваемых заболеваний»
Европейский центр по предотвращению и контролю заболеваний (ЕЦПКЗ) Кодекс добросовестного административного поведения
МЕЖДУНАРОДНЫЕ
Вторая редакция международных положений в области здравоохранения (положения) (ВОЗ, 15 июня 2007г.)
Международная классификация болезней (МКБ) (ВОЗ, май 1990г.)

Предоставление убежища и другие формы международной защиты

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ
Постановление Совета (ЕС) № 343/2003 от 18 февраля 2003 года «О критериях и механизмах определения государства-члена ЕС, ответственного за проверку заявления с просьбой об убежище, поданного иностранным лицом из третьей страны, одному из государств-членов ЕС (OJ L 50 от 25 февраля 2003 года), («Дублинское постановление»)
Постановление Совета (ЕС) № 2725/2000 от 11 декабря 2000 года «О создании «Евродак» для сопоставления отпечатков пальцев в целях эффективного применения Дублинской Конвенции (OJ L 316 от 15 декабря 2000 года)
Указа Совета 2001/55/ЕС от 20 июля 2001 года «О минимальных стандартах при предоставлении временной защиты в случае массового притока перемещенных лиц, и о мерах, содействующих балансу усилий, предпринимаемых государствами-членами, по приему таких лиц и ответственности за последствия такового» (OJ L 212 от 7 августа 2001 года)
«Зеленая Книга» по будущей Общеввропейской Системе предоставления убежища (СОМ(2007) 301 окончательный от 6 июня 2007 года)
МЕЖДУНАРОДНЫЕ
Всеобщая Декларация прав человека (ООН, 10 декабря 1948 года)
Африканский Устав по правам человека и народов (ОАС, 21 октября 1986 года)
Совет Европы «Конвенция по защите прав человека и фундаментальных свобод» и дополнительные протоколы (СЕ, 4 ноября 1950 года)
Всеобщая Исламская Декларация прав человека (Исламский Совет Европы, 19 сентября 1981 года)
Арабский Устав по правам человека (Совет Лиги арабских государств, 15 сентября 1994 года, 23 мая 2004 года, 15 марта 2008 года)
Женевская Конвенция о статусе беженцев, (ООН, 28 июля 1951 года, дополнения внесены 31 января 1967 года)
Конвенция против применения пыток и другого жестокого, бесчеловечного или унижающего обращения или наказания (CAT), (ООН, 10 декабря 1984 года)
Руководства и меры по запрещению и предотвращению пыток, жестокого, негуманного или унижающего обращения или наказания в Африке (ОАУ, 2002 года)
Европейская Конвенция по предотвращению пыток, жестокого, негуманного или унижающего обращения или наказания и дополнительные протоколы (СЕ, 1 февраля 1989 года)
Межамериканская Конвенция по предотвращению и наказанию за применение пыток (ОАС, 28 февраля 1987 года)
Декларация о территориальном убежище (ООН, 14 декабря 1967 года)
Африканский Устав по правам человека и народов (АУ, 26 июня 1981 года)

Конвенция Африканского Союза «О специфических аспектах проблем беженцев в Африке (АС, 10 сентября 1969 года)
Конвенция Организации Американских государств «О политическом убежище» (ОАГ, 28 марта 1935 года)
Конвенция Организации Американских государств «О территориальном убежище» (ОАГ, 28 марта 1954 года)
Конвенция Организации Американских государств «О дипломатическом убежище» (ОАГ, 28 марта 1954 года)

Миграция

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ
Указ Совета 2004/82/ЕС от 29 апреля 2004 года «Об обязанности перевозчиков сообщать данные о пассажирах» (ОJ L 261 от 6 августа 2004 года)
Указ Совета 2003/110/ЕС от 25 ноября 2003 года «О содействии в случаях транзита для целей возвращения воздушным транспортом», (ОJ L 321 от 06 декабря 2003 года)
Указ Совета 2002/90/ЕС от 28 ноября 2002 года «Об определении содействия несанкционированному въезду, транзиту и пребыванию» (ОJ L 328 от 5 декабря 2002 года)
Предложение по Указу Европейского Парламента и Совета «Об общих стандартах и процедурах в государствах-членах по возвращению нелегально находящихся иностранных лиц третьей страны» {SEC(2005) 1057} (COD/2005/0167 от 18 июня 2008 года), («Указа о возврате»)
Решение Совета 2004/573/ЕС от 29 апреля 2004 года «Об организации совместных рейсов для возвращений с территории двух или нескольких государств-членов иностранных лиц третьей страны, подлежащих действию индивидуальных ордеров на возвращение (ОJ 261 от 6 августа 2004 года).
Рамочное Решение Совета 2002/629 от 19 июля 2002 года «О борьбе с работоторговлей» (ОJ L 203 от 1 августа 2002 года)
Рамочное Решение Совета 2002/496 от 28 ноября 2002 года «Об усилении уголовного состава для предотвращения содействия несанкционированному въезду, транзиту и пребыванию (ОJ L 328 от 5 декабря 2002 года)
Рекомендация Совета от 30 ноября 1994 года «Об образце двустороннего соглашения по взаимной выдаче нелегальных мигрантов между государствами-членами и третьей страной, Рекомендации Совета от 24 июля 1995 года «О принципах, руководствуясь которыми необходимо при составлении протоколов по реализации соглашений о повторном приеме» (ОJ С 274/25 от 19 сентября 1996 года)
МЕЖДУНАРОДНЫЕ
Международная Конвенция «О защите прав всех работников-мигрантов и их семей (ООН, 18 декабря 1990 года)
Конвенция «О миграции в целях трудоустройства» (МОТ, пересмотрено в 1949 году)
Конвенция «О пресечении торговли людьми и сексуальной эксплуатации других, (ООН, 25 июля 1951 года)
Протокол «Против нелегального провоза мигрантов по суше, морю и по воздуху», дополняющий Конвенцию ООН по борьбе с транснациональной организованной преступностью, 15 декабря 2000 года
Протокол «О предотвращении, пресечении, уголовном наказании торговли людьми, особенно женщинами и детьми», дополняющий Конвенцию ООН по борьбе с транснациональной организованной преступностью, 15 декабря 2000 года
Рекомендации по этике и безопасности при собеседовании женщин, побывавших в рабстве (ВОЗ, 2003 год)
Межамериканская Конвенция «О международной торговле людьми, принадлежащих в национальным меньшинствам» (ОАГ, 18 марта 1994 года)
Конвенция Совета Европы «О борьбе с торговлей людьми» (СЕ, 16 мая 2005 года)

Виза и идентификационные документы

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ
Постановление Совета (ЕС) № 415/2003 от 27 февраля 2003 года «О выдаче виз на границе, включая выдачу таких виз морякам, плывущих транзитом» (ОJ L 64 от 7 марта 2003 года).
Общие консульские инструкции по визам для дипломатических миссий и консульских постов (ОJ С 326, 22 декабря 2005 года).
Решение Совета 2004/512/ЕС от 8 июня 2004 года «О создании Системы визовой информации (ВИЗ)» (ОJ L 213 от 15 июня 2004 года)
Каталог рекомендаций по правильному применению Шенгенских асquis и передовой опыт: Выдача визы, 07-02-2003
Постановление № 3625/09 Европейского Парламента и Совета «Об учреждении Кодекса Сообщества по визам (Визовый Кодекс)
МЕЖДУНАРОДНЫЕ
Конвенция МОТ «Об идентификационных документах мореплавателя» (№ 185) от 19 июня 2003 года

Сбор информации

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ
Решения, принятые совместно Европейским Парламентом и Советом, Решение № 1578/2007/ЕС Европейского Парламента и Совета от 11 декабря 2007 года «О статистической программе Сообщества на 2008 – 2012гг.»

Постановление (ЕС) № 862/2007 Европейского Парламента и Совета от 11 июля 2007 года «О статистике по миграции Сообщества и международной защите» и об аннулировании Постановления Совета (ЕЕС) № 311/76 «О сборе статистических данных об иностранной рабочей силе» (ОJ L 199 от 31 июля 2007 года)

Раннее оповещение и обмен информацией

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

Постановление от 27 мая 1999 года «О создании системы раннего оповещения для передачи информации о нелегальной иммиграции и сети посредников»

Выводы Совета от 30 ноября 1994 года «Об организации и развитии Центра по информации, обсуждению и обмену по вопросам пересечения границ и иммиграции (Сирефи)

Шенгенский Каталог ЕС, Контроль внешних границ, высылка и возврат нелегальных мигрантов: Рекомендации и передовой опыт, Совет Европейского Союза, 28 февраля 2002г.

Борьба с коррупцией

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

Конвенция ЕС «О защите финансовых интересов Европейских сообществ» (ОJ C 316, 27/11/1995)

Протокол ЕС к Конвенции «О защите финансовых интересов Европейских сообществ» (ОJ C 313, 23/10/1996)

2-й Протокол к Конвенции «О защите финансовых интересов Европейских сообществ» (ОJ C 221, 19/07/1997)

МЕЖДУНАРОДНЫЕ

Конвенция Организации Объединенных Наций «О борьбе с коррупцией» (2005г.)

Декларация ООН «О борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях» (1996г.)

Конвенция Организации Объединенных Наций «О борьбе с транснациональной организованной преступностью» (2003г.)

ООН: Международный кодекс поведения для государственных служащих (Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 51/59, 12.12.1996г.)

Совет Европы: Конвенция Гражданского права «О коррупции» (Европейское соглашение № 174, Страсбург, 04.11.1999г.)

Совет Европы: Двадцать принципов борьбы с коррупцией (Резолюция (97) 24).

ОЕСР Конвенция «О борьбе с взяточничеством иностранных государственных служащих в международных бизнес-операциях (1999г.);

ОЕСР: Доработанные рекомендации Совета по борьбе с взяточничеством в международных бизнес-операциях (1997г.)

ОЕСР: Рекомендации Совета по вычету налогов с взяток иностранным государственным служащим (Совет ОЕСР в апреле 1996 года)

ВТО: Арушская Декларация (июль 1993 года)

ОАГ: Межамериканская Конвенция против коррупции (29/03/1996г.)

ПРИЛОЖЕНИЕ VII ТАБЛИЦА ДЛЯ САМООЦЕНКИ КУГ

Эта таблица для самооценки КУГ может применяться практиками для оценки того, на какой стадии реализации КУГ в вашем ведомстве или стране и для оценки сильных и слабых сторон ваших систем управления границами – первый шаг при определении подходящих решений. Первые три раздела разделены согласно трем принципам КУГ; последний раздел посвящен антикоррупционным мерам.

Описание		Существует		Оценка					Комментарии, объяснения и/или необходимые меры
				1. слабо, 2. в процессе развития, 3. средне, 4. развита, 5.отлично					
ВНУТРИВЕДОМСТВЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО		да	нет	1	2	3	4	5	
Нормативно-правовая база	Какие действия, на которые уполномочено ведомство, были ясно описаны в нормативно-правовом акте								
	Законодательство соответствует таким юридическим актам, как международные конвенции /протоколы.								
	Существует четкое разделение задач между вашим ведомством и другими пограничными ведомствами.								
	Действия, определенные как правонарушения, четко определены, а соответствующее им предусмотренное наказание и юрисдикция также ясно изложены в нормативно-правовом акте								
	Структура ведомства и его место в государственной институциональной структуре четко обозначены в нормативно-правовом акте								
	Точно определены, какие задачи должны выполнять сотрудники на всех разных уровнях								
	Определена ведомственная документация								
	Ясно описан доступ и ответственность за базы данных, относящиеся к работе ведомства								
	Ясно описано, как отдельные подразделения/департаменты должны сотрудничать и сообщаться, включая мониторинг этих процессов								
Институциональная структура	Упорядочена командная цепочка между политическим уровнем и операционным уровнем								
	Все члены личного состава ведомства понимают свою собственную роль и обязанности и роль и обязанности своего подразделения в структуре ведомства								

	Существуют механизмы мониторинга для обеспечения соответствия и эффективности																			
	У ведомства своя стратегия менеджмента																			
	Ведомство постоянно ведет мониторинг реализации политики																			
	Полномочия по принятию решений переданы ведомству																			
Процедуры	У ведомства есть письменные стандартные операционные процедуры (СОПы) или аналогичные внутренние инструкции, описывающие рабочие процедуры, рабочий процесс и т.п.																			
	У всех сотрудников доступ к учебному пособию (пособиям), описывающему и обеспечивающему по всем процедурам в сфере их ответственности																			
	Письменные контрольные процедуры четко описывают рабочий процесс на КПП, включая виды, частоту и методологию контрольных процедур																			
	Существуют четкие инструкции и задачи анализа рисков, включая процедуру обмена результатами анализа рисков с другими ведомствами																			
	Все сотрудники осведомлены о процедурах и своей роли в них в случае непредвиденной ситуации /чрезвычайной ситуации																			
	У ведомства есть кодекс поведения (и этики)																			
	Все сотрудники знают о своих индивидуальных обязанностях, а также о процедуре дисциплинарного взыскания в случае нарушений.																			
	Дисциплинарные взыскания или исправительные меры применяются отделом, специализирующемся на внешнем аудите																			
	У лиц/пассажиров/перевозчиков, пересекающих границу, есть беспрепятственный доступ к информации об их правах, обязанностях и процедурах пересечения границы и последствиях любых нарушений																			
Кадры и обучение	В ведомстве существует ясная кадровая политика (наем, обучение, распределение, оценка трудовой деятельности, политика карьерного роста, т.д.)																			
	Кадровая политика регулярно оценивается и дорабатывается																			

	В ведомстве есть подразделение/отдел, занимающийся исключительно кадровыми вопросами																		
	Служебные обязанности подробно расписаны для всех сотрудников, и каждый сотрудник может ознакомиться с ними																		
	Процедура найма сотрудников объективная и прозрачная, и применяется в едином стандарте во всем ведомстве																		
	У ведомства есть собственная стратегия обучения																		
	Сотрудники регулярно проходят обучение и мониторинг на предмет соответствия ведомственному кодексу поведения																		
	У ведомства есть собственная академия/учебный центр																		
	У ведомства есть собственная учебная программа																		
	У ведомства есть собственные тренеры																		
	Тренеры проходят регулярное обучение (педагогическое и профессиональные курсы)																		
	У тренеров достаточно ресурсов и навыков для проведения тренингов																		
	Обучение сотрудников, как по теории (в классах), так и на практике («без отрыва от работы»)																		
	Курсы повышения квалификации и профессиональные тренинги могут пройти все сотрудники на постоянной основе																		
	Проводятся межведомственные/внутриведомственные тренинги																		
	Проводятся курсы изучения иностранных языков																		
Взаимосвязи с обмен информацией	У ведомства имеются операционные инструкции по управлению информационными потоками, включая обмен информацией																		
	Вид собираемой на границе информации и методы такой работы четко прописаны																		
	Во всем ведомстве используются стандартные формы и образцы/шаблоны																		
	В ведомстве существует ИТ система																		
	У зарегистрированных пользователей доступ к информации по профильной пограничной деятельности в режиме реального времени																		
	Информационный обмен осуществляется за счет циркуляции постоянных отчетов вверх по ведомству (вертикальное сообщение)																		

	Инструкции и информация постоянно передаются вниз через все уровни ведомства (вертикальное сообщение)								
	Подразделения на всех уровнях ведомства имеют доступ к точной информации, когда они в ней нуждаются								
	Регулярные (еженедельно/ежемесячно) заседания, заранее согласованные, проводятся в одном и том же подразделении (персонал/руководство) на местном, среднем и старшем уровне управления (горизонтальное сообщение)								
	Регулярные (еженедельно/ежемесячно), заранее согласованные, заседания проводятся между разными подразделениями на все уровнях (горизонтальное сообщение)								
	Регулярные (еженедельно/ежемесячно) заседания, заранее согласованные, проводятся между разными уровнями ведомства (вертикальное сообщение)								
	Сотрудники разных подразделений регулярно встречаются для осуществления совместной служебной деятельности								
	Иногда производится обмен (прикомандирование) сотрудниками между разными подразделениями, в целях усовершенствования их понимания функций другого подразделения								
Инфраструктура и оборудование	У всех сотрудников единая служебная форма (униформа) и связанное со служебной деятельностью личное оснащение								
	На всех местах имеется базовая мебель и офисные принадлежности для должного функционирования ведомства								
	На всех местах имеется базовое оборудование, необходимое для выполнения задач персонала								
	У ведомства есть/(или) есть доступ к достаточному количеству специализированного оборудования, необходимому для выполнения задач ведомства								
	Достаточное число сотрудников знают, как работать со специализированным оборудованием								
	У ведомства есть собственная инфраструктура (здания, дороги) КПП								
	В случае если у ведомства нет собственной инфраструктуры, ведомство заключило соглашение с таким собственником								

	Инфраструктура на всех КПП включает необходимое число зданий для осуществления ведомством своей деятельности												
	Инфраструктура на всех КПП включает необходимое число контрольных проездов												
	Инфраструктура на всех КПП включает безопасные кабинеты для собеседования и места содержания под стражей												
	Инфраструктура на всех КПП включает соответствующие помещения для лиц, просящих об убежище												
	Инфраструктура на всех КПП включает соответствующее коммуникационное оборудование (например, телефоны)												
	Инфраструктура на всех КПП включает безопасные помещения для конфискованных товаров												
	Инфраструктура на всех КПП включает отдельные и соответствующие помещения для служебного пользования (для проживания сотрудников, комната отдыха)												
	У ведомства имеется план инвестирования по закупке необходимого оборудования и/или для развития необходимой инфраструктуры												
	В положении регламентированы стандарты базового оборудования и инфраструктуры для ведомства												
Описание		Существует		Оценка					Комментарии, объяснения и/или необходимые меры				
				1. слабо, 2. в процессе развития, 3. средне, 4. развита, 5.отлично									
МЕЖВЕДОМСТВЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО		да	нет	1	2	3	4	5					
Нормативно-правовая база	Задачи, компетенция и сферы ответственности всех пограничных ведомств уточнены в законе												
	Отсутствует дублирование, накладки или лазейки между упомянутыми законами												
	Рассмотрено и пересмотрено законодательство на всех уровнях, чтобы обеспечить согласованность и соответствие												
	Ваше ведомство юридически уполномочено на сотрудничество с другими акторами												
	Детали того, как и когда возникает межведомственное сотрудничество, прописаны в законодательстве												

	Ваше ведомство оформило сотрудничество с другими ведомствами в виде официальных соглашений или MoB (Меморандум о взаимопонимании).																		
	Национальные законы о защите данных определяют стандарты, применяемые для сбора информации, ее обмена и хранения																		
Институциональная структура	Существует межведомственная рабочая группа, регулярно проводящая свои заседания.																		
	Ваше ведомство регулярно встречается с другими пограничными ведомствами, как на центральном, так и местном уровне.																		
	Ваше ведомство координирует с другими пограничными ведомствами вопросы модернизации и упразднения любого КПП																		
Процедуры	Рабочий процесс вашего ведомства на КПП синхронизирован с другими пограничными/инспекционными службами																		
	Существующие рабочие процессы документируются и оцениваются																		
	В вашем ведомстве установлены процедуры по информированию других ведомств и получению необходимой информации от этих ведомств																		
	Ведомство может делегировать полномочия другим ведомствам и быть делегированным на выполнение действий от имени других.																		
	Практикуется совместный контроль, такой как единый контроль и концепция «единого окна», или совместный внутренний контроль																		
	Проводятся совместные операции при помощи мобильных отрядов, например, на границе, в приграничной зоне или внутри страны																		
	Существуют совместные экспертные подразделения/специалисты																		
	Существуют совместные планы чрезвычайных мер, в которых четко определены отдельные задачи и обязанности ведомства																		
Кадры и обучение	Постоянно проводится анализ нужд в обучении																		
	Осуществляется обучение межведомственному сотрудничеству																		
	Осуществляется совместное обучение с другими ведомствами																		

	Иногда производится обмен сотрудниками между разными ведомствами для улучшения их понимания функций других ведомств																			
	Сотрудники с определенными навыками (языки, ИТ и проч.) могут привлекаться другими ведомствами.																			
	У обучающихся сотрудников полное и общее понимание комплексного управления границами и получают они стандартные знания.																			
	У тренеров разных ведомств общее техническое задание и квалификация																			
	Используются общие учебные помещения																			
	Применяются общие для всех ведомств учебные программы и материалы																			
Взаимосвязи с обмен информацией	В вашем ведомстве назначено контактное лицо(лица) по обмену информацией с другими пограничными ведомствами																			
	Ваше ведомство постоянно обменивается данными с другими пограничными ведомствами																			
	С другими профильными пограничными ведомствами осуществляется оперативный обмен особой/специальной информацией																			
	У вашего ведомства есть одна или две базы данных, совместно используемые с другими пограничными ведомствами																			
	ИТ система вашего ведомства совместима с ИТ системами других ведомств.																			
	Ваше ведомство участвует в системе раннего оповещения с другими пограничными ведомствами (например, через контактных лиц)																			
	Ваше ведомство обменивается с другими ведомствами анализами риска, риск-индикаторами и сведениями																			
Инфраструктура и оборудование	Расположение приоритетных КПП было определено в сотрудничестве с другими ведомствами																			
	Служебные помещения и инфраструктура используются совместно с другими ведомствами.																			
	Оборудование используется совместно с другими ведомствами																			
	Применяется совместная закупка помещений и оборудования																			

Описание		Существует		Оценка					Комментарии, объяснения и/или необходимые меры
				1. слабо, 2. в процессе развития, 3. средне, 4. развита, 5.отлично					
МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО		да	нет	1	2	3	4	5	
Нормативно-правовая база	Завершена (уточнена) делимитация и демаркация государственных границ								
	Соглашения по взаимной выдаче нелегальных мигрантов подписаны с соседними и другими соответствующими странами								
	База для сотрудничества и взаимосвязей существует в профильных законах								
	Рассмотрено и пересмотрено законодательство на всех уровнях, чтобы обеспечить согласованность и соответствие								
Институциональная структура	Официальные контрольно-пропускные пункты соответственно категоризированы с соседней страной (статус КПП, их приоритетность и соответствующая модернизация, а также координация часов работы)								
	Назначены общие контактные управления или фокусные точки (например, на стратегически важных КПП)								
	Ваше ведомство откомандировало (или учредило свое представительство) сотрудников по связям в соседние /стратегически важные страны								
	Ведомство представлено в региональной межведомственной рабочей группе, которая постоянно проводит свои заседания								
	Ведомство является членом/наблюдателем в профильных международных организациях								
Процедуры	Операционные процедуры согласованы с другими профильными пограничными ведомствами (в соседних странах)								
	Проводится совместный контроль, такой как общий пограничный контроль, патрулирование, розыск, судебно-медицинское освидетельствование, охрана, операции и проч.								
	Существуют совместные планы чрезвычайных мер								
	Документация, необходимая для тех, кто пересекает границу, стандартизированы с другими государствами/международными организациями								
Кадры и обучение	Обучение КУГ для сотрудников всех уровней проводится совместно с другими ведомствами и странами								

	Обучение сотрудников специальным предметам международного сотрудничества (языковые курсы, КУГ, ИТ и международные стандарты/процедуры)								
	Совместное обучение с пограничными ведомствами других государств (включая мультиведомственных/многонациональных участников и/или тренеров, практические занятия).								
	Регионально гармонизированы стандарты обучения и учебные программы								
	Число сотрудников на КПП согласовывается с соседней страной.								
Взаимосвязи с обмен информацией	Регулярные (еженедельно/ежемесячно), заранее согласованные, заседания проводятся на центральном уровне между представителями пограничных ведомств разных стран								
	Проводятся двусторонние, регулярные встречи (заранее согласованные) между представителями пограничных ведомств соседних стран на уровне местных КПП								
	Ваше ведомство участвует в региональных/международных инициативах (конференции, встречи, семинары и т.п.)								
	Постоянно и по требованию происходит обмен информацией между вашим ведомством и другим профильными пограничными ведомствами (в других государствах)								
	Информация применяется и анализируется в сотрудничестве с другими профильными пограничными ведомствами и прочими уполномоченными органами								
Инфраструктура и оборудование	Расположение приоритетных КПП было определено в сотрудничестве с другими государствами								
	Служебные помещения и инфраструктура используются совместно с другими государствами (совместное использование)								
	Оборудование используется совместно с другими государствами								
	Применяется совместная международная закупка помещений и оборудования								
Описание	Существует	Оценка					Комментарии, объяснения и/или		

				1. слабо, 2. в процессе развития, 3. средне, 4. развита, 5.отлично					необходимые меры
АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ МЕРЫ		да	нет	1	2	3	4	5	
Нормативно-правовая база	Указана ли коррупция в уголовном кодексе?								
	Создана ли правовая подструктура?								
	Является ли ваша страна подписавшимся участником Конвенции ООН против коррупции UNCAC								
	Подписала и ратифицировала ли ваша страна какой-нибудь международный антикоррупционный инструмент?								
Институциональная структура	Существует ли политическая воля по борьбе с коррупцией?								
	Существует ли национальная антикоррупционная стратегия и план мероприятий?								
	Существует ли в вашей стране независимый антикоррупционный орган, наделенный полномочиям вести расследования?								
	Считается ли коррупция отрицательным явлением в вашем ведомстве?								
Процедуры	Необходимо ли сотрудникам вашего ведомства вести работу с наличностью?								
	Отражена ли необходимость предотвращать коррупцию в процедурах вашего ведомства?								
	Установлен ли принцип «в 4 глаза» по финансовым процедурам?								
	Регулярно ли проводится аудит в вашем ведомстве?								
	Каждое ли лицо, обладающее полномочиями принимать решения, контролируется?								
	Проводится ли пограничная проверка выборочно или исходя из личных побуждений?								
	Существует ли процедура того, как расследовать случаи коррупции?								
	Существуют ли прозрачные процедуры закупок и соблюдают ли их?								
	Есть ли у вашего ведомства черный список компаний, которые уличены во взяточничестве?								
Кадры и обучение	Отражена ли проблема коррупции в учебной программе вашего ведомства?								
	Есть ли у вашего ведомства кодекс поведения?								
	Существуют ли четкий круг полномочий по каждой должности вашего ведомства?								
	Существует ли отборочная комиссия по найму сотрудников?								

	Производится ли проверка уровня образования до найма кого-либо на службу?								
	Платят ли кандидаты за получение должности?								
	Соответствует ли стартовый размер заработной платы в вашей службе фактической стоимости проживания?								
	Защищены ли активисты (разоблачители) в вашем ведомстве от актов возмездия?								
	Установлены ли санкции для государственных служащих, избличенных в коррупции?								
	Навсегда ли запрещается государственным служащим, избличенным в коррупции, работать в системе государственной службы?								
	Были ли кто-нибудь из государственных служащих вашего ведомства привлечены к суду и осуждены за предполагаемую коррупционную деятельность?								
	Существует ли постоянная ротация служащих во избежание развития коррупционных связей?								
	Невозбраняется ли сотрудникам вашего ведомства получение подарков или приглашений от клиентов?								
	Существует ли максимальная стоимость подарков, которые могут быть приняты от клиента?								
	Существует ли более или менее гендерный баланс среди сотрудников вашего ведомства?								
	Обязаны ли сотрудники вашего ведомства декларировать свое имущество и подтверждаются ли эти декларации? Существует ли возмещение материального ущерба?								
Взаимосвязи и обмен информацией	Поднялся или снизился за последние годы рейтинг вашей страны по Индексу восприятия коррупции, составленному Трансперенси Интернэшнл?								
	Каков имидж вашего ведомства - преимущество положительный или отрицательный - в глазах общественности?								
	Хорошо ли осведомлена общественность о правах ваших служащих и причитающихся выплатах?								
	Существуют ли информационные брошюры, знаки, веб-сайты (на государственных языках и на английском языке), информирующие общественность о ее правах и юридических обязательствах не предлагать взятку?								
	Существует ли Омбудсмен по жалобам на вашу службу? Знают ли люди об этом?								
	Можно ли подать анонимные жалобы на сотрудников вашего ведомства?								
	Позитивны ли ваши отношения с СМИ?								



Региональный офис БОМКА
Кыргызская Республика, г. Бишкек 720017, ул. Чокморова, 234 "а"
Тел.: +996 (312) 31 73 83; 31 78 34; факс: +996 (312) 31 73 82,
электронная почта: office@lists.bomca.eu
веб-страница: www.bomca.eu