

EuropeAid



Европейская
Комиссия

Принципы комплексного управления границами во внешнем сотрудничестве Европейской Комиссии

ноябрь
2010

Об этом документе:

Принципы предназначены для сотрудников делегаций Европейского Союза (ЕС) и работников штаб-квартиры Европейской Комиссии (ЕК), а также партнеров ЕС и других учреждений-доноров, работающих и поддерживающих проекты ЕК в области комплексного управления границами. Он был подготовлен Управлением по сотрудничеству EuropeAid при поддержке Международного центра по развитию миграционной политики (ICMPD).

Этот документ следует рассматривать в качестве вклада в предпринимаемые усилия по повышению качества работы ЕС в области внешнего сотрудничества. Любые замечания, вопросы или предложения приветствуются и должны быть адресованы: EuropeAid-E3-social-human-development-migration@ec.europa.eu.

Мнения, выраженные в данной публикации, не обязательно совпадают с мнениями Европейской Комиссии.

Европейская комиссия

Бюро сотрудничества EuropeAid
Директорат Е – Качество операций
Rue de la Loi 41 – B-1049 Brussels

Справочные материалы в интернете:
<http://europa.eu/europedirect/>
<http://ec.europa.eu/world>
<http://ec.europa.eu/europeaid>



**ЕВРОПЕЙСКАЯ
КОМИССИЯ**

Принципы комплексного управления границами
во внешнем сотрудничестве
Европейской Комиссии

ноябрь
2010

Содержание

БЛАГОДАРНОСТИ	9
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	10
ГЛОССАРИЙ ПО КОМПЛЕКСНОМУ УПРАВЛЕНИЮ ГРАНИЦАМИ	11

ГЛАВА 1 ВВЕДЕНИЕ	14
1.1. ЦЕЛЬ И ЦЕЛЕВАЯ ГРУППА	13
1.2. ПРЕДПОСЫЛКИ	14
1.3. СТРУКТУРА ПРИНЦИПОВ	15

ГЛАВА 2 КУГ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ	18
2.1 ЧЕТЫРЕХУРОВНЕВАЯ МОДЕЛЬ УПРАВЛЕНИЯ ДОСТУПОМ	20

ГЛАВА 3 СОТРУДНИЧЕСТВО В КОНТЕКСТЕ КОМПЛЕКСНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГРАНИЦАМИ	21
3.1. ВНУТРИВЕДОМСТВЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО	24
3.2. МЕЖВЕДОМСТВЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО	24
3.3. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО	25

ГЛАВА 4 ОСНОВНЫЕ ВЕДОМСТВА В СФЕРЕ КОМПЛЕКСНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГРАНИЦАМИ	24
4.1 ПОГРАНИЧНЫЙ НАДЗОР/ВЕДОМСТВА, ОТВЕТСТВЕННЫЕ ЗА ПОГРАНИЧНЫЙ НАДЗОР	27
4.2. ПОГРАНИЧНЫЕ ПРОВЕРКИ/ВЕДОМСТВА, ОТВЕТСТВЕННЫЕ ЗА ПОГРАНИЧНЫЕ ПРОВЕРКИ	29
4.3 ТАМОЖЕННЫЕ ОРГАНЫ	30
4.4 ВЕДОМСТВА ПО ИНСПЕКЦИИ РАСТЕНИЙ И РАСТИТЕЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ	31
4.5 ВЕДОМСТВА ПО ИНСПЕКЦИИ ЖИВЫХ ЖИВОТНЫХ И ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ ЖИВОТНОГО ПРОИСХОЖДЕНИЯ	32
4.6. ВЕДОМСТВА ПО ИНСПЕКЦИИ ПРОДУКТОВ ПИТАНИЯ И КОРМОВ НЕ ЖИВОТНОГО ПРОИСХОЖДЕНИЯ	33
4.7. ВЕДОМСТВА, ОТВЕЧАЮЩИЕ ЗА ПРОВЕРКУ СОСТОЯНИЯ ЛЮДЕЙ	33

ГЛАВА 5 ВНУТРИВЕДОМСТВЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО	33
5.1. НОРМАТИВНО - ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ	38
Пограничный надзор/пограничные проверки	39
Таможенные органы	39
Инспекция растений и растительной продукции	40
Инспекция живых животных и пищевых продуктов животного происхождения	40
Инспекция пищевых продуктов и кормов не животного происхождения	41
Общая политика и стратегия пограничного и внутреннего контроля	41
5.2. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ СТРУКТУРЫ	41
Отдел внутреннего контроля и внешнего аудита	42
Отдел анализа рисков	42
Мобильные подразделения	43
Пограничный надзор/пограничные проверки	43
Таможенные органы	44
Инспекция растений и растительной продукции	44
Инспекция живых животных и пищевых продуктов животного происхождения	45
Инспекция пищевых продуктов и кормов не животного происхождения	45
5.3. ПРОЦЕДУРЫ	46
Пограничный надзор/пограничные проверки	47
Таможня	47
Инспекция растений и растительной продукции	48
Инспекция живых животных и пищевых продуктов животного происхождения	48
Инспекция продуктов питания и кормов не животного происхождения	49
Уполномоченные органы власти	49
5.4. ПЕРСОНАЛ И ПОДГОТОВКА КАДРОВ	49
Персонал	49
Подготовка кадров	50
5.5. КОММУНИКАЦИЯ И ОБМЕН ИНФОРМАЦИЕЙ	50
Коммуникация	50
Обмен информацией	51
5.6. ИНФРАСТРУКТУРА И ОБОРУДОВАНИЕ	52
Базовое оборудование	52
Специальное оборудование	53
Инфраструктура	53
ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРИМЕРЫ	53



Содержание



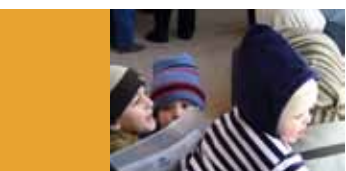
ГЛАВА 6 МЕЖВЕДОМСТВЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО	53
6.1. НОРМАТИВНО - ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ	58
Межведомственные соглашения	58
6.2. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ СТРУКТУРЫ	59
Межведомственная рабочая группа по комплексному управлению границами (КУГ)	59
Национальный координационный центр	59
Совместные специальные группы	59
6.3. ПРОЦЕДУРЫ	60
Совместный контроль	60
Совместные операции	61
Чрезвычайные планы	61
6.4. ПЕРСОНАЛ И ПОДГОТОВКА КАДРОВ	61
Совместная подготовка	61
Развертывание персонала	62
6.5. КОММУНИКАЦИЯ И ОБМЕН ИНФОРМАЦИЕЙ	63
Раннее предупреждение	63
6.6. ИНФРАСТРУКТУРА И ОБОРУДОВАНИЕ	63
Выбор приоритетных КПП	64
Совместное использование помещений и инфраструктуры	64
Совместное использование оборудования	65
6.7. СОТРУДНИЧЕСТВО С ДРУГИМИ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ СТОРОНАМИ	65
Сотрудничество с государственными субъектами	65
Сотрудничество с негосударственными субъектами	66
Сотрудничество с общественностью	67
ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРИМЕРЫ	68



ГЛАВА 7 МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО	69
7.1. НОРМАТИВНО - ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ	74
Пограничные проверки и таможенный контроль	74
Инспекция растений и растительной продукции	75
Инспекция живых животных и продуктов животного происхождения	75
Инспекция пищевых продуктов и кормов не животного происхождения	75
7.2. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ СТРУКТУРЫ	75
Офицеры связи	75
Общие контактные офисы	75
Региональные рабочие группы	76
Международные организации	76
7.3. ПРОЦЕДУРЫ	77
Совместный контроль	77
Контроль с одной остановкой	77
Совместное и координированное патрулирование	78
Совместные чрезвычайные планы	78
Стандартизированная документация	78
Координация статуса КПП	78
7.4. ПЕРСОНАЛ И ПОДГОТОВКА КАДРОВ	78
Совместная подготовка	78
Языки	79
7.5. КОММУНИКАЦИЯ И ОБМЕН ИНФОРМАЦИЕЙ	79
Регулярные совещания	79
Участие в международных инициативах	80
7.6. ИНФРАСТРУКТУРА И ОБОРУДОВАНИЕ	80
Технические аспекты	80
ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРИМЕРЫ	81



ГЛАВА 8 ВИЗОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРОЦЕДУРЫ В КОНТЕКСТЕ КУГ	80
Правовые, нормативные и институциональные основы	86
Процедуры	86
Технические требования и руководства	88
Межведомственное сотрудничество, обмен информацией и подготовка	88
ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРИМЕРЫ	89



ГЛАВА 9 УПРАВЛЕНИЕ ПО ВОПРОСАМ УБЕЖИЩА В КОНТЕКСТЕ КУГ	85
Правовые, нормативные и институциональные основы	92
Процедура	92
Процедура предоставления убежища в аэропортах	93
Информация о процедуре	93
Условия приема	94
ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР	94

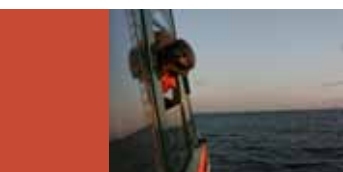
Содержание



ГЛАВА 10 УПРАВЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИЕЙ И АНАЛИЗ РИСКОВ	89
10.1. УПРАВЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИЕЙ	97
10.2. УГРОЗЫ И АНАЛИЗ РИСКОВ	99
СТРАТЕГИЧЕСКИЙ, ТАКТИЧЕСКИЙ И ОПЕРАТИВНЫЙ АНАЛИЗ РИСКОВ	99
ОЦЕНКА РИСКА	100
УПРАВЛЕНИЕ РИСКОВ	101
СООБЩЕНИЯ О РИСКАХ	101
ПРОФИЛИ РИСКОВ	102
СОВМЕСТНАЯ ГРУППА АНАЛИЗА РИСКОВ	103
ОБЩЕЕ УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ	103
10.3. РАННЕЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ	104
10.4. ЗАЩИТА ДАННЫХ	104
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ	105
ОПЕРАТИВНЫЕ АСПЕКТЫ ЗАЩИТЫ ДАННЫХ	105
ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРИМЕРЫ	106



ГЛАВА 11 БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ	101
ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ФОРМЫ КОРРУПЦИИ	109
11.1. БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ В КОНТЕКСТЕ КУГ	110
НОРМАТИВНО - ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ	111
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ СТРУКТУРЫ	111
ПРОЦЕДУРЫ	111
ПЕРСОНАЛ И ПОДГОТОВКА КАДРОВ	112
ОБОРУДОВАНИЕ	113



ГЛАВА 12 РАЗРАБОТКА НАЦИОНАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ КОМПЛЕКСНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГРАНИЦАМИ И ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПО СОТРУДНИЧЕСТВУ	106
12.1. СОЗДАНИЕ КООРДИНИРУЮЩЕГО ОРГАНА ПО КУГ	116
ОРГАН, ПРИНИМАЮЩИЙ РЕШЕНИЯ	117
ОРГАН ПО ВНЕДРЕНИЮ РЕШЕНИЙ	118
10.2. НАЦИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ КУГ ПО СОТРУДНИЧЕСТВУ	118
РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИИ КУГ ПО СОТРУДНИЧЕСТВУ	119
ПЛАН СТРАТЕГИИ КУГ ПО СОТРУДНИЧЕСТВУ	120
12.3. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПЛАН ДЕЙСТВИЙ КУГ ПО СОТРУДНИЧЕСТВУ	121
РАЗРАБОТКА НАЦИОНАЛЬНОГО ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ КУГ ПО СОТРУДНИЧЕСТВУ	121
ПОЛУЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ И СОДЕЙСТВИЯ ВНЕДРЕНИЮ ОТ КЛЮЧЕВЫХ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН	122
12.4. ВНЕДРЕНИЕ ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ	123
12.5. МОНИТОРИНГ, ОЦЕНКА И ОБЗОР	123
МОНИТОРИНГ	124
ОЦЕНКА	124
ОБЗОР	125
12.6. РЕЗЮМЕ ПО ПРОЦЕССУ ВЫРАБОТКИ СТРАТЕГИИ И ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ	125



ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ШЕНГЕНСКАЯ ЗОНА И СОТРУДНИЧЕСТВО	130
РАЗВИТИЯ ШЕНГЕНСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАСШИРЕНИЕ ШЕНГЕНСКОЙ ЗОНЫ	130
МЕРЫ, ПРИНЯТЫЕ ГОСУДАРСТВАМИ-ЧЛЕНАМИ В РАМКАХ СОТРУДНИЧЕСТВА ПО ШЕНГЕНСКИМ СОГЛАШЕНИЯМ	131
ОТНОШЕНИЯ С ТРЕТЬИМИ СТРАНАМИ: ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ	131
ЛИССАБОНСКИЙ ДОГОВОР	131
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. МАРШРУТНЫЙ ЛИСТ	132
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ПРОЕКТНОЕ ЗАДАНИЕ МЕЖВЕДОМСТВЕННОЙ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ПО КУГ	134
ПРИЛОЖЕНИЕ 4. МЕМОРАНДУМ О ВЗАИМОПОНИМАНИИ	135
ПРИЛОЖЕНИЕ 5. КАРТА СУЩЕСТВУЮЩИХ ТАМОЖЕННЫХ СОЮЗОВ	141
ПРИЛОЖЕНИЕ 6. ОСНОВНЫЕ СПРАВОЧНЫЕ ДОКУМЕНТЫ	142
ПОГРАНИЧНЫЙ КОНТРОЛЬ	142
ТАМОЖЕННЫЙ КОНТРОЛЬ	143
ИНСПЕКЦИЯ РАСТЕНИЙ И РАСТИТЕЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ	143
ИНСПЕКЦИЯ ЖИВЫХ ЖИВОТНЫХ, ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ ЖИВОТНОГО ПРОИСХОЖДЕНИЯ И ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ И КОРМОВ НЕ ЖИВОТНОГО ПРОИСХОЖДЕНИЯ	143
ПРОВЕРКИ ЗДОРОВЬЯ ЧЕЛОВЕКА	144
ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УБЕЖИЩА И ПРОЧИЕ ФОРМЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЫ	145
МИГРАЦИЯ	145
ВИЗА И ДОКУМЕНТЫ, УДОСТОВЕРЯЮЩИЕ ЛИЧНОСТЬ	146
СБОР ИНФОРМАЦИИ	147
ЗАЩИТА ДАННЫХ	147
БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ	147
ПРИЛОЖЕНИЕ 7. ТАБЛИЦА САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ ОЦЕНКИ СОТРУДНИЧЕСТВА КУГ	148

Благодарности

Данные «Принципы комплексного управления границами во внешнем сотрудничестве Европейской комиссии» подготовлены в рамках проекта Управления по сотрудничеству EuropeAid при поддержке Международного центра по развитию миграционной политики (ICMPD). В ходе разработки данных Принципов были проведены миссии по выяснению обстоятельств в Нигерии, Боливии и Перу, в Индонезии и на Филиппинах. В связи с этим все, кто внес свой вклад в успех этих миссий, заслуживают большой благодарности. Основу редакционной группы составили: Мартин Плюим, Арабелле Бернекер, Жан-Ив Шарю, Эдриан Купер, Борут Эржен, Малин Франкенхойзер, Тарья Летонен, Виктор Макай, Вернер Тури и Даниель Вебер.

Со стороны Европейской комиссии за разработкой Принципов в Управлении по сотрудничеству EuropeAid наблюдал отдел ЕЗ «Социальное и гуманитарное развитие и миграция».

Список сокращений

AEO	Уполномоченный экономический оператор
API	Предварительная информация о пассажирах
BCP	Контрольно-пропускной пункт, КПП
BIP	Пост пограничного контроля, ППК
CITES	Конвенция о международной торговле исчезающими видами дикой фауны и флоры
CoE	Совет Европы, СЕ
C-TPAT	Партнерство таможенных служб и торговых организаций в борьбе с терроризмом
CVED	Общий ветеринарный документ на ввоз живого скота и продукции животного происхождения
DPE	Обозначенный пункт проверки продуктов питания и кормов не животного происхождения, ОПП
EC	Европейская комиссия, ЕК
EU	Европейский союз, ЕС
FAO	Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
FRONTEX	Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Евросоюза
IAWG	Межведомственная рабочая группа
IBM	Комплексное управление границами, КУГ
ICMPD	Международный центр по развитию миграционной политики,
ICS	Внутренний контрольный пункт, ВКП
ICT	Информационные и коммуникационные технологии, ИКТ
IT	Информационные технологии
IHR	Международные санитарные правила
ILO	Офицер связи по делам иммиграции
Interpol	Международная организация уголовной полиции, Интерпол
IOM	Международная организация по миграции
IPPC	Международная конвенция по защите растений
MoU	Меморандум о взаимопонимании
MS	Государство-участник
MSR	Ежемесячный статистический отчет
NCP	Национальный контактный пункт, НКП
OIE	Международное эпизоотическое бюро
SECI	Инициатива сотрудничества в Юго-Восточной Европе
ToR	Пределы компетенции
TRACES	Система торгового контроля и экспертизы
UNCAC	Конвенция ООН о борьбе с коррупцией
UNHCR	Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев
UNDP	Программа развития ООН, ПРООН
UNODC	Управление ООН по борьбе с наркоманией и преступностью
WG	Рабочая группа, РГ
WCO	Всемирная таможенная организация, ВТО

Глоссарий по комплексному управлению границами

План действий: рабочий план, указывающий, какие конкретные действия какими субъектами деятельности должны быть предприняты для достижения целей, определенных в стратегии.

Контрольный показатель: в контексте ЕС мониторинга, “контрольный показатель” означает сравнение рабочих методов на основании значимых показателей количества дел, количества персонала, среднего времени обработки дела и качества результатов.

Пограничный контроль: деятельность, производимая на границе только в связи с намерением пересечь границу или фактическим пересечением границы, независимо от всех остальных обстоятельств. В нее входят: (а) проверки в специально предназначенных пунктах пересечения границы с целью удостоверения, что люди, их транспортные средства и имущество имеют разрешение въехать на территорию страны или покинуть ее; и (b) наблюдение за границами между официальными пунктами пересечения границы и надзор наблюдение за пунктами пересечения границы в их нерабочее время для предотвращения пересечения границы лицами, не прошедшими пограничных проверок. См. также ниже **Таможенный контроль**.

Контрольно-пропускной пункт (КПП): любой пункт пересечения – наземных, морских, речных, озерных или воздушных границ – утвержденный компетентными органами как место пересечения государственной границы.

Пограничная охрана / пограничная полиция: любая официальная организация, которой поручено в соответствии с национальным законом выполнение проверок и надзора в точках пересечения границы или вдоль границы или в непосредственной близости от границы. В данном документе термин “пограничная охрана” употребляется как эквивалент пограничной полиции.

Пограничной инспекционный пункт (ПИП): любой пункт пересечения – наземных, морских, речных, озерных или воздушных границ – утвержденный компетентными органами на КПП с помещениями и оборудованием для: а) ветеринарного контроля коммерческих грузов живого скота и продуктов животного происхождения, и/или b) фитосанитарного контроля растений и растительных продуктов.

Восходящий и нисходящий информационный поток: описывает информационный поток внутри некоторой организационной единицы, берущий начало на центральном или оперативном уровне, а также внутри иерархических структур от оперативного уровня к политическому (восходящий) или от политического уровня к оперативному (нисходящий).

Перевозчик: любое физическое или юридическое лицо, профессионально занимающееся предоставлением сухопутного, водного или воздушного пассажирского транспорта.

Чрезвычайный план: организованный и скоординированный ряд шагов, которые должны быть предприняты в случае чрезвычайной ситуации или катастрофы на границе для того, чтобы помочь правительству быстро справиться с последствиями серьезных инцидентов с минимальными затратами и разрушениями. Чрезвычайные планы также могут включать процесс мониторинга и “триггеры” для инициации предусмотренных планом действий. Планирование чрезвычайных обстоятельств является неотъемлемой частью **управления** потенциальными или фактическими **рисками**.

Таможенный контроль: особые действия, осуществляемые таможенными органами в целях обеспечения правильного применения таможенного законодательства и других законодательных актов, регулирующих въезд-выезд, транзит, передачу, хранение и конечное использование товаров на территории страны.

Таможенные процедуры: любая из приведенных ниже процедур, определяющих статус товара в связи с его передвижением через границу: импорт, экспорт, транзит или специальные процедуры в соответствии с таможенным законодательством страны.

База данных: полное собрание данных, организованных для удобного доступа, обычно автоматизированное для электронного анализа.

Делимитация / демаркация: Делимитация - это “физическая” линия, определяющая государственную границу; демаркация - это акт установления и обозначения пределов или границ.

Система раннего предупреждения: система, используемая для получения информации или предупреждения других заинтересованных сторон об ожидаемых или существующих рисках или угрозах, связанных, например, с перемещением людей или товаров, или информации о рисках для здоровья животных, растений и людей.

Acquis communautaire ЕС: все законодательные инструменты Европейского союза, которые подлежат законодательному и/или практическому внедрению в государствах-участниках, а также в присоединяющихся странах в соответствии с согласованным планом до присоединения или в определенный срок после присоединения.

Внешние границы: относится к наземным и морским границам государств-участников ЕС, включая речные, озерные, и морские границы, аэропорты, морские, речные и озерные порты, при условии, что они не являются внутренними границами (ЕС).

Frontex: Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-участников Европейского союза (**Frontex**) была создана в ответ на необходимость совершенствования комплексного управления на

внешних границах Европейского союза.

Анализ пробелов и потребностей: анализ состояния дел и текущей деятельности с целью определения участков, требующих принятия мер для достижения установленных целей и стандартов.

Стратегия КУГ: каталог политических и практических целей, к достижению которых государство стремится с целью установления более комплексной, эффективной и результативной системы управления границами.

Мобильное отделение: единица управления, состоящая – в соответствии с предусмотренными задачами – из представителей одной или более организаций для выполнения внутреннего надзора (часто указывается как миграционный контроль в пределах территорий) и/или надзора между пунктами пересечения границы.

Оперативные цели: определенный результат, который должен быть достигнут посредством конкретного действия или ряда действий.

Оперативный план: подробный план конкретных задач для организаций и групп.

Личные данные: любая информация, для выявления или идентификации физического лица («субъекта данных»); идентифицируемый человек, это лицо, которое может быть идентифицировано, прямо или косвенно, в частности со ссылкой на идентификационный номер или на один или более факторов, характерных только этому лицу, физических, физиологических, психических, экономических, культурных или социальных отличительных черт.

Обработка персональных данных («обработка»): любая операция или набор операций, которые выполняются по личным данным, автоматическими или не автоматическими средствами, такие, как сбор, регистрация, организация, хранение, применение или изменение, извлечение, консультация, использование, раскрытие путем передачи, распространение или предоставление, выверка или сочетание, блокирование, стирание или уничтожение.

Процессный анализ: оценка рабочих и информационных потоков внутри организационной единицы, администрации или между организациями.

Анализ риска: структурный процесс, который оценивает вероятные или возможные угрозы для безопасности и целостности границы

Маршрутный лист: пронумерованный контрольный перечень для грузовых транспортных средств в таможенных пунктах на границе с окошками для отметок в соответствии с каждой пройденной мерой контроля (пограничная охрана, таможня, ветеринарная и фитосанитарная службы, а

также, возможно, органы власти другой страны), подписываемый официальным лицом службы контроля. Этот документ вручают водителю при въезде и забирают и проверяют при выезде, чтобы проконтролировать прохождение водителем и грузовиком всех необходимых проверок.

Шенгенское соглашение: подписавшие Шенгенское соглашение государства отменили все внутренние границы заменив их одной внешней границей, где пограничный контроль для Шенгенской зоны осуществляется в соответствии с согласованным законодательством и идентичными процедурами. Шенгенское соглашение было включено в рамки законодательства ЕС Амстердамским договором 1997 года.

Шенгенская зона: представляет территорию, где свободное передвижение лиц гарантируется в соответствии с Шенгенским соглашением 1985 года. Шенгенская зона постепенно расширилась и стала включать практически каждое государство-участник ЕС. Она также включает три государства не являющихся членами ЕС: Исландию, Норвегию и Швейцарию. Для получения дополнительной информации смотрите приложение 1.

Специальная группа: организационная единица, созданная исключительно для выполнения задач по достижению конкретной цели, обычно в течение установленного времени.

Третьи страны: Страны не являющиеся членами ЕС (терминология ЕС)

Учебный план: учебный/тренировочный план, разработанный для конкретных целевых групп и определенных областей работ. К примеру, “общий основной план” ЕС для пограничной охраны - это план, согласованный на уровне ЕС и состоящий из ряда модулей, которые считаются необходимыми для обучения офицеров пограничной охраны.

Учебное пособие: документ, разработанный на основе соответствующих учебных планов для обеспечения надлежащей реализации целей и задач в соответствующем учебном плане.

Визовая информационная система (ВИС): состоит из центральной информационной системы, связующего звена каждого государства-участника и коммуникационной инфраструктуры между центральной системой и национальным связующим звеном. Главной задачей ВИС является улучшение осуществления общей визовой политики и улучшение консульского сотрудничества и консультаций между Центральными визовыми органами государств-участников ЕС.



ГЛАВА

ГЛАВА 1

ВВЕДЕНИЕ

ДАННАЯ ГЛАВА ОТВЕЧАЕТ НА СЛЕДУЮЩИЕ ВОПРОСЫ...

- Какова цель данного документа?
- Почему были разработаны Принципы?
- Какова структура Принципов?

1.1. Цель и целевая группа

Принципы комплексного управления границами во внешнем сотрудничестве Европейской Комиссии (далее в тексте «Принципы») были предложены для поддержки сотрудников Европейской комиссии (ЕК) для формулирования и внедрения национальной и привязанной к местным условиям политики комплексного управления границами (КУГ) в третьих странах. Концепция КУГ первоначально была разработана для программ кооперации ЕК в Западно-Балканском регионе и отработана в сотрудничестве с международными экспертами и практиками в течение более семи лет практического внедрения в широкой географической области.

В основе данной концепции КУГ лежит понимание, что – независимо от государственной системы и уровня ее развития – результаты отдельных пограничных служб в целом улучшаются при усилении их взаимодействия. Управление границами становится

более согласованным и эффективным, что, к примеру, может привести к сокращению времени ожидания в контрольно-пропускных пунктах и, таким образом, повысить удовлетворенность потребителя. Одновременно сотрудничество может способствовать повышению уровня выявления незаконной трансграничной деятельности и тем самым усилению безопасности. КУГ помогает в достижении цели по поддержке открытых, но контролируемых и надежных границ, путем повышения координации и сотрудничества между всеми органами власти, имеющими отношение к границе, на национальном и международном уровнях.

Принципы разработаны с учётом двух целевых групп. Они предназначены для справок по КУГ для сотрудников ЕК в штаб-квартире и делегациях, включенных в деятельность по управлению границами, а также для их национальных партнеров: тех, кто практически занимается управлением границами во всем мире. Благодаря практическим примерам и рекомендациям Принципы могут служить конкретным рабочим инструментом для планирования и внедрения проектов внешнего содействия ЕК, а также для поддержки государств и других участников, занимающихся планированием и внедрением проектов, связанных с КУГ, с конечной целью разработки повсеместной эффективной системы КУГ.

Многие страны уже приняли меры, входящие в сферу КУГ. Цель Принципов - не изменить существующую успешную практику КУГ, а, скорее, предложить примеры ее дополнения и улучшения. Принципы не претендуют на полноту в отношении возможных целей национальной стратегии КУГ, также представленные в этом документе соображения не будут одинаково применимы и актуальны в каждой из стран. Принци-

пы следует рассматривать как рабочий инструмент, содержащий предложения по улучшению сотрудничества и координации на различных уровнях. Их не следует рассматривать как подробные технические указания, охватывающие все аспекты управления границами в отдельных странах, а скорее – как основополагающий документ по сотрудничеству и координации вопросов управления границами, учитываемый при разработке национальных систем комплексного управления границами (КУГ), наряду с другими соответствующими источниками. Кроме того следует подчеркнуть, что, хотя Принципы содержат целый ряд примеров, в том числе о коммерческих трансграничных перевозках, общий акцент лежит на частных трансграничных перевозках¹. Наконец, к Принципам следует относиться как к “живому документу”.

1.2. Предпосылки

КУГ был утвержден как приоритет в области сотрудничества с третьими странами в глобальном подходе к миграции ЕС, где приветствуется модернизация систем пограничного управления стран-партнеров. Концепция КУГ внешнего сотрудничества ЕК впервые была упомянута в программе планирования Европейской комиссии на 2002-2006 гг. для Западных Балкан в виде указания на то, что “более интегрированный и всеобъемлющий подход к управлению границами - единственный путь вперед, так как проблемы столь взаимосвязаны, что не могут быть эффективно решены по отдельности”². После многолетнего опыта внедрения концепции КУГ на Западных Балканах и Центральной Азии, этот документ был обновлен в 2007 году Международным центром по развитию миграционной политики (ICMPD), который уже со-

¹ Для получения дополнительной информации, (включая коммерческие трансграничные перевозки) ознакомьтесь с таможенными проектами ЕС, которые представляют собой набор практических рекомендаций по наилучшей практике ЕС в области таможенных операций

² Это отражает выводы Лакенского саммита ЕС, состоявшегося 14 и 15 декабря 2001 года, который призвал к “лучшему управлению контролем внешних границ [ЕС]” путем выработки “соглашений о сотрудничестве между службами, ответственными за контроль внешних границ и [проверку] условий, в которых могли бы быть созданы механизм или совместные службы контроля внешних границ”.

трудничал с ЕК при разработке первоначальной версии.³ В рамках финансируемой ЕК Программы управления границами в Центральной Азии (ВОМСА, реализуется ПРООН) центр ICMPD разработал также специальные принципы КУГ для этого региона.

Параллельно с разработкой КУГ в сотрудничестве ЕК с третьими странами значительный прогресс имел место в разработке концепции КУГ *внутри* ЕС. В 2006 году Совет по юстиции и внутренним делам ЕС заключил, что КУГ – это концепция, состоящая в координации и слаженности (согласовании стандартов пограничного надзора, пограничных проверок и анализа рисков), межведомственном сотрудничестве (улучшения борьбы с трансграничной преступностью и нелегальной миграцией, и содействия законному передвижению) и международном сотрудничестве, которое, в соответствии с “четырёхуровневой моделью контроля доступа” включает сотрудничество как с соседними, так и с третьими странами.⁴ В 2008 году Лиссабонское соглашение ссылаясь на КУГ призывает принять необходимые меры для постепенного перехода к системе комплексного управления внешними границами уважая свободное передвижения лиц.⁵

Эта концепция КУГ внедрена в Принципы. Однако, комплексное управление внешними границами ЕС не годится для применения в универсальном виде, который можно было бы скопировать как есть другими странами. Таким образом этот документ содержит передовую практику государств-участников ЕС и стран не входящих в ЕС по вопросам сотрудничества КУГ, а также экспертные рекомендации по организации функциональной системы. Для дополнительной информации по ключевым элементам концепции комплексного управления внешних границ ЕС смотрите Главу 2.

Помимо Восточной Европы и Центральной Азии, другие регионы, начинающие или развивающие в настоящее время сотрудничество по управлению границами с ЕК – это Южный Кавказ, Северная и Западная Африка, Азия и Центральная Америка. Поэтому программа EuropeAid отдала приоритет разработке общих принципов, не связанных с конкретной страной или регионом, и поставила соответствующую задачу перед ICMPD. Для анализа условий управления границами и установившейся практики в разных частях мира и разной географической и политической обстановке были проведены три миссии по выяснению обстоятельств в Нигерии, Боливии и Перу, в Индонезии и на Филиппинах. Настоящий документ объединяет опыт Западных Балкан и Центральной Азии с результатами работы этих миссий.

1.3. Структура Принципов

Следующая за введением Глава 2 этого документа дает понятие концепции КУГ и ее применение в рамках ЕС. Глава 3 содержит краткое введение в три основы КУГ как представлено в этих Принципах: внутриведомственное, межведомственное и международное сотрудничество и координацию. Глава 4 представляет основные ведомства в сфере КУГ: ведомства, ответственные за пограничный надзор; ведомства, ответственные за пограничные проверки; таможенную; ведомства, ответственные за инспекцию растений и продуктов растительного происхождения; инспекцию живых животных и продуктов животного происхождения и инспекцию продуктов питания и кормов не животного происхождения; а также и ведомства, ответственные за состояния здоровья людей.

³ В рамках Программы организации сообщества по содействию для реконструкции, развития и стабилизации (CARDS) “Поддержка и координация стратегий КУГ(договор ном. 81242), Международный центр по развитию миграционной политики ICMPD совместно с экспертами по управлению границами из ЕС подготовили и обновили данные Принципы.

⁴ Заключение саммита от 4-5 декабря 2006 года по КУГ(2768-е заседание Совета по юстиции и внутренним делам в Брюсселе).

⁵ Смотрите OJ 2008/C 115/01, консолидированную версию Договора о функционировании группы Европейского союза, глава 2 Политика в области пограничной проверки, предоставления убежища и иммиграции, статья 77 1(c) и 2(d).

Суть Принципов, то есть, концепция КУГ – практическое сотрудничество и координация – описана в главах 5, 6 и 7. Каждая глава предлагает теоретические и практические примеры, объединенные по теме в следующие разделы:

- **Нормативно - правовые основы** с описанием необходимой законодательной базы для сотрудничества и обмена информацией,
- **Институциональные структуры** с представлением рекомендаций по организационным условиям для введения КУГ,
- **Процедуры** для сотрудничества,
- **Персонал и подготовка кадров** о комплектовании личным составом и обучении в рамках координации и сотрудничества,
- **Коммуникация и обмен информацией** с представлением принципов оптимального создания стандартизированных и эффективных потоков информации и обмена ею,
- **Инфраструктура и оборудование** в дополнение к каждой главе с рекомендациями по средствам поддержки сотрудничества и координации на всех уровнях.

Сотрудничество с другими государственными субъектами, непосредственно не вовлеченными в задачи по управлению границами, и негосударственными субъектами рассматриваются в Разделе 6.7, посвященных сотрудничеству и координации с полицией, прокуратурой, органами власти, оказывающими со-

действие торговле, перевозчиками/операторами и общественностью.

Главы, следующие за изложением трех основ, посвящены важным пересекающимся проблемам. Главы 8 и 9 иллюстрирует связи между КУГ и управлением вопросами убежища и виз в контексте КУГ. Анализ рисков и управление информацией, важные для всех трех основ КУГ, рассматриваются в Главе 10, а Глава 11 описывает взаимосвязь между антикоррупционными мерами и КУГ.

Последняя часть Принципов, Глава 12, описывает пути разработки национальной стратегии КУГ и плана действий, включая формы и шаблоны. Раздел об оценке и обзоре информирует об оптимальном мониторинге процесса внедрения.

В конце каждой главы представлены практические примеры, иллюстрирующие уже внедренные компоненты КУГ в разных странах. Включенные в документ практические примеры следует рассматривать как неисчерпывающий перечень.

В конце Принципов приведен перечень ключевых справочных документов и приложений, включая образцы шаблонов и удобные информационные листы. Приложение 7 содержит анкету, по которой практики могут оценить степень внедрения КУГ в их ведомстве или стране, а также оценить сильные и слабые места их систем управления границами - первый шаг в определении подходящих решений.



ГЛАВА

ГЛАВА 2

КУГ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

ЭТА ГЛАВА ОБЪЯСНЯЕТ ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ КОНЦЕПЦИИ КУГ И ЕЕ ПРИМЕНЕНИЕ В РАМКАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

КУГ в ЕС основан на общем законодательстве, операционном сотрудничестве и финансовой солидарности между государствами-участниками. Общие задачи таковы:

- Защита внутренней безопасности и управление миграционными потоками в целях предотвращения нелегальной миграции, связанной с ней преступности и другой трансграничной преступности; и
- Разрешение беспрепятственного и быстрого пресечения границ легальным путешественникам.

Общая модель управления европейскими границами имеет важное значение для обеспечения внутренней безопасности, для предотвращения незаконной иммиграции и других трансграничных преступлений и обеспечение беспрепятственного пересечения границы легальным путешественникам. Потому концепция КУГ была разработана для обеспечения эффективного, всеобъемлющего и рентабельного управления внешних границ Европейского союза, касающихся контроля за передвижением лиц. Такова политика и она будет и впредь разрабатываться на основе трех основных компонентов: общего законодательства, оперативного сотрудничества и финансовой солидарности.

Концепция КУГ ЕС включает все меры относительно политики, законодательства, систематического со-

трудничества, распределения нагрузок, штата, оборудования и технологий, применяемых на различных уровнях компетентными органами государств-участников ЕС, сотрудничающими при необходимости с другими сторонами, в вопросах использования в числе прочего четырехуровневой модели контроля доступа и интегрированного анализа рисков.

Управление границами должно соответствовать трем задачам, которые обязательны и полностью совместимы друг с другом.

- Защита внутренней безопасности и управление миграционными потоками в целях предотвращения нелегальной миграции, связанной с ним преступности и другой трансграничной преступности;
- Обеспечение беспрепятственного и быстрого пресечения границ большинству путешествующих, которые соблюдают условия указанные в соответствующих Положениях; и
- Полное уважение фундаментальных прав, при обращении к каждому индивидууму, с полным уважением его человеческого достоинства и предоставления доступа к международной защите всех нуждающихся в них.

На встрече 4-5 декабря 2006 года Совет по юстиции и внутренним делам ЕС заключил, что комплексное управление границами (внутри ЕС) – это концепция, состоящая из следующих компонентов:

- Пограничный контроль (досмотр и надзор) согласно определению Шенгенского кодекса о границах, включая анализ соответствующих рисков и полицейскую разведку;
- Выявление и расследование трансграничных преступлений в координации со всеми компетентными правоохраняющими органами;

- Координация и согласование деятельности государств-участников и организаций и других органов ЕС;
- Межведомственное сотрудничество по управлению границами (пограничная охрана, таможня, полиция, государственная безопасность и другие соответствующие органы) и международное сотрудничество;
- Четырехуровневая модель управления доступом (меры в третьих странах, сотрудничество с соседними странами, пограничный контроль, меры контроля в зонах свободного перемещения, включая возвращение).

Вкратце, первые два компонента описывают, **что** надлежит сделать (пограничный контроль, анализ рисков, полицейская разведка, выявление и расследование трансграничной преступности), а следующие два компонента описывают, **как** это должно выполняться (посредством координации, согласования, межведомственного и международного сотрудничества), а последний компонент устанавливает, **где** это должно быть выполнено.

Как указано в Главе 1 и в свете разработки КУГ в рамках ЕС цель Принципов это не предоставление детальных технических характеристик по всем аспектам управления границами⁶. Скорее всего их задача предоставление практических примеров и рекомендаций о путях улучшения сотрудничества и координации, как указано в компонентах **как** и **где** выше.

2.1 Четырехуровневая модель управления доступом

Четырехуровневая модель управления доступом описана в Шенгенском каталоге ЕС по вопросам контроля

⁶ Смотрите Шенгенский каталог ЕС по вопросам контроля внешних границ, возвращения и реадмиссии - рекомендации и практический опыт, Совет Европейского союза, 7864/09, который далее описывает концепции КУГ, а также предоставляет рекомендации и практический опыт по управлению границами.

внешних границ, возвращения и реадмиссии⁷, в качестве основы КУГ. Она состоит из ряда взаимодополняющих мер, подлежащих внедрению на четырех разных уровнях: 1) Мероприятия в третьих странах; 2) Сотрудничество с соседними странами; 3) Пограничный контроль (на внешних границах) и 4) Контрольные мероприятия внутри региона со свободным перемещением, включая возвращение.

1. **Мероприятия первого уровня** проводятся в **странах третьего мира**, главным образом, в странах отправления и транзита. Эти мероприятия включают предоставление должностными лицами связи и специалистами по документации советов, а также обучение, относительно процессов выдачи виз для консульских чиновников в консульских учреждениях, а также для сотрудников транспортных компаний в странах отправления и транзита третьего мира, являющиеся источником рисков нелегальной иммиграции.
2. **Второй уровень** включает сотрудничество с **соседними странами**. Заключение соглашений с соседними странами о сотрудничестве в области управления границами является эффективным средством повышения пограничной безопасности. Сотрудничество должно быть реализовано посредством создания соответствующих рабочих механизмов, таких как обмен информацией, надлежащие каналы связи, центральные, региональные и местные пункты встречи, действия при чрезвычайных обстоятельствах, урегулирование инцидентов объективным способом для предотвращения политических споров и т.д. Структуры регионального сотрудничества между внешними границами также должны быть установлены в морских зонах. Эти инициативы должны объединить все страны региона.
3. Пограничный контроль, являясь **третьим уровнем** модели, гарантирует

систематические пограничные проверки каждого человека, **въезжающего или выезжающего из Шенгенской зоны**.⁸ Он также обеспечивает выявление случаев незаконного пересечения границы на должном уровне в зонах между пунктами пересечения границы или через море, используя фальшивые документы или скрываясь в различных транспортных средствах. Пограничный контроль является составной частью мероприятий по предотвращению преступлений на национальном уровне, так как он обеспечивает установление и обнаружение незаконного провоза людей, украденного имущества и других международных преступлений, преступлений, связанных с пересечением границ, а также способствует обнаружению тяжких преступлений.

4. **Четвертый уровень** включает мероприятия по контролю **в зоне свободного перемещения**, включая возвращение. Эти мероприятия предотвращают незаконную иммиграцию и трансграничную преступность на территории Шенгенских государств путем активизации поисков, проверок и мер наблюдения в соответствии с национальным законодательством. Нелегальные иммигранты, обнаруженные на Шенгенской территории, находятся под контролем властей. Они должны зарегистрироваться и при отсутствии оснований для проживания и препятствий, связанных с выполнением гуманитарных принципов или международного закона, они должны быть возвращены в страну их происхождения. Государства-участники совместно с другими соответствующими органами власти должны установить минимальные стандарты для мероприятий по контролю на их территории мест, которые считаются критическими для граждан стран третьего мира, проживающих незаконно, трансграничных путей сообщений/перевозок и т.д.

⁷ Обновленный Шенгенский каталог ЕС по управлению внешними границами, возвращения и реадмиссии - Рекомендации и передовая практика, ЕС, 7864/09

⁸ См. Приложение 1 для получения дополнительной информации «Шенгенская зона и сотрудничество».



ГЛАВА

ГЛАВА 3

СОТРУДНИЧЕСТВО В КОНТЕКСТЕ КОМПЛЕКСНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГРАНИЦАМИ

ЭТА ГЛАВА ОБЪЯСНЯЕТ
ПОНЯТИЕ КООРДИНАЦИИ
И СОТРУДНИЧЕСТВА В
КОНТЕКСТЕ
КОМПЛЕКСНОГО
УПРАВЛЕНИЯ
ГРАНИЦАМИ

КУГ предусматривает **координацию и сотрудничество между всеми субъектами, принимающими участие в управлении границами**. Посредством улучшения связи, обмена информацией и взаимопомощи внутри ведомств и между ними можно добиться более успешного управления государственной границей.

В рамках этих Принципов КУГ может быть определено как:

“национальная и международная координация и сотрудничество между всеми органами власти и ведомствами, принимающими участие в охране границ и содействии торговле для обеспечения эффективного, действенного и скоординированного управления границами с целью создания открытых, но при этом хорошо контролируемых и надежных границ.”⁹

Такое сотрудничество и координация должны иметь место на трех уровнях, которые называются также **три основы КУГ** и будут разъяснены в следующих ниже разделах:

⁹ Адаптация определения “Принципов КУГ на Западных Балканах”, административного рабочего документа Комиссии ЕС, обновленная версия, январь 2007 г. Надлежит подчеркнуть, что универсально согласованного определения КУГ не существует.

1. Внутриведомственное сотрудничество (внутри ведомства или министерства)
2. Межведомственное сотрудничество (между различными министерствами или пограничными службами)
3. Международное сотрудничество (с другими странами и международными организациями)



Рисунок 1: Внутриведомственное сотрудничество

3.1. Внутриведомственное сотрудничество

Внутриведомственное сотрудничество - это процедуры, обмен информацией и ресурсами в рамках одного министерства или организации. Сюда входит (а) вертикальное сотрудничество: между центральным, региональными и местными уровнями; и (б) горизонтальное сотрудничество: между различными единицами одного уровня.

Таким образом, внутриведомственное сотрудничество - это взаимодействие между:

- Министерством и соответствующим ведомством по управлению границами,
- Ведомством по управлению границами и другими службами внутри одного министерства,
- Различными отделами в главном управлении,
- Различными местными отделами: контрольно-пропускными пунктами (КПП), постами пограничного контроля (ППК), обозначенными пунктами проверки (ОПП) и внутренними контрольными пунктами (ВКП).

3.2. Межведомственное сотрудничество

Межведомственное сотрудничество - это сотрудничество и координация между различными министерствами и пограничными службами, а также между официальными представителями различных ведомств, действующими на границе или на ВКП. Оно начинается на министерском/центральном уровне, где обсуждаются среднесрочные и долгосрочные стратегии, и распространяется на оперативные контакты на уровне региональных управлений и повседневных операций на КПП.

Координация на стратегическом уровне помогает избежать противоречивых подходов; на местном уровне внутриведомственное сотрудничество должно обеспечивать более эффективную последовательность выполняемых действий, ускоренную обработку и более высокую раскрываемость незаконной трансграничной деятельности, например, нелегальной миграции и контрабанды товаров и животных.



Рисунок 2: Межведомственное сотрудничество

3.3. Международное сотрудничество

Более тесное международное сотрудничество в сфере управления границами с соседними и другими важными странами - это эффективный инструмент для поддержки законных трансграничных перемещений и торговли и одновременно борьбы с трансграничной преступностью и незаконной иммиграцией. Оперативную поддержку можно просить у соответствующих региональных/международных организаций, таких, как Frontex, Европол и Интерпол, при этом учреждение и поддержка в создании потенциала обеспечивается целым рядом других международных организаций, таких, как FAO, ICAO, ICMPD, IOM, OIE, OSCE, UNCTAD, UNHCR, UNODC, WCO и WHO. В то время, как центральный уровень сосредоточен на координации стратегических аспектов, таких как совместная защита и надзор за участками границы, максимально подверженными риску, сотрудничество на КПП сосредоточено на рутинных оперативных вопросах.

Таким образом, международное сотрудничество - это сотрудничество:

- Между соседними государствами по различным вопросам, например, об организации совместных патрулей или координации пограничного надзора, совместных пунктов пересечения границы, обмене информацией, совместной подготовке, общих контактных офисах и основных моментах;
- На многостороннем уровне для лучшего подхода к общим направлениям работы, таких как трансграничная преступность, нелегальная миграция, торговля людьми, терроризм и контрабанда товаров, посредством сотрудничества с международными участниками процессов, участия в региональных/международных форумах и подписания международных соглашений;
- На местном уровне между официальными представителями с обеих сторон границы.



ГЛАВА

ГЛАВА 4

ОСНОВНЫЕ ВЕДОМСТВА В СФЕРЕ КОМПЛЕКСНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГРАНИЦАМИ

ЭТА ГЛАВА ПРЕДСТАВЛЯЕТ ОСНОВНЫЕ ВЕДОМСТВА В СФЕРЕ КУГ

Названия и точный круг задач основных пограничных ведомств могут быть различными в разных странах, но самые важные функции остаются неизменными: надзор за государственной границей, а также контроль за людьми и товарами. Независимо от задач, все представители ведомств по управлению границами при выполнении своих обязанностей должны соблюдать права и свободы человека.

4.1 Пограничный надзор/Ведомства, ответственные за пограничный надзор

Надзор за государственной границей лежит в основе управления границами, так как они тесно связаны с понятием государственного суверенитета. Понятие надзора за границей относится к пограничной линии между официальными КПП, а также к самим КПП вне их официального времени работы. Во многих странах перед ведомствами, принимающими участие в надзоре, стоит очень сложная задача, так как им приходится иметь дело с сотнями километров границ на море, в пустыне, в горах или в джунглях, надзор за которыми очень сложен.

В таблице ниже перечислены ведомства, которые обычно принимают участие в выполнении задач управления границами:

ПОГРАНИЧНЫЙ НАДЗОР И ПОГРАНИЧНЫЕ ПРОВЕРКИ	ТАМОЖЕННЫЕ ОРГАНЫ
Пограничная охрана/полиция (ЕС)	Таможня (ЕС)
Береговая охрана	Служба охраны таможни и границы
Иммиграционная служба	Налоговая и таможенная полиция
Таможня	Налоговая полиция/финансовая полиция
Служба охраны таможни и границы	Специальный орган юстиции (например, по контрабанде наркотиков)
Вооруженные силы (армия, военно-воздушные силы, военно-морской флот)	
Специальные органы юстиции / разведывательные службы	Пограничная охрана
ИНСПЕКЦИЯ РАСТЕНИЙ И РАСТИТЕЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ	ИНСПЕКЦИЯ ЖИВЫХ ЖИВОТНЫХ И ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ ЖИВОТНОГО ПРОИСХОЖДЕНИЯ
Фитосанитарная служба (ЕС)	Ветеринарная инспекция (ЕС)
Карантинная служба (по растениям)	Агентство здравоохранения и продовольственной безопасности
Фитосанитарная инспекция	Служба ветеринарной инспекции
Таможня	Карантинная служба
	Таможня
ИНСПЕКЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ	ИНСПЕКЦИЯ ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ И КОРМОВ НЕ ЖИВОТНОГО ПРОИСХОЖДЕНИЯ
Санитарная инспекция	Санитарная инспекция/ Ветеринарная инспекция
Служба общественного здравоохранения	Таможня
Агентство здравоохранения и продовольственной безопасности	Агентство здравоохранения и продовольственной безопасности
Карантинная служба	

Ведомства, ответственные за пограничный надзор, обычно размещают своих представителей:

- Вдоль линии границы: наземная граница (зеленая граница), реки, озера и морская граница (голубые границы);
- Вблизи границы (пограничная зона);
- В наземных КПП, морских портах и международных аэропортах; и
- В региональных и центральных управлениях

Представители могут быть уполномочены на:

- Выполнение пограничного надзора на КПП и вдоль границы и проверок на КПП;
- Недопущение избегания лицами пограничных проверок, проводимых в предназначенных для этого КПП;
- Принятие профилактических или принудительных мер на границе для защиты от незаконных действий;

- Проведение расследований по фактам, обнаруженным в ходе проверок или надзора за границей, и информирование/наведение справок в соответствующих ведомствах в тех случаях когда это необходимо; и
- Поддержку государственной безопасности в соответствии с национальным и международным законодательством

В рамках своей деятельности ведомства, осуществляющие надзор за границами, могут также выполнять следующие задачи:

- Предотвращение, опознание, обнаружение и расследование трансграничных преступлений, как в составе своих постоянных задач, так и в сотрудничестве с другими соответствующими правоохранительными органами;
- Оказание поддержки в случаях чрезвычайных и конфликтных ситуаций, непосредственно угрожающих общественному порядку на границе;

- Оказание поддержки уязвимым лицам, или добывающимся убежища, например временного жилья;
- Оказание поддержки поисково-спасательным операциям в пограничных зонах;
- Предотвращение нелегального лова рыбы и охоты, незаконного использования природных ресурсов и загрязнения морской среды.

Некоторые страны привлекают к надзору за границами вооруженные силы, вспомогательные или полу-военные силы (например, жандармерию). В таких случаях ответственность ложится на вооруженные силы или министерство обороны, иногда в идеале под оперативным управлением министерства внутренних дел. В любом случае персонал должен пройти надлежащее обучение выполнения пограничного надзора для обеспечения соответствия международному законодательству. Европейский союз (ЕС) рекомендует, в частности, в странах-кандидатах на членство в ЕС, постепенный переход под гражданское управление в соответствии с политикой реформирования сектора безопасности. Многие страны с привлечением военных сил к управлению границами уже находятся на различных этапах перехода. В этом отношении надлежащее обучение всего задействованного персонала является ключевым вопросом для поддержки процесса перехода от военной к гражданской службе.

4.2. Пограничные проверки/Ведомства, ответственные за пограничные проверки

Наименования и методология ведомств, ответственных за пограничные проверки, могут различаться. Тем не менее, их основная задача остается неизменной: определить, имеют ли право лица на въезд или выезд из территории страны, включая проверку их транспортных средств и имущества, и соответствующую их обработку. Пограничные проверки и пограничный надзор тесно взаимосвязаны, и часто выполняются одним ведомством.

Ведомства, ответственные за пограничные проверки, обычно размещают своих представителей:

- В наземных КПП, морских портах и международных аэропортах (на входе и выходе);
- Вблизи границы (пограничная зона);
- В региональных и центральных управлениях;
- В посольствах и консульских отделах за границей;
- Внутри страны (внутренние мобильные подразделения); и
- В международные/региональные организации или центры занимающиеся вопросами пограничного надзора.

Представители могут быть уполномочены на:

- Установление идентичности лица, пересекающего границу, по его проездным документам;
- Проверку действительности и подлинности проездных документов или документов, дающих право им или их домашним животным на пересечение границы (паспортов, идентификационных карточек, виз и т. д.) и сопроводительных документов (приглашений, сертификатов т. д.), включая проставление необходимых штампов на документах;
- Проведение личного досмотра;
- Собеседование с путешественниками/пассажирами/водителями и проведение расследований для удостоверения в подлинности причин и мотивов поездки;
- Проверка наличия у пассажиров достаточных средств к существованию (доступа к финансам) на срок их пребывания;
- Принятие необходимых процедурных мер при невыполнении лицами или их домашними животными условий въезда или выезда, включая отказ во въезде, задержание, арест и/или перемещение;
- Сбор и анализ информации для идентификации и противодействие рискам для безопасности границы;
- Проведение расследований и операций по борьбе с незаконной иммиграцией;

- Поиск и задержание лиц, разыскиваемых по национальному или международному ордеру на арест;
- Проверка наличия предупреждений в соответствующих базах данных (для лиц и предметов);
- Получение ходатайств о предоставлении убежища и сообщение о ходатаях в компетентный орган¹⁰; и
- Сбор статистических данных о законном и незаконном пересечении границ лицами.

Ведомства, ответственные за пограничные проверки, также могут:

- Нести общую ответственность как правоохранительный орган за предотвращение, выявление, обнаружение и расследование трансграничной преступности, либо как часть их обычных задач или в сотрудничестве с другими соответствующими правоохранительными органами;
- Проводить проверки при въезде/выезде транспортных средств и имущества/животных принадлежащих лицам;
- Проводить основной таможенный контроль от имени других служб (например на КПП где таможня присутствует не на постоянной основе);
- Оказывать содействие в пограничном надзоре; и
- Получать и обрабатывать заявления на визы и выдавать визы на границе¹¹.

4.3 Таможенные органы

Таможенные органы обычно принимают на себя контроль товаров, включающий не только инспекцию и проверку самих товаров/животных, но, как правило, также взимание налогов и других сборов от имени других служб физически не присутствующих на границе. В результате этого таможенные ведомства действуют в тесном сотрудничестве с широким рядом других правительственных и частных субъектов деятельности.

Традиционно, наиболее важной функцией таможни был сбор пошлин и налогов и осуществление мер торговой политики, связанной с коммерцией. Хотя функции сбора поступлений и коммерческой политики сохраняются, таможенные органы во всем мире во все большей степени ответственны за гораздо более сложный комплекс задач. В частности, задачи, связанные с обеспечением безопасности и охраны цепочки поставок, а также содействие торговым потокам в деле контроля и регулирования международной торговли.

Органы таможенного контроля обычно размещают своих представителей:

- На наземных КПП, морских портах и международных аэропортах;
- На внутренних контрольных пунктах; и
- В региональных и центральных управлениях.

Представители могут быть уполномочены на:

- Инспекцию транспортных средств и лиц, пересекающих границу, для удостоверения, что все перевозимые товары/животные внесены в декларацию и соответствуют законодательству, запретам и ограничениям, защищающим безопасность граждан и окружающей среды;
- Проверку действительности, подлинности и точности документов (накладных, счетов-фактур, сертификатов и т. д.);
- Выдачу документов/сертификатов;
- Взимание сборов и налогов;
- Выполнение необходимых действий в случаях нарушения законодательства, включая задержание лиц, наложение штрафов и конфискацию/уничтожение товаров;
- Проведение расследований и операций по борьбе с контрабандой и мошенничеством; и
- Сбор статистики, сбор и анализ информации для идентификации и противодействия рискам в отношении текущей безопасности границы; и

¹⁰ Государственный орган по делам беженцев и/или Управление верховного комиссара ООН по делам беженцев (UNHCR)

¹¹ Рекомендуются стандартная процедура выдачи виз в дипломатических представительствах и консульствах

- Выполнять основные проверки здоровья людей, растений и растительных продуктов, животных, пищевых продуктов и кормов по поручению других ведомств (например, в пунктах пересечения границы, где эти ведомства не представлены на постоянной основе);

Органы таможенного контроля могут также:

- Оказывать помощь в надзоре за границей;
- Оказывать поддержку в поисково-спасательных операциях; и
- Участвовать в борьбе против нелегальной миграции.

4.4 Ведомства по инспекции растений и растительной продукции

Растения и растительная продукция, предназначенные для импорта или провоза через страну, инспектируются с целью предотвращения распространения и заноса вредных организмов. Такая фитосанитарная инспекция должна проводиться в тесной координации с органом таможенного контроля.

Ведомства, проводящие инспекцию растений и растительной продукции, обычно размещают своих представителей:

- В пункте пересечения наземной, морской или воздушной границы или внутри страны; и
- В региональных и центральных управлениях.

Представители могут быть уполномочены на:

- Проверку точности и действительности фитосанитарных сертификатов и, в соответствии с результатами проверки, разрешение или отказ во ввозе;

- Оценку санитарного состояния партий, прибывающих на границу;
- Проверку средств транспортировки, например, паллет или деревянных полов фургонов, и упаковочного материала на наличие вредных организмов и в соответствии с результатами проверки, разрешение или отказ во ввозе; и
- Взятие образцов и направление их на анализ в аккредитованной лаборатории и, в соответствии с результатами проверки, разрешение или отказ во ввозе груза или распоряжение о ее уничтожении;
- Уведомление компетентных ведомств причастных стран о задержании зараженного груза; и
- Выдачу фитосанитарных сертификатов для растений и растительной продукции, предназначенной для экспорта.

Процедуры, связанные с инспекцией растений и растительной продукции, должны быть согласованы с таможенным контролем, и, таким образом, необходим четкий механизм координации между этими двумя ведомствами. Представители таможни должны быть осведомлены о задачах инспекторов растений и растительной продукции, чтобы знать, какие продукты подлежат контролю, какие виды охраняются по Конвенции о международной торговле исчезающими видами дикой фауны и флоры (CITES), и какие (малые) количества подлежащих регулированию растений или растительной продукции освобождены от контроля.

В некоторых странах ряд задач, связанных с инспекцией растений и растительной продукции относятся к сфере ответственности таможенного ведомства, которое обычно располагает большим по численности штатом и представлено на каждом КПП. При этом ведомство по защите растений все равно привлекается в сложных случаях, но не должно содержать персонал на границе.

4.5 Ведомства по инспекции живых животных и пищевых продуктов животного происхождения

Живые животные и пищевые продукты, а также другие продукты животного происхождения (так называемые животные субпродукты) подлежат инспекции для предотвращения вспышек заболеваний животных и заболеваний пищевого происхождения, так как такие заболевания наносят ущерб как потребителю, так и живым животным, и могут оказывать отрицательное влияние на торговлю, туризм и национальную фауну.

Ответственность ведомств по инспекции живых животных и пищевых продуктов, а также других продуктов животного происхождения (ветеринарная пограничная инспекция) распространяется на грузы, предназначенные как для импорта, так и для транзита, с временным хранением или без такового. Это касается также пищевых продуктов животного происхождения, предназначенных для снабжения судов. Инспекционная служба контролирует свободные и таможенные склады и судовых поставщиков и несет ответственность за ветеринарную инспекцию на ППК. Также она несет ответственность за организацию проверок домашних животных и за проверку продуктов животного происхождения, предназначенных для личного потребления, ввозимых путешественниками. Им следует делегировать проведение этих проверок другим службам, ответственным за пограничный контроль, в случае невыполнения ими таких проверок.

Проверки должны проводить ветеринары пограничной инспекции на специально предназначенных для этого ветеринарных ППК, хотя представители таможни обычно помогают контролировать грузы животного происхождения и живых животных, ввозимых в страну. Важной частью задач является обнаружение и предо-

твращение нелегального импорта (например, диких животных, охраняемых конвенцией CITES и мошенничество с импортом живых животных и продукции животного происхождения) посредством проверок деклараций в портах и аэропортах совместно с таможней. Ввоз грузов в страну должен быть разрешен только через специально предназначенные для этого КПП, укомплектованные необходимым персоналом и оборудованием. Обычно служба ветеринарной пограничной инспекции представлена только на главных КПП, и все соответствующие потоки направляются через эти точки.

Ведомства, ответственные за инспекцию живых животных и продуктов животного происхождения, обычно размещают своих представителей:

- На постах пограничной инспекции, расположенных в пунктах пересечения наземных, морских или воздушных границ;
- В региональных и центральных управлениях; и
- На складах, на которых разрешено хранение продуктов животного происхождения, не соответствующих требованиям общественного здравоохранения государства (для транзита или поставки на суда).

Представители могут быть уполномочены на:

- Проверку документов (ветеринарных сертификатов или иных документов, сопровождающих груз) и, в соответствии с результатами проверки, разрешение или отказ во ввозе животных или продуктов животного происхождения. В частности, представители ведомства могут браковать, задерживать, изменять предназначение или уничтожать груз;
- Выполнение идентификационных и физических проверок продуктов животного происхождения и живых животных, в которые может входить проверка упаковки/маркировки, температуры и размораживание и которые могут включать отбор проб на лабораторное тестирование и выявление и физические проверки животных на ППК и проверки на подлинность продукции

животного происхождения на предназначенных для этого складах;

- Выдачу CVED - разрешение на ветеринарный груз;
- Сбор пошлины за проверки; и
- Уведомление компетентных органов власти при установлении риска для общественного здоровья или здоровья животных.

4.6. Ведомства по инспекции продуктов питания и кормов не животного происхождения

Определенных виды пищевых продуктов и кормов не животного происхождения, считаются продуктом повышенного риска и требуют усиленный уровень контроля в целях предотвращения вспышек пищевых заболеваний, поскольку они пагубны для потребителей, что может иметь негативные последствия для торговли и туризма.

Ответственность ведомства, отвечающего за инспекцию продуктов питания и кормов не животного происхождения (ведомство в области здравоохранения и продовольственной безопасности), распространяется на импортный груз. Инспекции должны осуществляться в обозначенных пунктах въезда (ОПП) сотрудниками санитарных инспекций.

Ведомства, ответственные за инспекцию продуктов питания и кормов не животного происхождения, обычно размещают своих представителей:

- На постах пограничной инспекции, расположенных в пунктах пересечения наземных, морских или воздушных границ;
- В региональных и центральных управлениях.

Представители могут быть уполномочены на:

- Проверку документов и, в соответствии с результатами проверки, разрешить или отказать во ввозе продуктов питания и кормов не животного происхождения. В частности, представители ведомства могут браковать, задерживать, изменять предназначение или уничтожать груз;
- Выполнение идентификационных и физических проверок продуктов питания и кормов не животного происхождения;
- Выдачу CED – санитарное разрешение на груз;
- Сбор пошлины за проверки; и
- Уведомление компетентных органов власти при установлении риска для общественного здоровья.

Процедуры, касающиеся инспекции продуктов питания и кормов не животного происхождения должны быть в соответствии с таможенным контролем и поэтому необходим четкий механизм координации между этими двумя ведомствами. Таможенники должны быть в курсе задач инспекторов продуктов питания и кормов не животного происхождения, так, чтобы знать, какие продукты необходимо контролировать.

4.7. Ведомства, отвечающие за проверку состояния людей

Инфекционные заболевания не признают национальных границ и способны быстро распространяться через аэропорты, морские порты и при пересечении сухопутной границы людьми, багажом, грузами, контейнерами, товарами и почтовыми отправлениями при отсутствии надлежащих мер по борьбе с ними.¹²

Страны, принявшие Международные санитарные правила (IHR), обязаны усиливать охрану общественного

¹² Например, вспышки птичьего гриппа и вируса H1N1 показали, как быстро региональная проблема может превратиться в международную – причем особенную опасность представляют аэропорты и морские порты. “Классические” заболевания привлекают меньше внимания прессы, но, тем не менее, сохраняют актуальность для всех типов КПП, в особенности в аэропортах и по ходу транзитных маршрутов миграции.

здоровья в указанных аэропортах, морских портах и наземных КПП как в обычных условиях, так и при реакции на события, которые могут представлять угрозу для общественного здоровья на международном уровне. Методы, используемые для усиления этой охраны, могут быть различными в разных странах, в зависимости от размера и типа КПП, а также международной эпидемиологической ситуации.

Ведомства, ответственные за охрану общественного здоровья, должны быть представлены в региональных или центральных управлениях, но не обязательно должны иметь постоянное представительство на каждом КПП. Основные задачи, такие как надзор и отчетность, могут быть делегированы также ведомствам, постоянно представленным на границе, например, таможене или пограничной службе. Тем не менее, группа поддержки, состоящая из специализированно-

го медицинского персонала, должна быть доступна в случае чрезвычайного положения на границе. Независимо от того, как организовано ведомство, должны иметься средства быстрой оценки рисков для общественного здоровья и быстрой реакции для сдерживания и управления рисками.

Ведомства, ответственные за проверку здоровья людей на границе, должны иметь полномочия на:

- Выполнение надзора за здоровьем прибывающих пассажиров;
- Своевременное сообщение о любых вспышках заболеваний и привлечение внимания компетентных органов власти на национальном, региональном и международном уровнях; и
- Принятие охранных мер для защиты общественного здоровья, включая карантин.



ГЛАВА

ГЛАВА 5

ВНУТРИВЕДОМСТВЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

ЭТА ГЛАВА ОПИСЫВАЕТ ВНУТРИВЕДОМСТВЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Это первая из трех глав, описывающих три основы КУГ, две другие посвящены межведомственному и международному сотрудничеству. Каждая из этих глав об основах разделена на следующие темы:

- Нормативно-правовые основы;
- Институциональные структуры;
- Процедуры;
- Персонал и подготовка кадров;
- Коммуникация и обмен информацией; и
- Инфраструктура и оборудование

Внутриведомственное сотрудничество - это основа КУГ, которая обычно реализуется быстрее всего, так как отдельному министерству или ведомству легче внедрить изменение, если они касаются исключительно его собственных действий.

Внутриведомственное сотрудничество описывает сотрудничество и координацию между различными ведомствами или подразделениями внутри одного министерства. Концепция сходна со многими существующими моделями обеспечения эффективности, ориентированными на бизнес: эффективное использование ресурсов, эффективная коммуникация, согласованное и стандартизированное выполнение рациональных рабочих процедур. Как уже упомянуто в Главе 3.1, это должно происходить на всех уровнях ведомства или министерства как по горизонтали, так и по вертикали, и должно распространяться на следу-

ющие шесть областей: нормативно - правовые основы; институциональные структуры; процедуры; персонал и подготовка кадров; коммуникация и обмен информацией, инфраструктура и оборудование. Хотя все эти области в следующих разделах рассматриваются по отдельности, важно отметить, что в реальности они тесно взаимосвязаны. Например:

- Процедуры не могут эффективно внедряться без достаточных нормативно-правовых основ;
- Коммуникация и обмен информацией бесполезны, если отсутствуют функциональные институциональные структуры, и;
- Инфраструктура и оборудование хорошего качества ничего не дают без достаточного обучения.

Внутриведомственное сотрудничество служит также опорой для двух других основ КУГ: межведомственного и международного сотрудничества. Без эффективной коммуникации и сотрудничества внутри каждого отдельного ведомства способность государства внедрить концепцию КУГ в целом ограничена. Если отдельное ведомство действует недостаточно хорошо, то его способность эффективно сотрудничать с другими агентствами ограничена. И последнее, меры по совершенствованию внутриведомственного сотрудничества должны принимать во внимание и вопросы предупреждения коррупции; дополнительную информацию см. в Главе 11.

5.1. Нормативно - правовые основы

Цель нормативно-правовых основ - обеспечение каждого ведомства, участвующего в управлении границами, законодательными полномочиями на выполнение своих задач. Этим определяется его власть, задачи и ответственность на центральном, региональном и местном уровне, включая внутреннюю коммуникацию и сотрудничество.

Все ведомства по управлению границами должны действовать в пределах законодательных рамок (в соответствии с

законами и подзаконными актами, декретами, постановлениями, правилами, инструкциями и соглашениями), соответствующими политике страны и оперативным потребностям ведомства и четко определяющих:

- Сферы ответственности и конкретные задачи ведомства;
- Власть и полномочия, которыми ведомство наделено для реализации своих задач;
- Определение и описание наказаний и необходимых действий, с указанием, под чью юрисдикцию они попадают;
- Базы данных ведомства и доступ к базам данных других ведомств;
- Правила и принципы защиты данных; и
- Делегированная ответственность: задачи, выполняемые другими ведомствами по их поручению (или наоборот).

Регулированию подлежат также вопросы, более непосредственно связанные с процедурами и организацией:

- Внедрение оперативных процедур например, связей с другими подразделениями/группами/секторами для рутинных задач и шаги, которые должны предприниматься в случае непредвиденного развития событий.
- Сбор и обмен информацией, включая рутинную отчетность. Правила должны пояснять, какие данные подлежат сбору, от кого и каким образом; как данные должны храниться; и какую информацию можно раскрывать, кому и каким образом.
- Документация, например, шаблоны и формы для использования ведомством.
- Правила должны также определять принятые стандарты и устоявшуюся практику управления границами и содействия торговле, например, концепцию обслуживания за один прием, прозрачности и подотчетности.

Важно, чтобы законодательство использовалось и применялось последовательно и регулярно пересматривалось для поддержки актуальности и эффективности. Такой правовой обзор должен быть направлен на идентификацию противо-

речий или пробелов с учетом остального национального законодательства. Следует обеспечить соответствие поправок существующему и вышестоящему законодательствам (например, международным конвенциям).

В конце данного документа в Приложении 6 “Ключевые справочные документы” перечислены избранные законодательные справочные документы, принятые на уровне Европейского союза и на международном уровне. В следующих разделах описываются некоторые ключевые аспекты, подлежащие учету различными ведомствами по управлению границами.

Пограничный надзор/пограничные проверки

Пограничный надзор и пограничные проверки часто выполняются одним и тем же ведомством. Государственные законодательные акты должны давать четкие указания о том, как выполнять эти две задачи согласованным и прозрачным образом по всей стране. Во многих государствах эти обязанности регулируются законом о полиции, законом о пограничном контроле или пограничной охране, законами о предоставлении убежища и миграции, законом об охране информации, законами, регулирующими выдачу и контроль проездных документов и виз, законами о воздушных, морских и железнодорожных перевозках и общими законами, регулирующими статус государственных служащих и сотрудников правоохранительных органов.

Главный законодательный акт ведомства по управлению границами должен определять полномочия, сферу ответственности и пределы компетенции ведомства на местном, региональном и центральном уровнях, и четко указывать подлежащие выполнению задачи. Так как обязанности по управлению границами могут нарушать основные права человека, подлежащего контролю, соответствующее законодательство должно также содержать указания о том, как следует выполнять задачи без ущерба для уважения прав и достоинства человека. Международные приказы или правила должны точно регулиро-

вать раздел ответственности и внутриведомственного сотрудничества.

Таможенные органы

В отношении таможенного контроля законодательство должно поддерживать разработку, организацию и полномочия прозрачного таможенного управления, демонстрирующего подотчетность и ответственность. Законодательство должно предусматривать полномочия таможен принимать решения по административным вопросам, действенным полномочиям для представителей таможни, таможенным нарушениям и наказаниям, обеспечению взаимопомощи и потоку информации и ее обмену с другими ведомствами по контролю на границе и защите соответствующих данных.¹³

В отношении пограничного и внутреннего контроля особенно важны следующие моменты:

- Таможенное законодательство должно наделять представителей таможни соответствующими полномочиями для допроса, проверки и обыска лиц, товаров, транспортных средств, документов и коммерческой документации на границе и внутри страны.
- Следует четко определить условия выполнения полномочий представителями таможни.
- Законом должны быть определены таможенные нарушения и наказания, а также юрисдикция органов, устанавливающих процедуры в случаях нарушений. Для защиты национальных границ от контрабанды и организованной преступности и борьбы с нарушениями и мошенничеством наказания должны быть достаточно строгими.
- Таможне следует предоставлять право содействия законной торговле, по возможности применяя процедуры внутреннего, а не пограничного контроля.

Таможенное законодательство следует пересмотреть с целью ее модернизации и упрощения для снижения за-

¹³ Для подробных рекомендаций ЕС по разработке правовых и нормативных рамок по таможенному контролю см. Таможенный проект 2007 (для использования внешней помощи ЕС); Правовые справочные документы ВТО, включая рекомендации по разработке национальных законов по сбору и передаче таможенной информации; Типовое двустороннее соглашение; и Международную конвенцию о взаимной административной помощи в таможенных вопросах (Йоханнесбургская конвенция).

трат на ведение бизнеса и усиления правовой защиты граждан.

Инспекция растений и растительной продукции

Международная конвенция по защите растений (IPPC) Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (FAO) регулирует перемещение растений и растительной продукции и их защиту от вредных организмов. Для государственной администрации это означает, что законодательство в отношении здоровья растений должно быть сформулировано в соответствии с IPPC. Кроме того, рабочие процедуры должны быть разработаны и впоследствии отражены в подробных рабочих инструкциях для инспекторов, относящихся не только к импорту, экспорту или единому рынку, но также к другим официальным обязанностям национальной службы.

Внутреннее сотрудничество должно опираться на законы или подзаконные акты, а тип или уровень компетентного официального лица или лиц должны быть определены соглашением или законодательно. Прозрачные и четкие законодательные рамки в отношении сбора информации, создания баз данных и рабочих процедур должны стать основой внутриведомственного сотрудничества.

Инспекция живых животных и пищевых продуктов животного происхождения

Законодательство о ветеринарной пограничной инспекции должно определять все сферы ответственности, включая те, которые относятся в соответствующему министерству, центральному компетентному органу власти, ветеринарам пограничной инспекции и местным ветеринарам вне ППК, а также четкие процедуры по усилению требований к импорту/транзиту. Прозрачность и подотчетность должны быть обеспечены посредством учета мнения соответствующих организаторов (в государственном и в частном секторе) перед вступлением в силу нового законодательства. Нормы должны охватывать, по крайней мере, следующие ключевые сферы:

- Условия импорта и транзита коммерческих грузов продуктов животного происхождения, предназначенных для потребления людьми и не предназначенных таковыми, и живых животных, включая и вопросы защиты животных;
- Условия импорта и транзита некоммерческих перемещений домашних животных, а также вопросы охраны здоровья животных;
- Условия импорта небольшого груза пищевых продуктов животного происхождения для личного потребления;
- Ответственность импортеров на пограничных инспекционных постах и обозначенных таможенных складах и судовых поставщиков, а также ответственность владельцев складов; и
- Ответственность таможенной службы и, возможно, других органов власти, в частности, касающаяся проверок транзитных грузов, грузов для обозначенных таможенных складов и судовых поставок, проверок домашних животных и частных отправок. Эта ответственность должна быть четко определена.

Также подлежит регулированию сотрудничество между ветеринарами на ППК и внутри страны, например, с ветеринарами, ответственными за обозначенные таможенные склады внутри страны, в случаях временного хранения груза, следующего транзитом или предназначенного для поставки на судна. Аналогичная форма сотрудничества имеет место между пограничными ветеринарами и ветеринарами внутри страны, ответственными за карантинные станции, бойни, исследовательские институты, некоторые заведения побочных продуктов животного происхождения и другие специальные места.¹⁴ См. Практический пример 2 о системе TRACES.

Международное эпизоотическое бюро (OIE) разрабатывает нормативные документы о правилах, которые государства-члены могут использовать для защиты от ввоза заболеваний и патогенных организмов. Стандарты OIE

¹⁴ Законодательство ЕС содержит еще несколько элементов, важных для внутриведомственного сотрудничества, как горизонтального, так и вертикального. Регулирование вертикального сотрудничества разделяет сферы ответственности между различными уровнями службы ветеринарной инспекции, а регулирование горизонтального сотрудничества разделяет задачи между ветеринарами на одном уровне. Регулирование вертикального сотрудничества должно включать условия, касающиеся обязанностей и потока информации между различными уровнями власти.

признаны Всемирной торговой организацией как международные эталонные правила для живых животных.¹⁵

Инспекция пищевых продуктов и кормов не животного происхождения

Необходимо определить все сферы ответственности законодательства, а также четкие процедуры для обеспечения соблюдения требований инспекции в отношении импорта определенных пищевых продуктов и кормов не животного происхождения, включая и то министерство о котором идет речь, центральный компетентный орган, службу, ответственных за обозначенные пункты проверки (ОПП) и местных должностных лиц за пределами ОПП.

До вступления в силу нового законодательства следует провести опрос мнения, соответствующих заинтересованных сторон (правительства и частного сектора), для определения прозрачности и подотчетности. Правила, по крайней мере, должны охватывать следующие ключевые области:

- Условия импорта и процедуры по проверкам определенных пищевых продуктов и кормов не животного происхождения на ОПП, а также ответственность импортеров и других должностных лиц, вовлеченных в проверки;
- Регулярное обновление перечня пищевых продуктов и кормов в отношении которых следует применить повышенный уровень контроля.

Общая политика и стратегия пограничного и внутреннего контроля

Каждая организация по управлению границами должна разработать общую политику и стратегию пограничного и внутреннего контроля для реализации через свой головной офис. Политика и стратегия пограничного контроля должна определять и включать стандарты для анализа рисков и избирательного, систематического, полного и

гибкого контроля; информационного потока, как нисходящего, так и восходящего; органы, ответственные за планирование (на центральном, региональном и местном уровнях); сотрудничество с другими пограничными организациями; трансграничное сотрудничество; связи с представителями коммерции и общественностью; управление; персонал (людские ресурсы, необходимая компетенция и моральный кодекс); обучение; недвижимость, оборудование и информационные технологии.

Отправной точкой должна быть идентификация тех проверок, которые могут быть перенесены с границы внутрь страны без влияния на ее безопасность и те, которые следует осуществлять на КПП/ВКП/ОПП. Цель - обеспечить приоритет безопасности и выполнение проверок там, где они наиболее эффективны. Весь персонал КПП/ВКП/ОПП должен быть знаком с содержанием политики и стратегии пограничного контроля, в частности, с теми разделами политики, которые касаются данного КПП/ВКП или ОПП. Реализация политики должна контролироваться руководством на регулярной основе.

5.2. Институциональные структуры

Назначение институциональных структур - обеспечить, чтобы ведомство располагало необходимыми организационными структурами для эффективного выполнения задач ведомства, а также эффективного внутриведомственного сотрудничества и коммуникации.

При формировании ведомства по управлению границами надлежит учесть следующие потребности:

- Текущую ситуацию на границе и в сфере управления границами;
- Конкретные задачи ведомства по управлению границами; и

¹⁵ Главные документы ОИЕ по этим вопросам: "Кодекс охраны здоровья наземных животных" и "Руководство по диагностическим тестам и вакцинам для наземных животных", "Кодекс охраны здоровья водных животных" и "Руководство по диагностическим тестам и вакцинам для водных животных".

- Средства для выполнения таких задач (включая рабочую силу, инфраструктуру, оборудование и необходимые стандарты).

Большинство стран делают различия между задачами центрального, регионального и местного уровней:

- На центральном уровне располагается старшее руководство, которое несет ответственность за разработку политики, законодательство, связи на высшем уровне и оперативный надзор, а также, в некоторых случаях, за управление специальными отделами.
- На центральном (иногда также на региональном) уровне должен иметься круглосуточный оперативный координационный центр. Он должен проводить круглосуточный мониторинг ситуации, координацию и содействие оперативной деятельности, а также организацию действий в срочных ситуациях. Все официальные представители местного уровня должны иметь доступ в оперативный координационный центр.
- Региональный уровень (иногда отсутствующий в малых странах) контролирует всю деятельность по управлению границами в определенном районе и все КПП/ВКП/ОПП на определенном отрезке границы. На региональном уровне возможна организация операций специальных отделов, деятельности по пограничному надзору и проверок внутри страны.
- Местный уровень - это КПП, ППК и ОПП и практическая работа, которая там ведется, включая пограничный надзор.

Каждое ведомство должно обеспечить наличие четкой цепочки управления. Это означает создание политики и стратегии на самых высоких исполнительных уровнях, которые затем реализуются на всех оперативных уровнях с соответствующей отчетностью и стандартами. Все сотрудники должны понимать как собственное положение и положение их отдела внутри ведомства, так и свои специфические роли и сферы ответственности.

Пример централизованного планирования – это программа постоянного многолетнего планирования,

ежегодная рабочая программа и ежегодный план деятельности и использования ресурсов на центральном и региональном уровне, в то время как на местном уровне имеется ежегодная рабочая программа и ежегодный или месячный план деятельности и использования ресурсов.

Отдел внутреннего контроля и внешнего аудита

Отделы внутреннего контроля и отчетности должны размещаться на центральном уровне для контроля не только эффективности и последовательного исполнения оперативных инструкций, но также эффективного использования ресурсов. Эти отделы должны также предотвращать и расследовать случаи коррупции (см. Главу 11). В странах с большим количеством КПП или странах с развивающимися структурами потребность в контроле эффективности и соответствия выше, поэтому подразделения внутреннего контроля могут присутствовать также на региональном уровне. Подразделения внутреннего контроля не только выполняют проверку и оценку эффективности работы, но также могут обеспечивать инструктаж, например, для нового персонала. Регулярная оценка эффективности помогает обнаружить нарушения в любой форме и обеспечить обратную связь для системы управления качеством организации.

В дополнение к этому на регулярной основе должен проводиться внешний аудит для независимой оценки эффективности операций ведомства и аттестации его механизма внутреннего контроля. Должны быть установлены прозрачные процедуры для коррекционных действий в случае обнаружения нарушений, включая наказание для нарушителей.

Отдел анализа рисков

Все ведомства по управлению границами должны иметь отдел анализа рисков и статистики на центральном, а иногда также на региональном уровне. Такой отдел анализа рисков должен получать необходимые сведения с мест, от посольств и дипломатических миссий до приграничных областей и внутренних территорий. Центральный отдел должен обеспечивать выполнение точного анализа информации, а также подготовки предложений по оперативным улучшениям и передачу их во все компетентные отделы на центральном, региональном и мес-

тном уровнях. См. Главу 10, где анализ рисков описан более подробно.

Мобильные подразделения

Мобильные подразделения размещены в различных точках в зависимости от изменяющихся потребностей на основе анализе рисков. Они должны использоваться для пограничного надзора и поддержки персонала КПП в периоды высокого трансграничного трафика, например во время пик (начало/конец школьных каникул или туристического сезона), или в случае, когда на КПП временно требуются конкретные специалисты для выполнения определенной задачи. Основываясь на анализе рисков мобильные подразделения должны также проводить целенаправленные проверки лиц и/или товаров внутри страны и на границе на известных маршрутах следования контрабанды.

Мобильным подразделениям следует предоставить возможность независимого проведения внезапных операций местного уровня в местах где коррупция обычное явление.

Необходимо стремиться к сотрудничеству и координации с другими правительственными мобильными подразделениями надзора, а также с мобильными подразделениями соседних стран. (См. Разделы 6.2 и 6.3).

Пограничный надзор/пограничные проверки

Ведомство, ответственное за пограничный надзор/проверки, должно относиться к министерству внутренних дел (или аналогичной организации) и может быть организовано либо как выделенная структура внутри министерства (то есть, подотчетная непосредственно министру или заместителю министра), либо как часть национальных полицейских сил (подотчетная главе национальных полицейских сил). В любом случае надлежит помнить, что задача надзора за границей и пограничных проверок значительно отличается от обычных полицейских обязанностей и требует специализированного персонала. Это не обязательно значит, что необходимо создать параллельную структуру (что обычно представляет собой относительно дорогое решение), но, по крайней мере, необходимо следующее:

- Специально выделенный бюджет на пограничные расходы, включая заработную плату, инфраструктуру, оборудование (включая техобслуживание), обучение и другую деятельность.
- Глава ведомства (пограничной охраны) на центральном уровне должен иметь полномочия для принятия решений по всем оперативным и стратегическим аспектам пограничного контроля. На региональном уровне персонал, ответственный за вопросы управления границами, может размещаться в зданиях регулярной полиции, но порядок соподчиненности и маршруты отчетности руководителю пограничной охраны не должны нарушаться: ответственность за такой персонал (наём, обучение, развертывание, надзор) должна оставаться на центральном уровне пограничной охраны, а не ложиться, например, на региональную пограничную охрану или на главу полиции округа.
- Поскольку ведомство несет ответственность за безопасность границы, его персонал должен присутствовать на каждом КПП, но не обязательно нанимать одинаковое число сотрудников для всех КПП; в зависимости от размера и категории КПП, а также и количества различных пассажиров (граждане своей страны, требующие выдачи виз и других) количество сотрудников на постах должно различаться.
- Задача патрулирования пограничной линии между КПП должна ставиться перед пограничной охраной на местном уровне.
- В принципе, ведомство должно быть централизованным и иметь прямую цепочку управления между ответственными отделениями на всех уровнях (центральном, региональном и местном). Однако сверхцентрализация контрпродуктивна. Отделение на местном уровне должно иметь достаточно автономных полномочий, чтобы быстро и эффективно реагировать в непредвиденных ситуациях, а также должно иметь возможность принимать решения по мелким закупкам (например, канцтовары).

Управление границами под военным командованием: Перечисленные выше элементы актуальны так-

же, если надзор за границами и пограничные проверки осуществляются войсковыми подразделениями. Важно, чтобы все офицеры и командиры были надлежащим образом обучены выполнению задач пограничного контроля с уважением основных прав проверяемых лиц. Строгая цепочка управления и ограниченные полномочия на принятие решений в вооруженных силах могут конфликтовать с задачами управления границами, которые часто требуют, чтобы персонал принимал относительно независимые решения. Так как персонал, в сущности, выполняет гражданскую задачу, задачи по управлению границами следует передавать гражданским органам власти.

Таможенные органы¹⁶

Таможенные органы должны быть представлены как на КПП, так и внутри страны. Структура организации и размещение ресурсов должны определяться в первую очередь оперативными требованиями; децентрализация повышает гибкость реагирования на изменения в потоке товаров и других перемещениях. Организационная структура должна также позволить ведомству действенно и эффективно взаимодействовать с ключевыми национальными и международными партнерами. Роли, сфера ответственности и связь между центральным, региональным и местными уровнями руководства и региональными управлениями должны быть четко определены и доведены до сведения всех сотрудников (например с помощью диаграммы организации).

- Институциональные рамки и организацию следует регулярно пересматривать для обеспечения его надлежащего соответствия. Система управления качеством и оценка результатов может помочь достичь стабильно высоких стандартов.
- Следует обеспечить систему регулярных внутренних аудитов, чтобы обеспечить эффективное использование ресурсов и оценку выполнения представителями таможни своих обязанностей на всех уровнях организации.
- КПП и ВКП должны дополняться мобильными таможенными отделениями и лабораториями. Человеческие и финансовые ресурсы, а также адекватные программы обучения, оборудование и ИКТ

для таких мобильных подразделений должны быть внесены в планы управления и инвестиционные планы.

Хотя представители таможни все еще остаются на КПП, имеет место тенденция к перемещению подробного досмотра грузов дальше внутрь страны. Пограничные проверки должны сосредоточиться на аспектах безопасности, а коммерческие и налоговые проверки можно проводить в другом месте. Главным преимуществом проведения таможенного оформления внутри страны является сокращение времени ожидания на КПП, обеспечивающее более равномерные потоки перевозок. Кроме того, при этом необходимые для таможенного контроля здания и инфраструктура не должны располагаться на границе, где местность может оказаться неподходящей, а геополитическая ситуация - сложной.

Внутренние таможенные пункты могут обслуживать различные КПП, позволяя более эффективно использовать ресурсы. Необходима координация со службами ветеринарной и фитосанитарной инспекции и гигиены пищевых продуктов и кормов, так как проверки этих служб в основном выполняются на государственной границе. Партии грузов, из которых отбираются образцы для лабораторного тестирования, надлежит держать под надзором таможни, а товары хранить на обозначенных складах (на ППК, ОПП или внутри страны). Кроме того, как уничтожение, так и изменение или возврат груза в случае неблагоприятного результата теста должно осуществляться под надзором таможни.

Инспекция растений и растительной продукции

Существуют различные способы организации фитосанитарной пограничной инспекции. Очень эффективна двухуровневая система, когда работа выполняется на двух различных уровнях, и второй (местный) уровень подотчетен первому (центральному) уровню. В других системах имеется дополнительный региональный уровень, но при слишком большом числе уровней появляется риск непоследовательного применения норм и замедления информационного потока.

¹⁶ Более детально о принципах институциональных структур таможенных органов смотрите Таможенный проект 2007 года.

В рекомендованной двухуровневой системе на центральном уровне выполняется стратегическое планирование, включая оценку рисков, а ответственность за управление рисками находится на оперативном уровне.

Не рекомендуется иметь представительство фитосанитарной пограничной инспекции на каждом КПП. Вместо этого служба должна сосредотачивать свою деятельность в избранных КПП на наземных, морских и воздушных границах, и все перевозки, требующие фитосанитарной инспекции или сертификации, должны направляться через такие пункты. Следует выбирать КПП и ОПП (включая морские порты и аэропорты), расположенные на основных маршрутах коммерческих перевозок, чтобы не создавать лишних препятствий для международной торговли. В некоторых странах служба фитосанитарной инспекции передает часть своей ответственности таможенному ведомству, в частности, на КПП, где отсутствует ее постоянное представительство (см. Раздел 6.1 о межведомственных соглашениях).

Инспекция живых животных и пищевых продуктов животного происхождения

Ветеринарная инспекция может быть организована различными способами, пока она в состоянии выполнять свой мандат на эффективной и успешной основе. Одна из моделей организационных рамок - двухуровневая система, описанная выше.

Ветеринарная инспекция сначала должна определить, на скольких ППК и на каких КПП необходимо её представительство, а также необходимое число сотрудников. Это следует установить на основе требований потока импорта и в координации с другими пограничными ведомствами, в частности, таможенной службой. Обычно необходим хотя бы один ППК в морском порту, один дорожный ППК и один ППК в аэропорту, а также, возможно, один железнодорожный ППК в зависимости от географии страны и торговых потоков. Время работы ППК может составлять от 8 до 24 ча-

сов в сутки; обычно более длительное время работы необходимо в случае импорта живых животных, так как следует выполнять требования по защите животных и избегать ненужных долгих часов ожидания.

В странах, где проведение проверок внутри страны не разрешено (например, в ЕС), на ППК должна быть предусмотрена возможность для задержки груза и, при необходимости, размещения на ночь до получения соответствующих лабораторных анализов.

В аэропортах, железнодорожных и автомобильных пунктах проверки должны быть созданы надлежащие структуры для проверки домашних животных, включая места, обустроенные для обеспечения задержанных животных кормом и водой.

Инспекция пищевых продуктов и кормов не животного происхождения

Усиленный уровень контроля отдельных продуктов питания и кормов не животного происхождения можно организовать различными способами до тех пор пока ведомство способно эффективно и действенно выполнять свой мандат. Двухуровневая система описанная выше является одной из моделей институциональной структуры.

Санитарная инспекция сначала должна определить сколько необходимо ОПП и на каких КПП необходимо её представительство, а также необходимое число сотрудников. Это следует установить на основе требований потока импорта и в координации с другими пограничными ведомствами, в частности, таможенной службой.

Компетентный орган может приостановить последующую транспортировку груза в ожидании результатов лабораторного анализа. В таких случаях он должен обеспечить надлежащий механизм содержания груза под контролем и не допущения его свободного распространения.

5.3. Процедуры

Процедуры определяют, как выполняется работа ведомства, путем идентификации ответственности и предоставления описаний выполнения шаг за шагом конкретных задач.

Процедуры **описывают, кто и что должен делать, когда и как**, и могут иметь множество разных видов: постановления, инструкции, циркуляры или руководства, которые должны быть доступны для справки всему персоналу в любое время. Процедуры должны описывать все необходимые задачи на всех уровнях пограничного ведомства для границ всех типов, и включать следующее:

- Процедуры контроля, сосредоточенные на регулярной последовательности выполняемых действий, включая инструкции о необходимом контроле, его периодичности, масштабах и методологии. Также должны быть установлены обязанности пересекающих границу (необходимые документы, сборы т.д.) и шаги, которые надлежит предпринимать в случае нарушения. Процедуры контроля должны быть согласованными во всей организации, но не обязательно одинаковыми на каждом КПП/ППК/ОПП. Следует принимать меры для обеспечения того, чтобы процедуры контроля не создавали препятствий для торговли, социального и культурного взаимообмена.
- Экстренные процедуры при инцидентах или непредвиденном развитии событий; раннее предупреждение.
- Документация, включая стандартные формы и шаблоны, сбор статистических данных т.д.
- Информационный поток на центральном, региональном и местном уровнях и между уровнями. Здесь важно, чтобы была охвачена не только передача информации снизу вверх, но также и сверху вниз, с центрального уровня на местный.

Сферы ответственности должны быть четко распределены: на каждом этапе последовательности выполняемых действий должна быть возможность определить ответс-

твенное лицо по используемым штампам и подписям, или в случае электронной обработки через имена пользователей и паролей. См. более подробно об информации относительно мер борьбы с коррупцией Главу 11.

Важную роль играют процедуры обмена информацией; пробел в этой части может означать, что необходимая информация недоступна, так как поступает не полностью, поздно или вообще не поступает. Последствиями этого могут быть задержка реакции на критические ситуации, базирование оперативного планирования на неполной картине ситуации, а также неполные и, следовательно, ненадежные статистические данные, необходимые для анализа рисков. См. Практический пример 1 в конце этой главы.

На региональный и местный уровень должны также своевременно поступать данные о новых разработках, ожидаемых событиях, новых способах действий контрабандистов, торговцев людьми, нелегальных мигрантов, новых типах подделки документов т.д. подкрепляемые профилями риска и оперативными обзорами (см. более подробно Главу 10). Таким образом, процедуры обмена информацией охватывают следующие темы:

- Ежедневные/еженедельные/ежемесячные отчеты (с местного/регионального на центральный уровень и с центрального на местный/региональный уровень): формат, сроки, ответственное лицо.
- Аналитические отчеты (с центрального уровня на региональный и местный уровень).
- Сбор статистических данных:
 - Местный уровень: ответственное лицо, какие данные, как собирать, шаблон отчетности, когда и кому передавать.
 - Центральный уровень: ответственные лица, шаблон отчетности, когда и кому передавать.
- Раннее предупреждение: ответственное лицо, типы событий.

Отделения центрального уровня должны разработать процедуры, определяющие, какая информация куда должна быть направлена, в какой форме и как часто. Должны быть включены такие пункты как:

- Какую информацию надлежит собирать на границе;
- Необходимые шаблоны или централизованная система (база данных);
- Какие документы необходимы на границе и от кого, какая информация предоставляется в какие отделы/службы;
- Что происходит с документами (передача/копирование/ввод в базу данных); и
- Какой способ связи в каких случаях должен использоваться (такие как зашифрованные системы ИТ для определенных видов конфиденциальных данных).

Пограничный надзор/пограничные проверки

В целом необходимо установить процедуры для следующих задач:

- Патрулирование (граница, пограничная зона, внутри страны), по графику и внеочередное, и транспортные средства, соответствующие типу границы;
- Проверки физических лиц и при необходимости их домашних животных:
 - Проверка первого уровня (минимальная и полная), включая стандартное заполнение данных и опрос,
 - Проверка второго уровня (полная, выполняется в специальном месте, отделенном от места проверки первого уровня),
 - Допрос и физический обыск,
 - Отказ во въезде, процедуры задержания и препровождения (особенно в случаях морских- и авиапортов),
 - Лица, обращающиеся за убежищем (см. также Главу 9);
- Коммуникация (оборудование, звонки);
- Сотрудничество с воздушной поддержкой (вертолетами, воздушными судами);
- Использование инфраструктуры и оборудования (включая систему переносного технического надзора);
- Отчетность, коммуникация и обмен информацией на всех уровнях;

- Документация на всех уровнях;
- Задержание и обращение с нелегальными мигрантами, расследования;
- Развертывание персонала;
- Процедуры на случаи, представляющие угрозу или составляющие преступление (сферы ответственности, последовательности выполняемых действий и обмен информацией, например, с регулярными полицейскими силами, транспортной полицией или другими полицейскими патрулями при исполнении обязанностей в случае преследования);
- Процедуры для непредвиденных случаев и случаев, требующих немедленных действий (включая поисково-спасательные работы);
- Заполнение данных: в дополнение к стандартному заполнению данных, проводимому каждым служащим пограничной охраны, необходимо существование структуры систематического использования профилей риска, а также процедура для случайного отбора кандидатов для подробных проверок (на основе правовых положений).

Обеспечение единых стандартов качества для всех операций является задачей руководящего лица (например, начальника смены).

Таможня

Целью таможенных процедур является установление надлежащего баланса между обеспечением сбора поступлений и защиты граждан и необходимостью облегчения торговых потоков.

Таможенный контроль следует применять в отношении импорта, экспорта и транзита грузов, вида транспорта, а также в отношении лиц, перевозящих груз через границы. Для коммерческих грузов их следует осуществлять до ее прибытия на границу, при их пересечении границы, или на более позднем этапе, в зависимости от обстоятельств (вид транспорта, частные/коммерческие перевозки, уровня риска, наличия информации, и т.д.).¹⁷ Все процедуры контроля

¹⁷ Для подробных рекомендации ЕС по разработке таможенного контроля смотрите Таможенный проект 2007 года (для использования внешней помощи ЕС).

должны основываться на правилах в области пограничного контроля (на КПП) и правилах в области внутреннего контроля (для ППК), а также стратегии контроля границы по конкретным секторам. Кроме того контроль должен опираться на анализ рисков с учетом данных разведки и методов избирательности.

Один из способов сократить время ожидания на КПП – это сосредоточить проверки на границе только на вопросах безопасности, а оформление импорта и экспорта (разрешение) перенести внутри страны.

Для транзитных грузов, включая товары, ввозимые через КПП и предназначенные для полного оформления на ВКП, необходимо иметь возможность предварительного депонирования/предварительного оформления, и инспекцию следует проводить только, если установлен риск мошенничества.

Путешественники должны иметь возможность декларировать и полностью оформлять некоммерческие товары на КПП, таможенный досмотр тоже обычно выполняется здесь, если установлен риск мошенничества.

Инспекция растений и растительной продукции

Инспекцию должны осуществлять фитосанитарные инспекторы на КПП, но также в некоторых случаях в пункте назначения или любом ином месте, где можно обнаружить груз, требующий фитосанитарного контроля, при условии, что их фитосанитарная целостность не нарушена, и возможно выполнение надлежащих процедур.

Образцы из грузов могут отбираться для фитосанитарной инспекции, для последующего лабораторного тестирования или для сравнения. Информационный поток между инспекционными службами и лабораторией должен быть быстрым, так как разрешение для товаров может зависеть от результатов лабораторных тестов и анализов.

Важно определить всю процедуру отбора образцов в виде письменных инструкций, включая лабораторию, выбранную для анализа образца, и тип выполняемого анализа. Лабораторные тесты должны выполняться в соответствии с признанными стандартами. Для этого тесты

должны следовать официальным схемам тестирования или официальным международным стандартам для обнаружения вредных организмов.

Инспекция живых животных и пищевых продуктов животного происхождения

Руководства по процедурам ветеринарной пограничной инспекции должны содержать следующие инструкции:

- Предварительное уведомление о грузе и другие обязанности импортера или представителя импортера с первой частью Общего ветеринарного документа (CVED);
- Оригиналы сопровождающих их документов;
- Идентификация и отбор партий груза, подлежащих проверке;
- Тип и частота проверок, подлежащих выполнению ветеринарами КПП как для продуктов животного происхождения, так и для живых животных (документированные, идентификационные и физические проверки);
- Процедуры отбора образцов на основе ежегодного плана мониторинга, и образцов для отправки в лабораторию, включая коммуникацию и информационный поток между инспекционными службами и лабораторией;
- Специальные процедуры для грузов, предназначенных для транзита, временного хранения на складах таможни или поставок на суда как на въездных, так и на выездных ППК, хранения и установления места назначения, включая обязанности владельца склада и компетенции ветеринаров на ППК и внутри страны, канализация специальных партий в назначенное место и коммуникация и информационный обмен ветеринарами между ППК и внутри страны;
- Разделение ответственности с ветеринарными органами внутри страны (канализирование, реимпортированные партии, возвращенные для установления происхождения, надзор за складами, контроль за уничтожением отходов общественного питания);
- Проверки частных отправок;
- Проверки коммерческих и некоммерческих перемещений домашних животных и здоровья животных;

- Стандартизированные документы (CVED) для разрешения или отказа во ввозе груза;
- Грузам, которым отказано во ввозе, реимпортированные и досылаемые грузы, включая соответствующий информационный поток;
- Санкции в случаях нарушений; и
- Подлежащие уплате пошлины.

См. Практический пример 4 и 5 в конце этой главы.

Ежегодный план инспекции и отбора образцов должен быть разработан на базе статистики потоков импорта, практического опыта и информации о рисках для общественного здоровья и здоровья животных, полученной от других служб, из других стран и из международных организаций.

Инспекция продуктов питания и кормов не животного происхождения

Руководство по вопросам процедур инспекции гигиены продуктов питания и кормов должна содержать, в частности, следующие инструкции:

- Проверка списка продуктов питания и кормов не животного происхождения и соответствующую частоту проверок;
- Предварительное уведомление с использованием Общего ветеринарного документа (CED);
- Проверка процедур отбора образцов, включая правила для последующей перевозки до получения результатов анализа;
- Распределение обязанностей между санитарными инспекциями продуктов питания и кормов внутри страны;
- Стандартные документы (CED) для разрешения или отказа во ввозе грузов.

Уполномоченные органы власти

Организация работает наиболее эффективно, если персонал на различных уровнях наделен полномочиями принимать решения с определенной степенью автономии. Это позволяет высшему руководству сосредоточиться преимущественно на главных задачах, а

не на административных вопросах, а также позволяет более быстро и адекватно принимать решения на оперативном уровне (без необходимости постоянно передавать решения вверх по цепочке командования). Хотя политика и надзор сохраняются за высшим руководством, мелочное управление всеми отделениями и персоналом непрактично, так как приводит к задержкам в принятии решений.

5.4. Персонал и подготовка кадров

Компетентность персонала на границе имеет большое значение для качества обслуживания. Поэтому крайне важно проводить специальное обучение по пограничным задачам и нанимать компетентный персонал в соответствии с объективными критериями.

Персонал

Стратегия использования персонала пограничного ведомства должна включать следующие элементы:

- Подробные должностные инструкции для всего персонала, основанные на сфере полномочий ведомства;
- Объективные и прозрачные процедуры (письменные) для найма по заслугам, учитывающие связанные с должностью умения и образование, прозрачные процедуры для прекращения трудовых отношений;
- Продуманные правила для системы ротации внутри ведомства по управлению границами, учитывающие как место службы, так и задачи, либо на добровольной основе, либо путем обязательного назначения. Это ставит перед пограничными служащими различные задачи и обязанности, таким образом увеличивая их опыт и области специализации, что считается особенно полезным в начале карьеры. Они

могут также служить для сдерживания коррупции, поскольку затрудняют создание коррупционных сетей;

- Идентификация необходимого количества и категорий персонала (руководящий, оперативный, административный, специалисты т. д.);
- Развертывание необходимого количества персонала, оборудования и других ресурсов для ведомства в целом и для каждого отдельного пункта (в соответствии с анализом рисков);
- Адекватная заработная плата;
- Механизмы мониторинга и оценки персонала;
- Кодекс поведения (права и обязанности);
- Подготовка кадров.

Посредством аттестации и использования унифицированной государственной формы можно анализировать и оценить в соответствии с профессиональными стандартами деятельность отдельных служащих на местном, региональном и центральном уровнях. Рекомендуется ввести прозрачную и основанную на заслугах систему поощрений, чтобы обеспечить четкий путь для продвижения мотивированным служащим. Надлежит тестировать необходимый уровень образования и физической подготовки новобранцев, а также они должны соответствовать моральным и юридическим требованиям (уголовное прошлое, судимость).

Подготовка кадров

Задачи управления границами высоко специализированы, что должно быть отражено в учебных планах, базовом и продвинутом теоретическом и практическом обучении как с отрывом, так и без отрыва от работы, дополненном наставничеством в производственных условиях. Обучение должно быть постоянным элементом на протяжении всей карьеры сотрудников (переподготовка, специализация и обучение новым навыкам/информации) и опираться на регулярно обновляемые учебные планы и пособия. Концепция КУГ должна быть неотъемлемой частью обучения.

В дополнение к непосредственному обучению управлению границами рекомендуются курсы по навыкам управления, языковые и компьютерные курсы. Можно рассмотреть вариант совместного обучения служащих различных профилей для содействия плодотворному обмену идеями.

Пограничные ведомства должны иметь централизованное учебное заведение и – в зависимости от размеров и ресурсов страны – несколько вспомогательных учебных отделений или центров. Можно рассмотреть введение системы обучения преподавателей, благодаря которой будет доступно больше внутренних преподавателей, которые смогут быстро передавать знания на уровень реализации.

5.5. Коммуникация и обмен информацией

Цель коммуникации и обмена информацией - регулирование и стандартизация эффективного и быстрого потока информации и эффективной документации.

Коммуникация

Оперативный персонал ведомства по управлению границами должен иметь своевременную соответствующую информацию для надлежащего выполнения своих обязанностей и адекватной реакции на угрозы и непредвиденные ситуации. На центральном уровне, с другой стороны, необходима статистика и данные, а также информация о деятельности других отделений, так как это образует основу для бюджета, ресурсов, инструкций, планирования и формулирования стратегии и помогает контролировать работу регионального и местного уровней.

Таким образом, внутри каждого ведомства по управлению границами необходим **горизонтальный** и **вертикальный** информационный поток.



Горизонтальный поток - это обмен информацией между разными лицами, отделами или подразделениями **на одном организационном уровне**. Он должен иметь место на всех организационных уровнях ведомства: в главном управлении, региональных центрах и местных отделениях.

Вертикальный поток - это обмен информацией между разными лицами, отделами или подразделениями **а разных организационных уровнях**.

Эффективная коммуникация обеспечивается несколькими методами:



- Совещания: обычные совещания коллективов
- одной организационной единицей;
- межотдельные
- совещания; индивидуальные совещания персонал/
- руководство; внеочередные совещания;
- Объявления/материалы к совещанию: письменная
- информация распространяется посредством
- IT-систем, электронной почты, экземпляров на
- материальных носителях; досок объявлений т. д.;
- Базы данных: справочные источники на
- материальных или электронных носителях, по которым
- персонал может проверять оперативную информацию;
- Отчеты: регулярные и внеочередные отчеты;
- Совместная деятельность (например, обучение): знание
- задач и деятельности других подразделений улучшает
- общую эффективность ведомства (если персонал понимает
- общее делопроизводство ведомства, то может более эффективно выполнять свою часть работы);
- Обмен персоналом: временное помещение персонала в другое подразделение для получения более четкого понимания его задач и деятельности.

Обмен информацией

Система обмена информацией должна быть описана в **оперативных инструкциях или руководстве**, которое должно также включать стандартизированные формы и шаблоны для отчетности по статистическим данным или информации. Наличие согласованной системы сбора также способствует обмену данными и сотрудничеству с другими службами.

Независимо от используемого метода (специальная или базовая IT-система, обмен информацией посредством материальных носителей или по телефону) всегда должна обеспечиваться **защита данных**.

Там, где можно использовать электронные сети между центральным, региональным и местными уровнями, IT-система должна:

- Обеспечивать автоматизированный обмен информацией внутри ведомства по управлению границами посредством согласованной системы, например, базы данных, внутренней сети intranet и сообщений электронной почты;
- Предоставлять систему для сбора, обработки и распределения данных и информации с доступом в режиме реального времени для авторизованных пользователей;
- Предусматривать управление потоком данных;
- Разрешать идентификацию пользователей на основе права доступа и паролей;
- Включать централизованную систему оповещения;
- Включать возможность создания статистических/аналитических обзоров (следует указать кто имеет право создавать такие обзоры);
- Обеспечивать безопасность и целостность системы, например, при помощи брандмауэров и криптографии;
- Позволять подключение к электронному оборудованию пограничной защиты там, где это осуществимо (датчиков, РЛС, стационарных тепловизионных камер и т.д.);
- Обеспечивать возможность взаимодействия с IT-системами других соответствующих органов власти, принимая во внимание защиту личных данных.

5.6. Инфраструктура и оборудование

Инфраструктура и оборудование поддерживают оперативный персонал и должны быть адекватными для выполнения соответствующих обязанностей.

Оснащение, используемое службами на границе, обычно состоит из базовых и специальных элементов. Оно долж-

но быть надлежащего качества, а, имеющиеся количество должно быть достаточным для обработки потока пассажиров и транспортных средств на каждом КПП, ОПП и ППК. Стандарты на оборудование должны быть оформлены каждым ведомством в соответствии с общей политикой инвестиций, с учетом объема и характера перемещений на каждом КПП. Нет необходимости одинаково оснащать все КПП или ВКП, но минимальные стандарты должны быть соблюдены; также необходимо принять во внимание потребности КПП и СКП, предназначенных для обработки товаров повышенного риска.

Так как бюджет обычно ограничен, необходимы планы инвестиций для обеспечения своевременных закупок адекватной инфраструктуры и оборудования, с экономией за счет крупных заказов. Такие планы должны распространяться на КПП, подразделения надзора за границей, ППК, ОПП, поисковое оборудование, инфраструктуру, средства связи, транспортные средства, дороги, парковки т. д. Количество оборудования для закупки должно определяться на центральном уровне, но только после согласования с местным уровнем, чтобы гарантировать удовлетворение текущих потребностей.¹⁸ Столь же критическое значение имеет подходящее размещение оборудования.

Базовое оборудование

Базовое оборудование включает такие элементы как:

- Надлежащая униформа и обувь, соответствующие условиям работы;
- Транспортные средства;
- Штампы о въезде и выезде;
- Базовое оборудование для обнаружения подделок (ультрафиолетовые лампы, лупы и эталонный материал);
- Базовое оборудование для досмотра (зеркала, фонари, инструменты);
- Базовое оборудование для наблюдения (видеокамеры, системы ночного видения);
- Оборудование для связи (радио, мобильный телефон, факс, компьютер);
- Оружие;

¹⁸ См. в Шенгенском каталоге ЕС по контролю внешних границ, возвращению и реадмиссии примеры оборудования необходимого для минимальных и полных пограничных проверок; о более детальной информации, касательно инфраструктуры и оборудования для таможенных органов смотрите Таможенный проект.

- Личное защитное снаряжение (например, пуленепробиваемый жилет).

Специальное оборудование

Из-за относительной стоимости и необходимости обучения операторов для использования, специальное оборудование часто распределяется в соответствии с потребностью (на основе анализов риска), например, на КПП с интенсивным движением транспорта. Оно включает более сложные и обычно более дорогие элементы, например:

- Мобильные или стационарные рентгеновские установки;
- Системы проверки документов;
- Лаборатории судебной экспертизы;
- Кинологические подразделения.

Адекватные средства технического обслуживания для оборудования также имеют принципиальное значение, и необходимо резервировать определенную

часть бюджета на оплату ремонта или обучение и наем техобслуживающего персонала. При обсуждении возможного приобретения нового оборудования с финансирующими организациями соответствующие ведомства должны учитывать затраты на использование и техобслуживание. Например, техобслуживание автопарка, состоящего из автомобилей одной марки, требует меньших затрат.

Инфраструктура

Инфраструктура - это физические структуры, например здания и дороги. Это относится как к головным офисам и административным отделениям, так и к КПП/ППК/ОПП на сухопутных, воздушных и морских границах. Конкретные применяемые стандарты будут зависеть от соответствующего ведомства, типа офиса, размещения и оценки их потребностей на основе анализа рисков. ППК, например, имеют конкретные требования в отношении инфраструктуры и оборудования. То же самое применимо в определенной степени к ОПП (см. главу 6). См. Практический пример 3 ниже.



Практические примеры

 **ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР 1:** Руководство для пограничной охраны по обмену информацией о нелегальной миграции

Оперативное руководство для сбора и потока информации о незаконной иммиграции, торговле людьми, трансграничной преступности и системы раннего предупреждения для всей пограничной охраны и полицейских подразделений, выполняющих пограничные полицейские задачи, описывающие следующее:

- Основные определения в сфере управления границами;
- Подлежащие сбору данные (связанные с различными типами незаконных деяний);
- Рамки ответственности и процедуры для сбора и обмена данными и информацией на местном, региональном и центральном уровнях, включая обмен специальной информацией;
- Типы отчетов;
- Распространение информации: нисходящий и восходящий внутриведомственный, межведомственный и международный обмен информацией;
- Анализ информации; и
- Шаблоны

👉 ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР 2: Система торгового контроля и экспертизы

Ветеринарные пограничные инспекции ЕС используют систему TRACES (Система торгового контроля и экспертизы) на базе интернет, которая направляет информацию другим ветеринарным органам и таможне, а также включает данные по ввезенным данным импортером грузам. Доступ к необходимой информации в системе TRACES должен быть предоставлен ветеринарной пограничной инспекции и таможне. Система TRACES также может быть использована для сбора информации для аудитов, а хранилище данных TRACES отвечает большинству потребностей в рамках обычной отчетности. Импортеры имеют доступ только к собственному вводу, а таможня не может вводить никаких данных, а только проверяет их.

👉 ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР 3: Инфраструктура КПП

В данном списке приведены стандарты ЕС и практический опыт в отношении инфраструктуры на КПП:

- Число линий контроля (въезд и выезд) должно быть адекватно ожидаемому транспортному потоку и имеющемуся персоналу;
- Имеются отдельные контрольные линии для некоммерческих и коммерческих перевозок, включая пешеходов, автобусов, грузовиков и автомобилей большой грузоподъемности, а также для исключительных грузов (например, опасные материалы);
- Имеются адекватные указатели;
- Радиоактивные датчики размещены вдоль въездных полос;
- КПП и его непосредственное окружение технически контролируется;
- КПП огорожен и освещение обеспечено;
- На объекте имеются безопасные помещения для допросов и место для задержания (чтобы было возможно проведение расследований на месте и заключение под стражу преступников);
- Имеется место для беженцев (доступ только для персонала, непосредственно занимающегося делом);
- Имеется коммуникационная сеть: телефоны, IT, интернет и т. д.;
- Доступно оборудование для досмотра транспортных средств. Это отдельные безопасные места, в которых можно подробно осмотреть/обыскать подозрительные транспортные средства; защищенные от дождя и ветра и расположенные на ровной и твердой поверхности (для облегчения обысков, например для использования детекторов движения);
- Есть отдельные надежные помещения для задержанных товаров достаточного размера, чтобы хранить транспортные средства;
- На объекте имеется мусоросжигательная печь для выполнения фитосанитарных и ветеринарных требований
- Персонал располагает помещениями, на которые нет доступа для посетителей;
- Имеется специальное оборудование для проезжающих, например, парковка и общественные уборные (отдельно от персонала);
- Отделения банка и/или пункты обмена валюты и страховых компании; и
- Помещения для экспедиторских фирм/перевозчиков.

 ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР 4: Процедуры ветеринарной инспекции

Законодательство ЕС по ветеринарной пограничной инспекции в числе прочего содержит подробные правила в отношении процедур для проверки документов, идентификационных и физических проверок, по процедурам разрешения и отказа, отбора и проверки образцов, сборов и подлежащих использованию информационных систем. Также имеются правила, касающиеся специальных процедур, например, транзитных перевозок, таможенных складов, поставок на суда и канализирование. Важное условие указывает, что таможенные службы не позволяют ввоз или манипуляции в свободных зонах

или на свободных складах груза, подлежащего ветеринарным проверкам, без разрешения компетентного органа.¹⁹

 ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР 5: Инспекция продуктов питания и кормов не животного происхождения

До 2010 года законодательство ЕС предусматривало, что определенные продукты и корма не животного происхождения являются объектом повышенного уровня контроля на КПП до въезда в ЕС. Повышенный уровень контроля означает 100% проверку документации и определенную частоту физических проверок связанных с выявленными рисками. Список этих предметов обновляется ежеквартально, чтобы обеспечить его соответствие с самой последней имеющейся информацией, обеспеченное требованием отчетности в Европейскую комиссию ведомств государств-участников.

¹⁹ Ст. 24 Регламента (ЕК) ном. 882/2004



EUBAM

EUROPEAN UNION BORDER ASSISTANCE
MISSION TO MOLDOVA AND UKRAINE

ГЛАВА

ГЛАВА 6

МЕЖВЕДОМСТВЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО



ЭТА ГЛАВА ОПИСЫВАЕТ
СОТРУДНИЧЕСТВО
И КООРДИНАЦИЮ
МЕЖДУ РАЗЛИЧНЫМИ
ПОГРАНИЧНЫМИ
ВЕДОМСТВАМИ,
МИНИСТЕРСТВАМИ И
НЕГОСУДАРСТВЕННЫМИ
СУБЪЕКТАМИ

Хотя ведомства по управлению границами несут ответственность за различные аспекты такого управления, все они имеют общие основные цели:

- Защита от угроз национальной безопасности, порядку, экономике и общественному здоровью
- Предотвращение трансграничных преступлений и нарушений
- Содействие законным перемещениям через границу

Для достижения этих целей все задействованные ведомства должны **сотрудничать, делиться информацией и координировать свою работу.**

Межведомственное сотрудничество - это сотрудничество и координация между всеми ведомствами, участвующими в управлении границами, что может быть эффективным инструментом для повышения задержаний нелегальных мигрантов и контрабанды товаров (статистически подтверждаемого), для более эффективного управления пассажиропотоком и прохождения товаров через границу и для лучшего использования человеческих и финансовых ресурсов. В этой главе представлены основные сферы межведомственного сотрудничества и координации.

6.1. Нормативно - правовые основы

Нормативно - правовые основы для межведомственного сотрудничества определяют содержание и объем сотрудничества и обмена информацией между участвующими сторонами.

Правовые основы для межведомственного сотрудничества должны обеспечивать следующее:

- Ведомства по закону имеют полномочия сотрудничать с другими субъектами и должны быть обязаны оказывать поддержку другим ведомствам в специальных случаях или по необходимости;
- Министерства и ведомства договариваются о сфере своего сотрудничества (включая делегирование полномочий) посредством официальных соглашений или меморандумов о взаимопонимании (MoU);
- Национальный закон о защите данных определяет стандарты, которые должны применяться для сбора, обмена и хранения информации.

Там, где между ведомствами имеет место пересечение или сферы неясной компетенции, соответствующее законодательство подлежит пересмотру и внесению поправок для прояснения таких вопросов.

Межведомственные соглашения

Межведомственные соглашения должны подробно описывать сотрудничество двух или более ведомств.

Типичные темы:

- Обязательства и механизмы обмена данными и информацией (например, основные вопросы, совместное использование баз данных), включая ссылку на защиту данных (см. раздел 9.5). Официальные представители должны иметь четкие указания об обмене важной информацией с другими сторонами;
- Совместный анализ рисков и/или доведение до сведения отчетов по оценке рисков или данных разведки;
- Процедуры рутинного сотрудничества на КПП и внутри страны, включая совместные операции и контроль, например, обнаружение лиц, пытающихся незаконно пересечь границу; предотвращение или обнаружение таможенных преступлений и нарушений; обнаружение контрабанды охраняемых видов, наркотиков и угнанных транспортных средств, и незаконная транспортировка отходов, вредных химических веществ, радиоактивных и ядерных материалов и других опасных грузов через границу;
- Совместное обучение;
- Совместное использование оборудования/помещений и совместные закупки;
- Планы раннего предупреждения и действий в чрезвычайных обстоятельствах

Такие соглашения должны включать или дополняться точными **инструкциями** об их реализации, и быть доступными всему персоналу подписавших их ведомств.

Примеры межведомственных соглашений:

- Соглашения между пограничной охраной и таможенной об общем контроле (контроль "рука об руку") и общих помещениях; взаимопомощи; обмене существенной информацией, данными, и документами; совместном использовании оборудования; офицерах связи;
- Соглашения между пограничной охраной и транспортной полицией по управлению транспортными операциями и трансграничными перемещениями в особых случаях (например, в туристический сезон);
- Соглашения между пограничной охраной, таможенной и железнодорожными органами власти (министерство транспорта/перевозок) о контроле пассажиров и товаров;
- Соглашения между службами фитосанитарного, ветеринарного контроля и гигиены пищевых продуктов и таможенной для координации процедур (например, по проверкам частных отправок, домашних животных, транспортировке отклоненного и реимпортируемого груза, транзитного груза и груза, предназначенного для поставок на суда) с подробным описанием

сфер ответственности, компетенций, обмена информацией и порядка инспекции.

- Соглашения пограничных ведомств с владельцем инфраструктуры КПП, регулирующие ее использование

Принятие национальной стратегии КУГ и плана действий также относится к нормативно-правовым основам; подробнее см. Главу 12.

6.2. Институциональные структуры

В плане институциональных структур межведомственное сотрудничество обеспечивается межведомственными рабочими группами, обменом офицерами связи и общими службами анализа рисков.

Внедрение концепции КУГ - это долгосрочный процесс, для которого необходима координация различных субъектов/ведомств и множество действий. Помочь в этом могут различные средства, например:

- Создание официальной координационной структуры в форме межведомственной рабочей группы;
- Обмен офицерами связи;
- Создание совместных служб, например, для обмена информацией/анализа рисков.

Большая часть этих структур подробно описывается в Главе 7 о международном сотрудничестве.

Межведомственная рабочая группа по комплексному управлению границами (КУГ)

Межведомственная рабочая группа должна регулярно собираться и состоять из высокопоставленных официальных представителей от каждого министерства, поддерживаемых экспертами по оперативному управлению границами от каждого ведомства (юристы, руководители т. д.), и находиться под контролем наблюдательной группы или руководящего комитета, напрямую получающего содействие политического руководства.

Задачи этой рабочей группы - разрешение проблем сотрудничества и определение областей, в которых может быть полезно увеличить сотрудничество, включая обмен информацией, и в которых существуют совместные интересы. Проще всего это выполняется посредством разработки национальной стратегии КУГ и плана действий. Стратегия определяет цели для улучшенного управления границами, а план действий перечисляет конкретные действия для достижения этих целей, определяет сферы ответственности и включает соответствующие графики и затраты. Как стратегия, так и план действий должны быть основаны на глубоком анализе текущей ситуации в сфере управления границами. Глава 12 содержит подробную информацию по таким разработкам, а Приложение 7 включает схему самостоятельной оценки КУГ, которая может использоваться для анализа текущей ситуации.

Там, где имеется национальная стратегия КУГ и план действий, межведомственная рабочая группа несет ответственность также за внедрение мониторинга и регулярное обновление обоих документов. Должны быть прояснены отношения с любыми другими межведомственными/межминистерскими рабочими группами и определены процедуры для разрешения конфликтов.

Национальный координационный центр

Чтобы обеспечить информацию о ситуации по управлению границами в стране, необходимо организовать координацию на национальном уровне. Такой центр должен координировать деятельность всех национальных пограничных ведомств в режиме 24/7 и нести ответственность за:

- Ежедневные, еженедельные и внеочередные отчеты о ситуации;
- Немедленную фактическую информацию о ситуациях и сообщения системы раннего предупреждения.

Весь обмен информацией должен осуществляться в электронном виде. Наличие единого национального координационного центра по управлению границами будет способствовать и ускорять обмен информацией с другими государствами и международными ведомствами.

Совместные специальные группы

Специальные группы должны организовываться по мере необходимости, например, для обыска и проверки документов. Их состав зависит от места, обычно он

специальный и преимущественно состоит из персонала ведомств, которым поручен контроль людей и товаров. Эти группы включают официальных представителей, ответственных за проведение дальнейших, подробных расследований в отношении пассажиров и грузов, не прошедших первую поверхностную проверку.

Концепция специальных групп хорошо разработана на мировом уровне внутри многих ведомств по управлению границами.

Такая идея совместного использования навыков и опыта может быть внедрена более широко, чем просто создание совместных групп. Отдельные сотрудники, обладающие конкретными полезными навыками, например, проверкой документов и транспорта, иностранных языков или IT, также могут использоваться для поддержки других ведомств.

6.3. Процедуры

Цель процедур межведомственного сотрудничества - наличие полной последовательности выполняемых действий, в которую включена деятельность всех участвующих ведомств по управлению границами, что обеспечивает беспрепятственную обработку на КПП и координированную деятельность по пограничному надзору.

Чтобы достичь цели - рациональных и оптимально скоординированных процедур - существующая **последовательность выполняемых действий** каждого ведомства должна быть описана и анализирована на центральном, региональном и местном уровнях для всех случаев, когда затрагивается область компетенции другого участника, особенно в отношении сфер ответственности, последовательности и времени обработки на КПП. При обнаружении пересечений и задержек надлежит совместно вырабатывать решение и соот-

ветствующим образом улучшать такие процедуры. См. практический пример 2 в конце этой главы, для примера **последовательности выполняемых действий**

Маршрутный лист, в котором перечислены проверки товаров, выполненные таможенной и инспекционными службами на КПП и проставляется печать и подпись после завершения каждого этапа процедуры, обеспечивает прозрачность и гарантирует прохождение всех необходимых проверок. Пример маршрутного листа приведен в Приложении 2.

Все официальные представители и инспекторы на КПП, ППК, ОПП или в мобильных контрольных подразделениях, должны знать, как действовать при обнаружении элементов, входящих в сферу компетенции других служб. В частности, это относится к сотрудничеству между таможенной службой и пограничной охраной, но также и к сотрудничеству между таможенной и инспекционными службами, в отношении вопросов, входящих в сферу компетенции представителей ветеринарной, гигиены пищевых продуктов и кормов или фитосанитарной службы, особенно в отсутствие последних. Поэтому таможенная и пограничная охрана должны иметь списки грузов, ввоз которых в страну возможен только после ветеринарной, гигиены пищевых продуктов и кормов или фитосанитарной инспекции.²⁰ Такой груз должен направляться непосредственно для выполнения инспекторами проверки документов, идентификационных и физических проверок. Контроль транспортных средств должен быть определен и стандартизирован, и указывать, где и кто должен выполнять проверки, какая служба начинает процедуру, и какой тип специального оборудования требуется.

Совместный контроль

Ведомства по управлению границами должны рассмотреть возможность совместного или координированного контроля для сокращения времени обработки. Примером совместного контроля на КПП служит концепция "контроля с одной остановкой"²¹.

²⁰ В ЕС например, таможенные органы должны иметь возможность проверить, что импорт/экспорт товаров не ущемляет права интеллектуальной собственности, как например, Сообщество прав на сорта растений (Правила 2100/94)

²¹ Данный документ использует термин «контроль с одной остановкой» в отношении концепции совмещенных физических проверок, выполняемых различными ведомствами за один раз, одновременно, в одном и том же месте. В Таможенных проектах это называется концепцией обслуживания за один прием ("one-stop-shop"). Ее не следует путать с концепцией "единого окна", которая позволяет все данные, требуемые различными ведомствами по управлению границами, представлять (где возможно электронным способом) в одно и то же место, с целью избежания дублирования и содействия торговли.

Совместный досмотр людей и товаров должен также выполняться мобильными подразделениями на основе анализа рисков. Для эффективной борьбы с контрабандой и торговлей людьми, мобильный контроль в едином месте обычно не должен занимать более двух часов, так как обычно информация о таких проверках распространяется очень быстро и преступные группы переходят на альтернативные маршруты. В большинстве случаев мобильные подразделения состоят из представителей пограничной охраны и таможенной

Совместные операции

На КПП, в пограничной зоне или внутри страны могут проводиться целенаправленные усиленные операции в отношении конкретных групп людей, транспортных средств или грузов. Подробный оперативный план должен включать определение руководства, обязанностей, целей, синхронизации, длительности, профилей рисков, оперативных профилей, доступного оборудования и соответствующие контактные номера. Члены групп должны быть хорошо проинструктированы перед операцией, а результаты должны систематически оцениваться и использоваться как основание для анализа рисков и будущих операций. Также следует заранее создать системы для совместной оценки ведомствами, принимающими участие в совместных операциях.

В дополнение к таможенной и пограничной охране к участию могут приглашаться другие ведомства, например, службы фитосанитарной, гигиены пищевых продуктов и кормов и ветеринарной инспекции, полиция, ведомства, ответственные за контроль рынка, нормы труда или незаконное трудоустройство иностранцев. Одновременно с этим другие заинтересованные стороны, например, полицейские силы, должны быть информированы на случай, если понадобится их срочное привлечение.

Чрезвычайные планы

Должны быть разработаны чрезвычайные планы, поясняющие распределение обязанностей в слу-

чае неминуемых угроз для национальной безопасности или общественного здоровья, или чрезвычайных ситуаций, таких как стихийные бедствия, пандемические заболевания, массовый приток незаконных иммигрантов или беженцев, террористическая деятельность или крупные аварии и пожары в пограничной зоне. Эти планы должны быть **разработаны на центральном уровне** на основе анализа рисков выявленных угроз, но требуют **адаптации на региональном и местном уровнях**. Персонал на каждом КПП должен быть информирован о распределении обязанностей и задач среди имеющихся служб. Среди основных вопросов, подлежащих рассмотрению - доступность контактных данных различных местных субъектов в особых ситуациях. Практические занятия, с участием всех соответствующих служб рекомендуется и должны использоваться для дальнейшего совершенствования процедур.

6.4. Персонал и подготовка кадров

Межведомственное обучение способствует лучшему пониманию задач, обязанностей и потребностей других ведомств по управлению границами.

Совместная подготовка

В совместных учебных мероприятиях следует привлекать персонал всех ведомств по управлению границами. Такая деятельность несет не только функцию установления доверия и обмена информацией, но также позволяет более эффективно использовать ресурсы.

Существуют различные формы межведомственного обучения:

- Обучение правилам и процедурам, относящимся или требующим сотрудничества с другими ведомствами;

- Совместное обучение с другими ведомствами по вопросам, представляющим общий интерес²²;
- Обучение для ознакомления персонала с задачами и деятельностью других участников, повышения общего понимания важности и выгод межведомственного сотрудничества.

Такое обучение должно быть обращено не только к новичкам, но также составлять часть постоянного обучения без отрыва от службы и охватывать как оперативный, так и управленческий уровень всех ведомств. Типичное межведомственное обучение с целью ознакомления участников с другими ведомствами на границе должно затрагивать следующие темы: организационная структура, правовые основы, основные задачи и компетенции, и сферы общего интереса.

Более подробно и дополнительные примеры курсы обучения по комплексному управлению границами описаны в “Учебном пособии по комплексному управлению границами во внешнем сотрудничестве Европейской комиссии”.

В дополнение к упомянутому выше совместному учебному курсу для всех ведомств возможна следующая межведомственная деятельность по обучению:

- Персонал из других ведомств приглашается на учебные занятия по теме, важной для различных ведомств (например, по задачам офицеров связи)
- Обмен опытом и учебными материалами с другими ведомствами, например, персонал

въездных пунктов обучает персонал визовых и консульских отделов по таким вопросам, как проверка документов и ведение беседы при расследовании; обучение инспекционными службами таможенного персонала по процедурам для предотвращения ввоза вредных организмов или по антиконтрабандному контролю продуктов животного происхождения и т. д.

В некоторых случаях сами учебные подразделения могут воспользоваться общими национальными учебными центрами. Эти общие учебные центры используются несколькими ведомствами. В дополнение к сокращению расходов для отдельных ведомств и улучшению доступа к ресурсам (см. Раздел 6.6. ниже) они способствуют плодотворному обмену идеями, предоставляют ситуации, когда представители различных ведомств могут установить как неофициальные, так и официальные контакты, и усиливают концепцию единого подхода к управлению границами на национальном уровне.

Развертывание персонала

Число сотрудников, прикрепленных к КПП, зеленой и синей границе обычно согласовываются с руководством соответствующих пограничных служб, на основе анализа рисков выявленных угроз и интенсивности движения. Рабочее время различных ведомств, включая и передачу смен, должно быть согласовано на каждом КПП, чтобы можно было проводить общие брифинги руководителей смен. При согласованной передаче смен следует предусмотреть не менее 30 минут пересечения между двумя сменами, чтобы не допускать нарушения текущих процедур и обеспечивать надлежащую передачу.

²² Например, существующие тенденции и *modus operandi* (образ действий); проездные документы, визы и разрешения на пребывание; законодательство об убежище и миграции; кодекс поведения/этика; иностранные языки; использование документов и оборудования/ИТ-инструментов, выявление и обращение с незаконными мигрантами; выявление контрабанды и торговли людьми; выявление и обработка поддельных документов; выявление и обработка угнанных транспортных средств, наркотиков, оружия, взрывчатых и опасных веществ.

6.5. Коммуникация и обмен информацией

Межведомственный обмен информацией должен производиться в письменной форме, чтобы обеспечить непрерывность связи при смене персонала.

Межведомственная коммуникация обычно осуществляется на трех уровнях:

- **Местный:** Ежедневный контакт руководителей смен; регулярные (например, еженедельные) совещания глав КПП, а также внеочередные (например, для раннего предупреждения или по действиям в непредвиденных обстоятельствах);
- **Региональный:** Проведение регулярных (например, ежемесячных) и внеочередных совещаний глав региональных управлений;
- **Центральный:** Регулярные, например, ежемесячные, а также внеочередные совещания представителей всех ведомств; регулярные (например, дважды в год) совещания представителей межведомственных рабочих групп по КУГ.

Официальное соглашение между всеми участвующими ведомствами должно указывать, какая и кому должна передаваться информация. Далее, должно быть определено, каким образом будет происходить обмен информацией; надлежит составлять, распределять и регистрировать протоколы совещаний (в том числе внеочередных совещаний).

К методам обмена информацией относятся:

- Брифинги и **совещания**;
- Назначение **контактных лиц** по основным вопросам внутри каждого ведомства;
- Обмен отчетов и данных **в печатной форме**;
- Обмен отчетов и данных **в электронной форме**;
- Предоставление избранных сведений из **баз данных** уполномоченному персоналу из других

ведомств, например, по письменному запросу или автоматически для конкретных типов данных (таких как, в сфере статистики, когда не затрагиваются личные данные);

- **Общих баз данных.**

При разработке новых или модернизации существующих IT-систем надлежит принимать во внимание следующее:

- **Совместимость** с другими используемыми и планируемыми к использованию системами (не только внутри собственного министерства, но также в отношении партнеров). Полная совместимость не требуется: обычно достаточно возможности создания интерфейсов с другими существующими базами данных;
- **Безопасность** (защита данных, регулирование доступа);
- **Отчетность** (протоколы доступа, имена пользователей и т. д.);
- **Адаптируемость** (добавление/улучшение компонентов/модулей, пользователей и т. д.).

Создание совместных систем, например, одной всеобщей системы с подмодулями для каждого пограничного ведомства, может способствовать полномочному обмену информацией.

Раннее предупреждение

Необходимо иметь эффективную **систему раннего предупреждения**, либо посредством системы контактных пунктов отдельных ведомств, либо с помощью IT-решений. Подробнее о раннем предупреждении см. Раздел 10.4.

6.6. Инфраструктура и оборудование

Общая материальная база и совместное использование и закупка оборудования снижают затраты и повышают сотрудничество между ведомствами.

Выбор приоритетных КПП

Рекомендуется производить регулярные оценки существующей базы и оборудования для определения потребностей, а также выявление новых пробелов/недостатков и потребностей. Сюда входит отбор приоритетных контрольно-пропускных пунктов в координации со всеми ведомствами по управлению границами, на которых должны быть сосредоточены ресурсы на основе анализа рисков и интенсивности движения.

Решения о приоритетных КПП или модернизации КПП должны также быть скоординированы с другими заинтересованными сторонами, например транспортными министерствами и операторами грузовых перевозок, используя для этого систематический процесс анализа стратегических и оперативных рисков (см. Глава 10). Также важно консультироваться с соседним(и) государством(ами) и учитывать их планы по развитию КПП.

В некоторых странах инфраструктура фактически не принадлежит КПП/ППК/ОПП и, следовательно, не находится под прямым управлением использующего его пограничного ведомства. В таких случаях соответствующие ведомства должны заключать договоры, устанавливающие ответственность ведомства в отношении использования, техобслуживания и покрытия затрат.

Хотя для коммерческих грузов, проинспектированных в КПП и ОПП, подробные требования в отношении инфраструктуры и технического оборудования должны соблюдаться во избежание любого перекрестного загрязнения проверенных товаров, некоторые объекты могут совместно использоваться в случае если ветеринарные инспекции и гигиена пищевых продуктов и кормов сами не находились и не были под угрозой других пограничных проверок. Согласно инфраструктуры для КПП, он может получить разрешение на определенные виды продукции животного происхождения или на все виды продукции животного происхождения (при охлаждающей и замораживающей температуре воздуха), а также различных живых животных видов (копытные (U), зарегистрированные лошади (E) или другие животные (O)).

На КПП, осуществляющей проверку живых животных должны существовать отдельная полоса для движения во избежание длительного ожидания проверки живых животных.

Совместное использование помещений и инфраструктуры

Степень, в которой инфраструктура и помещения могут использоваться, зависит от ряда факторов. Ниже приводится перечень инфраструктуры и оборудования, которые могут использоваться совместно.

- Центральный (и региональный) уровень
 - Общая база данных (совместный доступ только к тем файлам/данным, где общий интерес подтвержден законом)
 - Система унифицированной радиосвязи
 - Общие телефонные линии (внутренняя телефонная система)
 - Транспортные средства для совместного использования
- Контрольно-пропускные пункты
 - Совместные инспекционные места:
 - a. Транспортная полоса для пассажирских транспортных средств (личные транспортные средства и автобусы) на въезде в страну (от КПП до контрольных площадок)
 - b. Транспортная полоса для пассажирских транспортных средств (личные транспортные средства и автобусы) на выезде из страны (от контрольных площадок до КПП)
 - c. Транспортная полоса для грузовых транспортных средств на въезде в страну (от КПП до контрольных площадок)
 - d. Транспортная полоса для грузовых транспортных средств на выезде из страны (от контрольных площадок до КПП)
 - e. Адекватное пространство для контроля транспортных средств вне транспортных полос (пассажирские транспортные средства)
 - f. Стоянки
 - Внешняя инфраструктура:

- a. Места, оборудованные для содержания служебных собак
- b. Ограда КПП
- c. Освещение
- d. Внешняя (видео) наблюдательная система
- Внутренняя инфраструктура:
 - a. Помещение для телекоммуникационного оборудования/кабельной разводки
 - b. Внутренняя (видео) наблюдательная система
 - c. Центральная база для координации и видеонаблюдения
 - d. Комната (ы) для проведения допросов
 - e. Помещения для задержания
 - f. Помещения для отдыха/персонала (общая комната, комната отдыха, душ)
- Техническая инфраструктура:
 - a. Кондиционеры, отопление т. д.
 - b. Внешние средства связи и телефонные линии
 - c. Резервная линия связи
 - d. Копировальная машина
 - e. Компьютеры (серверы, ПК, ноутбуки, принтеры, сетевое оборудование, телекоммуникационное оборудование, оборудование для радиосвязи, факсы т. д.)
- **Посты таможенного оформления**
 - Склады для хранения
 - Пункты/места совместной инспекции
 - Внешняя/внутренняя и техническая инфраструктура как перечислено выше
- **Мобильные подразделения для контроля внутри страны**
 - Совместная закупка транспортных средств (офисы мобильной связи и т. д.)
 - Система радиосвязи

Размещение офисов/контрольного оборудования всех ведомств в **одном здании** может быть выгодным, так как способствует неформальному общению. Там, где это невозможно, рекомендуется размещать представительства ведомств в офисах, расположенных в непосредственной близости от учреждений тех ведомств, с которыми они чаще всего сотрудничают.

Совместное использование оборудования

Вдобавок к совместному использованию помещений надлежит рассмотреть возможность совместного использования **оборудования**. Следует рассмотреть стандартизацию совместно с другими ведомствами типов и марок оборудования. Совместная закупка оборудования (например, оружия, формы, автомобилей и бензина) способна значительно сократить затраты и должна применяться там, где это возможно.

Организация совместного межминистерского бюро по закупке может помочь снизить затраты благодаря экономии за счет больших партий. Там, где это невозможно, одно из пограничных ведомств может организовывать тендеры по запросу от имени всех пограничных ведомств в отношении товаров, необходимых им всем.

6.7 Сотрудничество с другими заинтересованными сторонами

Наряду с главными ведомствами по управлению границами существуют дополнительные заинтересованные стороны, представляющие правительственный и частный сектор, деятельность и интересы которых надлежит учитывать, и которых следует привлекать также в структуры координации/сотрудничества в рамках КУГ, как разово, так и на постоянной основе.

Сотрудничество и коммуникация с обеими группами заинтересованных сторон должны регулироваться законодательством или посредством двусторонних/многосторонних соглашений и процедур.

Сотрудничество с государственными субъектами

В то время как ведомство, ответственное за личный контроль, несет ответственность за проверки на КПП и пограничный надзор за непосредственно прилегающей к ней

зоной, **полиция**²³ и иммиграционные власти несут ответственность за контроль внутри страны. Это может привести к дублированию функций, касающихся борьбы с трансграничной преступностью, в которой задействованы оба ведомства. Наряду с четким разделением обязанностей в таких случаях и точными процедурами для сотрудничества, необходим обмен информацией и контроль исполнения. Оба органа власти должны договориться о том, к каким данным они должны иметь общий доступ, например, к данным о лицах, которым было отказано во въезде. Особое внимание надлежит уделять вопросам защиты данных, правам и обязанностям официальных лиц, которые уполномочены на доступ к данным.

Так как одна из главных задач управления границами - предотвращение трансграничной преступности, необходимо тесное сотрудничество с **государственной прокуратурой** (министерством юстиции). Также оба ведомства должны тесно сотрудничать в вопросах экстрадиции. Поэтому письменные инструкции и специальный обмен информацией по вопросам возвращения и связанных с ним вопросов должны быть согласованы.

Пограничная охрана может принимать, отказывать или аннулировать визы, и поэтому должна выработать механизм консультаций с консульским отделом **министерства иностранных дел**. Даже если на КПП и в консульствах используются различные IT-системы, пограничная охрана должна иметь доступ к визовому регистру с возможностью проверять выданные визы на границе.

Можно рассмотреть заключение соглашения, между ведомством по управлению границами, ответственным за контроль лиц, и национальной службой, ответственной за выдачу и контроль разрешений на работу (например, государственная служба труда, **министерство труда**), предусматривающего совместный контроль и обмен информацией об иностранцах, пребывающих или работающих в стране нелегально, и о лицах, нанимающих иностранцев без разрешений или организующих незаконное пребывание.

Следует подписать Меморандум о взаимопонимании между **органами власти морских портов и аэропортов** и **министерством транспорта**, так как необходим обмен информацией и координация в отношении рабочего времени и использования инфраструктуры.

Сотрудничество с негосударственными субъектами

Сотрудничество пограничных ведомств с негосударственными субъектами включает операторов авиалиний, паромов и круизов, воздушных и морских перевозчиков, железнодорожные компании, почтовые компании или службы, экспедиторов грузовых перевозок и импортеров в странах происхождения и назначения товаров, а также организаций гражданского общества и неправительственных организаций.

Для **поддержки торговли** необходимые процедуры должны быть максимально упрощены, но без ущерба для адекватного контроля. Об обновлении процедур надлежит в рабочем порядке уведомлять все торговые компании. Время ожидания на границе существенно для бизнеса, поэтому, если на каком-то КПП – в силу неадекватной инфраструктуры или долгих процедур – время ожидания значительно продлено, это может мотивировать транспортные компании на поиск альтернативных маршрутов, что, в свою очередь, может привести к понижению статуса КПП и потере местных рабочих мест.

В то время как государственным пограничным ведомствам необходима информация о трансграничных перемещениях лиц и товаров (например, расписания, списки пассажиров, информация о грузах), негосударственным субъектам требуется информация о процедурах и

требованиях для пересечения границы, включая часы работы, руководство по тарифам, правилам и процедурам для импорта, транзита и экспорта, необходимой документации и взимаемых сборах. Эта информация может распространяться посредством публичных уведомлений, публикации в интернете, бюллетеней, брошюр или в виде справочника. Срочная информация может отображаться на общественных досках объявлений. Для содействия коммуникации должны быть созданы надлежащие структуры (например, локальные сети, информационные пункты/бюро в таможенных отделениях), где операторы и другие заинтересованные лица смогут получить необходимую информацию. В дополнение к этому должны быть установлены стандарты для услуг, предлагаемых коммерсантам и общественности, а также порядок подачи рекламаций.

²³ В тех странах, в которых пограничная полиция / пограничная охрана являются управлением или отделом государственной полиции такое сотрудничество фактически является внутриведомственным сотрудничеством.

Перевозчики/операторы, транспортирующие пассажиров и товары воздушными, морскими или наземными (железная дорога или автотранспорт) средствами, имеют доступ к данным и информации, представляющей важность для оперативной работы пограничных ведомств, включая время прибытия, реестр груза, списки пассажиров и экипажей от перевозчиков, предпочтительно представленные заранее.

С другой стороны, перевозчикам необходим доступ к подробной информации о необходимых законодательных процедурах и подлежащих уплате сборах или пошлинах, визовых требованиях, времени работы КПП и времени работы необходимых пограничных ведомств. Эта информация должна быть актуальной и легко доступной для целевой группы, причем способ ее распространения - посредством брошюр, плакатов или веб-сайта - вторичен.

В некоторых случаях таможня может ускорять перемещение для доверенных перевозчиков, что означает, что некоторые предприятия могут получить предпочтение при взаимодействиях, на том условии, что они заранее передают всю информацию о своих операциях и поддерживают положительные и корректные рабочие отношения в течение определенного периода времени. Однако следует проводить надзор и выборочную оценку этих перевозчиков. Перевозчики могут лишиться этого статуса в случае нарушений, а также стать субъектами санкций в связи с ответственностью перевозчика в соответствии с национальным законодательством.

Железнодорожные компании могут предоставлять помещения для представителей ведомств по управлению границами на железнодорожных вокзалах в соседних странах, так как эти компании получают выгоду при экономии времени благодаря пограничным проверкам в поезде (вместо остановки на границе).

Поощряется сотрудничество между пограничниками и представителями гражданского общества, обусловленное важностью их роли в поддержке тех, кто нуждается в защите (лиц, добывающихся убежища, несовершеннолетних детей без сопровождения,

жертв траффика). Во многих странах представители гражданского общества также предлагают обучение для пограничных служб, в частности международных прав человека и беженца, включая принцип невыдворения, межкультурного общения с лицами добывающимися убежища и имеющими особые потребности. В некоторых странах пограничная служба заключила MoB с неправительственными организациями с изложением конкретных форм сотрудничества, например регулярного доступа и контроль за соблюдением прав в приемных сооружениях и центрах содержания под стражей. Практический пример 6 по двум договорам сотрудничества между пограничной службой и неправительственными субъектами смотрите в конце данной главы.

Сотрудничество с общественностью

Общественности должна быть предоставлена понятная, доступная и актуальная информация по вопросам, относящимся к пересечению государственной границы, включая стандарты, статистику по пересечению границ, применимые правила и процедуры, а также информацию о нарушениях. Это может выполняться в форме официальных информационных досок на КПП или брошюр, плакатов и веб-сайтов.

Там, где это уместно, надлежит поощрять связь с общественностью с предоставлением бесплатных (бесплатный звонок) телефонных номеров и упрощенных методов контакта в сети интернет. Это также повышает шансы на получение от общественности разведывательных данных, которые можно передать соответствующим внутренним подразделениям, разведывательному оперативно-тактическому отделению и отделению анализа внутренних рисков.

Можно рассмотреть создание совместного веб-портала нескольких ведомств по управлению границами для информирования общественности о времени работы КПП, визовых правилах, требованиях по страховке автомобилей, прививочных сертификатах для животных и других необходимых сведениях, объяснения задач и сфер ответственности всех представленных ведомств.



Практические примеры

ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР 1: Централизованное руководство всей деятельности на голубой границе

Федеральная береговая охрана Германии (Küstenwache des Bundes) координирует деятельность по реализации федерального закона на море и – наряду с другими обязанностями – несет ответственность за защиту национальных границ и таможи. Несмотря на то, что Береговая охрана имеет собственный логотип и форму, она часто выступает не независимым ведомством, в только координирующим органом, членами которого являются Федеральная пограничная охрана (Border Guard), таможня, “Федеральная администрация водных путей сообщения и судоходства” и Федеральный сельскохозяйственный институт (защита пищевых продуктов / рыбного промысла). Хотя в принципе каждое ведомство несет ответственность за собственные соответствующие задачи, на практике таможня и пограничная охрана имеют полномочия действовать, при необходимости, от имени всех остальных. При задержании подозреваемых или обнаружения нелегальных товаров они передаются компетентному ведомству в конце смены, и одновременно к нему переходит ответственность за такой случай. При возникновении необходимости в любое время можно обратиться за немедленной поддержкой к ведомству – партнеру. Два центра береговой охраны координируют всю деятельность, обеспечивая охват всего побережья и не допуская проверки судов по несколько раз различными ведомствами. Федеральное правительство оплачивает приобретение судов, которые затем распределяются между участвующими министерствами. Соответствующие ведомства комплектуют катера своими представителями, которые имеют навигационный патент и являются опытными моряками. Эта система требует высокого уровня доверия и хорошо организованного сотрудничества между участвующими ведомствами, но обеспечивает преимущество оптимизированного размещения ресурсов при минимальных затратах.

ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР 2: Общепринятая последовательность выполняемых действий в ЕС

Описание общепринятой последовательности выполняемых действий, охватывающее последовательность операций на КПП и включающее все ведомства, ответственные за проверку лиц и товаров, является стандартом во всех государствах-участниках ЕС. Систематические пограничные проверки – это третий уровень (меры на внешних границах) четырехуровневой модели управления доступом в ЕС; см. в Главе 2 объяснение этой пограничной модели.

При въезде и выезде первая служба, с которой пассажиры и водители вступают в контакт – это обычно служба пограничной охраны, ответственная за пограничные проверки. По результатам ее наблюдений и проверок принимается первый ряд мер, от разрешения до отказа во въезде или даже задержания. Все лица и товары, пересекающие границу, проходят минимальную проверку, которая может быть выполнена в транспортной очереди. Основываясь на анализ рисков, официальные представители могут принять решение о подробных проверках некоторых документов, транспортного средства или других элементов, связанных с пресечением границы. Такие проверки “второй линии” – по терминологии ЕС и Шенгенских соглашений – выполняются на отдельной полосе, площадке или в помещении, чтобы не препятствовать пересечению границы лицами и транспортными средствами на “первой линии”. В обоих случаях таможня и пограничная охрана сотрудничают друг с другом максимально тесно, чтобы ускорить процедуры. В центре внимания при этом находится повышенная эффективность работы обеих служб, а не экономия на кадровом обеспечении. В то время как каждая служба концентрируется на своих основных задачах, обеспечивается тесный обмен информацией с другими участвующими службами, с учетом возможности совместных проверок. В частности, если выполняются подробные проверки, другие службы имеют возможность принять участие во избежании дублирования проверок и неудобств для всех участников.

После выполнения ветеринарной пограничной инспекции пограничный ветеринар выдает документ, содержащий его решение о партии груза – в ЕС этот документ называется «общий ветеринарный документ на ввоз» (CVED) с применением системы TRACES. Оригинал документа CVED передается затем пограничным ветеринаром, импортером или компанией-перевозчиком представителю таможи в подтверждение получения ветеринарного разрешения для партии груза. Таможня разрешает таможенное оформление груза только в соответствии с решением пограничного ветеринара, указанным в документе. Аналогичные процедуры применяются также для инспекций фитосанитарной и гигиены пищевых продуктов.

 ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР 3: Данные о пассажирах

В ЕС перевозчики должны препроводить информацию о пассажирах в уполномоченный КПП через который эти лица въезжают на территорию государства-участника. Перевозчики, по вине которых не передали сведения или направили неполные или ложные данные, подлежат санкции или даже конфискации транспортных средств, временное приостановление или отзыв лицензии.

Информация включает:

- Номер и тип используемого проездного документа,
- Национальность,
- Полное имя,
- Дата рождения,
- КПП на въезде на территорию ЕС,
- Код транспорта,
- Время отправления и прибытия,
- Общее число пассажиров, перевозимых на этом транспорте,
- Первоначальное место погрузки.

Списки пассажиров, включая имена, а также места посадки и назначения, должны иметься на каждом самолете, как требует Статья 29 Чикагской конвенции. Однако в силу роста воздушных перевозок и усиления проверок безопасности обработка такой информации может привести к значительным задержкам. Предварительная информация о пассажирах (API) ускоряет этот процесс, так как необходимая информация передается в аэропорт прибытия, пока самолет еще находится в рейсе, и по прибытию обеспечивается сокращение формальностей, например, не требуется заполнение бланков либерализации виз. Поскольку такая система должна учитывать потребности иммиграционных, таможенных и сельскохозяйственных органов, необходимо, чтобы они участвовали в планировании и разработке такой системы. Хотя участие в API влечет дополнительные затраты для операторов и контролирующих органов, их можно убедить сотрудничать благодаря преимуществам более быстрого прохождения формальностей пассажирами. Затраты на установку такой системы включают создание системы электронной системы обмена данными и обучение персонала новым процедурам.

ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР 4: Транзит для моряков

Сотрудничество с перевозчиками может способствовать выдаче виз морякам при транзитном проезде. В Шенгенской зоне Визовой кодекс (Постановления (ЕК) ном. № 810/2009) разрешает выдачу транзитных виз на границе морякам по постановке судна на якорь или ожидании в шенгенском порту, при увольнительной с судна, вошедшего в шенгенский порт или переходе с судна, вошедшего в шенгенский порт, на судно, которое должно отправиться из порта, расположенного в другом государстве-участнике ЕС, с полным применением Шенгенских соглашений. Для этой цели судоходная компания или ее агент должен информировать компетентные органы и подписать поручительство за путешествующих транзитом моряков. Затем компетентные органы проверяют полученную информацию и выполнение моряками других условий для въезда. Однако, визы выдаются на границе только в исключительных случаях, которые означают, что моряки не имеют возможности подать заявления на визу в консульство.

ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР 5: Комплексная система управления миграцией

Венгрия внедрила единую общенациональную систему подробного контроля, которая гармонизирует задачи и меры (на муниципальном уровне) всех ответственных правоприменяющих ведомств и организаций по труду. Эта система миграционного фильтра под названием CHECKNET была разработана как сеть, обеспечивающая, что исполнительные отделения участвующих органов власти координированно реализуют свои задачи в отношении времени, территории и методов. Сотрудничество между этими органами власти включает совместный контроль соблюдения правил иностранцами, контроль трудовой политики и защиту общественного порядка, обмен информацией и опытом, касающимися незаконной миграции, и совместное обучение персонала органов власти, выступающих партнерами. Органы власти осуществляют свою деятельность в главных пунктах и на основных маршрутах незаконной миграции, таких как крупные города, железнодорожные вокзалы, автовокзалы, места предоставления проживания, автострады, стройки, рынки и сельскохозяйственные районы. Такая комплексная система должна применяться только после достижения странами стадии передового и стабильного межведомственного сотрудничества и координации посредством других средств.

Комплексный центр управления под началом Венгерской национальной полиции координирует задачи, связанные с борьбой с незаконной миграцией, стоящие перед полицией, службой иммиграции и гражданства, таможенной и финансовой охраной и национальной инспекцией по труду посредством виртуальной сети офицеров связи на центральном и региональном уровнях.

Основные преимущества, достигаемые благодаря этой установившейся практике:

- Повышенная эффективность борьбы с незаконной миграцией
- Улучшенный пограничный надзор и пограничный контроль трафика
- Сотрудничество и взаимопомощь между ведомствами и
- Более эффективное руководство людскими ресурсами

 ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР 6: Сотрудничество пограничной службы с негосударственными субъектами

УВКБ, литовский Красного Креста и Государственная пограничная служба в Литве подписали меморандум о взаимном сотрудничестве по урегулированию вопросов, касающихся лиц, добывающих убежища. Условия сотрудничества МОВ облегчит отслеживание заявителей убежища, прибывающих на границу и получение знаний о размещении и возможного возвращения заявителей. Назначенные наблюдатели смогут связаться и лицами ищущими убежища на пограничных пунктах, консультировать власти и обсуждать применение и осуществление международных и стандартов ЕС, а также национального законодательства. В своем стремлении обеспечить полное соблюдение международных стандартов УВКБ организовало подготовку пограничников Литвы задолго до того, как было подписано соглашение.

В 2006 году в Венгрии Венгерская пограничная охрана, Венгерский Хельсинкский комитет (ННС) и УВКБ заключили трехсторонний Меморандум о взаимопонимании, который придал определенную форму сотрудничеству, роли и обязанности, а также методам работы каждой из сторон. В рамках МОВ мониторы ННС регулярно посещали места временного содержания под стражей и говорили с иностранцами находящимися там. Они также изучали анонимно составленные досье с целью соблюдения закона о защите данных тех, кто был отправлен назад в третьи страны. Рабочая группа состоящая из высокопоставленных представителей сторон рассматривает ход осуществления и обсуждает проблемы, которые необходимо решать. Рабочая группа также проводит специальные выезды на места и предлагает учебные мероприятия для пограничников. Учебные мероприятия разработаны и проводятся как для старших/управленческих так и для уровня области/экспертов по межкультурному общению, о принципе невыдворения и общения с лицами ищущими убежища с особыми потребностями. Трехстороннее сотрудничество способствовало значительному дружескому изменению отношений к правам человека и защиты деликатного вопроса пограничного контроля в Венгрии. МоВ между правоохранительными органами, УВКБ и НПО, направленная на обеспечение доступа к территории и процедуре предоставления убежища для лиц нуждающихся в международной защите, является примером надлежащей практики тесного сотрудничества



ГЛАВА

ГЛАВА 7

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

ЭТА ГЛАВА ОПИСЫВАЕТ МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В КОНТЕКСТЕ КУГ

Сферы применимости
международного сотрудничества:

- Правовые и институциональные рамки;
- Согласованные процедуры;
- Совместные операции, проверки и патрули на международном уровне;
- Обмен информацией и статистическими данными, раннее предупреждение; и
- Совместная инфраструктура: совместные КПП

Международное сотрудничество-это сотрудничество с международными организациями и форумами, а также с другими государствами на двустороннем и многостороннем уровне. Такое сотрудничество может иметь место на центральном уровне (между министерствами или ведомствами), на региональном уровне (между региональными отделениями) и на местном уровне с участием КПП по обе стороны границы.

Пограничные ведомства должны содействовать международному сотрудничеству согласно анализам стратегических рисков и в соответствии с национальной стратегией внешней политики (обычно подготовленной и скоординированной соответствующими министерствами иностранных дел).

7.1. Нормативно - правовые основы

В дополнение к делиминации и демаркации государственных границ и назначению официальных контрольно-пограничных пунктов правовые рамки должны также регулировать международное сотрудничество, связанное с управлением границами. Это включает совместную деятельность на КПП, на линии границы и в непосредственно прилегающей к ней зоне, обмен информацией и данными и соглашения о взаимной поддержке (например, сообщение сторонами друг другу секретных данных в рамках борьбы с организованной преступностью), а также участие в международных организациях и подписание международных конвенций. Хотя соглашения являются удобным инструментом, лучше всегда включать соответствующие условия в законодательство.

Если формулировки соглашений имеют общий характер, то для фактического сотрудничества необходимы подробные протоколы по внедрению. **Соглашение о пограничном контроле** может включать:

- Возможность организации общих пунктов пересечения границы на территории одной из стран,
- Контроль/проверки в поездах, отправляющихся с территории соседней страны,
- Общие оперативные процедуры на КПП, и
- Умение управляться с нарушениями.

В дополнение к этому и в зависимости от интенсивности сотрудничества между участвующими странами **двусторонние соглашения** могут охватывать:

- Назначение официальных контактных лиц или офицеров связи или создание отделов связи,
- Создание совместных чрезвычайных планов,
- Совместное обучение/учения,
- Совместные патрули,
- Совместные расследования,²⁴
- Проведение совместных расследований,
- Трансграничное наблюдение,
- Обмен информацией и анализ рисков,
- Согласование практики повседневной работы на КПП,

- Общий маршрутный лист, охватывающий проверки по обеим сторонам границы,
- Процедуры реадмиссии (обратного допуска) для лиц и товаров/грузов при отказе во въезде/ввозе,
- Контролируемая доставка, и
- Преследование по горячим следам и создание подразделения быстрого реагирования из сил национальной пограничной охраны с правом оказывать поддержку соседней стране на ее территории в чрезвычайных или срочных ситуациях.

Соглашение о **комплексном пограничном оформлении** (например, контроль за одну остановку) должно рассматривать следующее:

- Предмет, способ и место действия контролирующих органов,
- Последовательность контроля (последовательность выполняемых действий),
- Кто и какими компетенциями и обязанностями обладает (форма, огнестрельное оружие),
- Определение конкретной зоны, в которой каждый орган власти может выполнять свои обязанности,
- Где и в какой форме выполняются подробные проверки (совместно или независимо), и каким должно быть их содержание,
- Какой процесс должен осуществляться и в чьей компетенции в случае установления незаконного деяния,
- Порядок въезда, пребывания и возврата на КПП (зона, в которой выполняется контроль, определяет, какой орган пограничного контроля несет ответственность за за порядок на КПП),
- Содействие в оформлении товаров и лиц, имеющих приоритет,
- При возможности надлежит организовать отдельные полосы контроля, например, одну для граждан, а другую для иностранцев, подлежащих визовым требованиям или более подробным проверкам,
- Порядок контроля на автобусных линиях, и
- Финансовые обязательства (по отношению у другим ведомствам).

²⁴ Совместные расследования требуют общую судебную процедуру с полным пониманием правовых ограничений и сфер национального суверенитета в отношении судебного преследования.

Пограничные проверки и таможенный контроль
Соглашение между странами о пограничных проверках или таможенном контроле должно определять:

- Органы, ответственные за ее осуществление,
- Назначение контактных лиц,
- Сферы сотрудничества (например, рутинное ежедневное сотрудничество, предотвращение нелегального пересечения границы, контрабанды товаров, наркотиков, транспортировки опасных и ядовитых веществ через государственные границы),
- Форму сотрудничества (например, совместные патрули и проверки, совещания и регулярный обмен информацией, деятельность на территории соседнего государства), и
- Технические вопросы: вступление в силу и завершение действия соглашения, возможность присоединения других государств в качестве сторон и урегулирование споров

Инспекция растений и растительной продукции
Двусторонние соглашения между службами инспекции растений должны сосредоточиться на практических вопросах, связанных с грузом, пересекающим границу, например, условия для повторного ввоза отклоненного груза. Сюда входит использование стандартных форм, необходимой документации и процедур на случай несоблюдения условий ввоза.

Инспекция живых животных и продуктов животного происхождения

Как и служба инспекции растений, служба ветеринарной инспекции должна заключать соглашения с другими государствами по правилам для отклоненных и повторно реимпортируемого груза относительно необходимой документации и процедур. Соглашения должны устанавливать также частоту проверок в соответствии со статусом здоровья страны происхождения, которая должна соблюдаться на ППК.

Инспекции пищевых продуктов и кормов не животного происхождения

Как и служба инспекции растений, служба инспекции продовольствия и кормов не животного происхождения должна заключать соглашения с другими государствами по правилам для отклоненного груза относительно необходимой документации и процедур.

7.2. Институциональные структуры

Институциональные структуры ведомства по управлению границами должны признавать активные двусторонние и многосторонние отношения, включая обмен информацией и данными, участие в международных организациях, форумах и региональных платформах, обмен офицерами связи, назначение национальных контактных лиц или участие в общих контактных офисах, международные операции, тренинги и программы обмена.

Офицеры связи

Развертывание или обмен офицерами связи должны быть согласованы со странами, которые определены как особенно важные (соседние страны или страны происхождения значительных потоков мигрантов или товаров), это способствует улучшенному обмену информацией и координации как на оперативном, так и на стратегическом уровне.

Различают два типа офицеров связи: “специалисты” и “генералисты”. Специализированные офицеры связи имеют ограниченное и четко определенное число задач (например, офицер связи по вопросам иммиграции), в то время как генералист занимается широким рядом тем и может представлять также другие пограничные ведомства. Важно, чтобы функции офицера связи были четко обозначены во избежание последующих путаницы или непонимания.

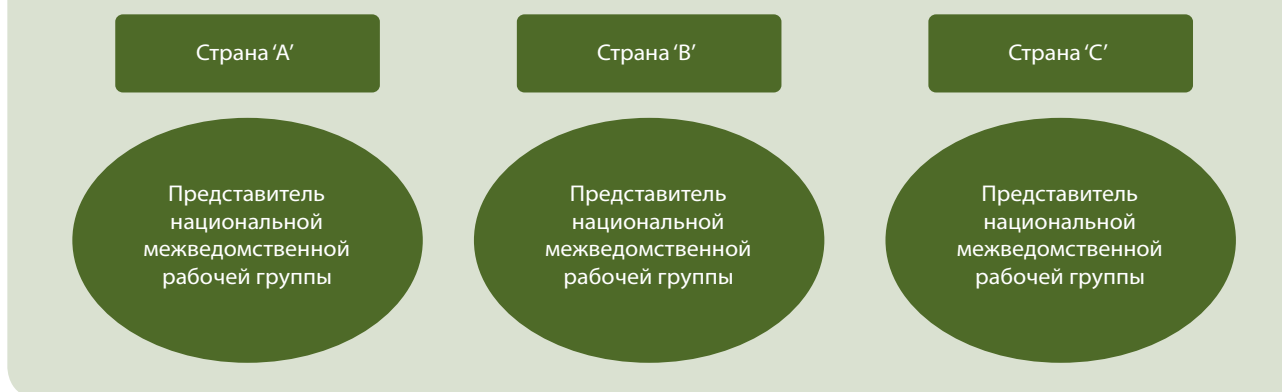
Общие контактные офисы

Общие контактные офисы, где официальные представители из различных стран тесно сотрудничают в общих помещениях, требуют высокого уровня интеграции и служат для ускорения обмена информацией для повседневного сотрудничества, а также в чрезвычайных случаях и случаях нарушения закона.

Такие офисы, которые включают две или более, обычно соседние, страны, могут быть организованы на стратегически важных КПП или в согласованном месте в одной из участвующих стран.

Главная задача контактного офиса - это обмен информацией по ежедневным операциям и ответ на прямые запросы. К ним относятся:

Региональная рабочая группа



- Документы: подделка проездных документов, виз и печатей пограничного контроля,
- Личные данные: владельцы транспортных средств, место регистрации и принадлежность средств связи,
- Транспортные средства: номерные знаки, серийные номера и т. д.,
- Удостоверение личности,
- Рееадмиссия (обратный допуск) незаконных иммигрантов,
- Специальные операции, предпринимаемые патрулями пограничной охраны для предотвращения нарушений и контроля,
- Общее использование секретных сведений, например, о формах и методах контрабанды, о торговле людьми и других формах трансграничной преступности,²⁵
- Информация о трансграничном преследовании по горячим следам.

Контактные офисы не ограничены задачами пограничной полиции и могут включать таможенные службы, а также прокуроров и другие органы власти. Если невозможно направить офицеров связи или организовать общие контактные офисы, то

надлежит создать сеть контактных пунктов на центральном, региональном и местном уровнях в соседних странах. Задачи таких контактных лиц должны быть четко определены.

Региональные рабочие группы

Национальные межведомственные рабочие группы (см. Главы 5.2 и 10) также могут играть роль в многосторонней коммуникации посредством создания **региональных рабочих групп** для работы общего регионального подхода к вопросам пограничной безопасности, содействия торговле, развития инфраструктуры, обмена данными и обсуждения других вопросов, представляющих общий интерес. Состав таких групп изменяется в соответствии с темой.

Международные организации

Представители всех ведомств по управлению границами должны регулярно принимать участие в совещаниях соответствующих региональных или международных организаций или форумов, таких как Интерпол, Управление ООН по борьбе с наркоманией и преступностью (UNODC), Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (UNHCR), Между-

²⁵ Обмен данными, помимо тактико-разведывательными, может быть затруднительным, поскольку как правило передача разведанных другим странам является компетенцией центрального органа. Необходимо создать подходящий механизм для быстрой передачи разведывательных данных соответствующим органам страны партнера. На центральном уровне необходимо однако обеспечить наличие надзора над совместными операциями, которые на международном уровне были вызваны в результате общих разведанных.

народная организация по миграции (IOM), WCO, OIE и различные региональные организации по защите растений²⁶. Эти и другие организации, например Frontex²⁷, также предлагают содействие и поддержку правительствам в сферах своей специализации. Схему, демонстрирующую существующие мировые таможенные союзы, см. в Приложении 5.

7.3. Процедуры

Согласованные процедуры на КПП соседних стран непосредственно способствуют ускорению транспортного потока и сокращению времени ожидания на границе, облегчают совместные операции на территории нескольких государств и сбор и анализ стандартизированных данных.

В числе прочего они могут охватывать создание совместных чрезвычайных планов и учений, синхронизацию деятельности и времени работы КПП, совместное патрулирование зеленых/голубых границ и контроль с одной остановкой, в зависимости от того, насколько близки отношения между соседними странами. После установления двустороннего сотрудничества в определенных условиях официальным представителям может быть разрешено выполнение своих обязанностей на территории другого государства (например, на основе соглашений о ношении оружия, ношении государственной формы, применении силы).

Совместный контроль

Совместный контроль с представителями соседнего государства может осуществляться в виде обычного пограничного контроля, контроля с одной остановкой, патрулей, обысков, судебной экспертизы, а также надзора и специальных операций.

Важно, чтобы любой такой подход опирался на письменные соглашения и инструкции, включающие:

- Власть, полномочия и компетенции каждого ведомства,
- Последовательность выполняемых действий,
- Сферу обязанностей,
- Где и как будут проводиться подробные расследования/проверки,
- Ответственность за пассажиров и товары, не прошедшие проверку, и за собранные доказательства.

Контроль с одной остановкой

Контроль с одной остановкой, когда все проверки на КПП скоординированы ведомствами обеих стран и частично выполняются совместно, требует высокого уровня координации. Там, где он введен, необходимо строгое выполнение и применение директив, требований и ограничений национальных законов и международных соглашений для обеспечения адекватного сотрудничества. Необходимо определить права и обязанности, а также задачи назначенного персонала, и договориться о методах связи. Фактическое внедрение подлежит ежемесячной оценке на местном уровне, раз в полгода на региональном уровне и ежегодно на центральном уровне.

Контроль с одной остановкой должен быть организован – по соглашению между соседними странами – на той стороне границы, где имеется более современная материальная база или улучшение условий работы менее затратно. Размер будок пограничного контроля и санитарного оборудования следует изменить в соответствии с возрастающими требованиями.

²⁶ Региональная организация по защите растений – это межправительственная организация, на региональном уровне осуществляющая координацию деятельности и целей Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ИРПС) как изложено в Статье IX: Азиатско-Тихоокеанская комиссия по защите растений, Андское сообщество, Фитосанитарный комитет Южный конуса, Карибская комиссия по защите растений, Европейская и Средиземноморская организация по защите растений, Межафриканский фитосанитарный совет, Североамериканская организация по защите растений, Международная региональная санитарная организация по сельскохозяйственным культурам, Тихоокеанская организация по защите растений. Данные о членстве в РРПО и контактная информация доступны на сайте: <https://www.ippc.int/id/13310>

²⁷ Frontex может устанавливать рабочие договоренности в партнерстве с третьими странами и международными организациями, имеющими общие с ЕС цели в отношении безопасности границ.

Совместное и координированное патрулирование

На продвинутой стадии двустороннего сотрудничества, и только если соседние страны приняли меры по установлению доверия и имеется необходимое законодательство, надлежит рассмотреть организацию совместных патрулей на совместно выбранных участках границы. Выбор пограничных участков для совместных патрулей должен быть основан на анализе рисков, и выполняться там, где есть наибольшая вероятность нарушений.

Координация пограничных патрулей - это еще одна возможность, обеспечивающая более эффективное использование ресурсов. По этому сценарию соседние страны информируют друг друга о запланированной деятельности по патрулированию границ, чтобы не дублировать работу, а вместо этого охватывать максимальную площадь. В идеале, страны должны разделить границу на участки и поочередно патрулировать их (в шахматном порядке).

Совместные чрезвычайные планы

Совместные чрезвычайные планы и механизмы экстренной связи должны быть выработаны для случаев, с отклонением от нормальной оперативной деятельности, таких как: транспортировка оружия, ядерных материалов, опасных химикатов и опасных отходов; ситуации обеспечения повышенной безопасности; экологические катастрофы, эпидемии среди животных или серьезные риски, связанные с гигиеной продуктов питания и животных кормов, а также здоровья населения и животных. Рекомендуется проводить практические учения с задействованием всех соответствующих служб, и использовать их для дальнейшего усовершенствования процедур.

Стандартизированная документация

Стандартизация и упрощение документации включают согласование форм, требуемых и выдаваемых для пересекающих границу. При этом надлежит стремиться к использованию одинаковых или аналогичных шаблонов для упрощения пользования и включению одинаковых полей данных для облегчения анализа. Соседние страны должны разрабатывать взаимно согласованные списки приемлемой официальной документации, требуемой при пересечении границ. Это особенно важно для инспекционных служб.

Координация статуса КПП

Еще одна грань сотрудничества между ведомствами по управлению границами соседних стран включает координацию статуса отдельных КПП, определения приоритетности и модернизацию КПП, где это необходимо, согласование часов работы и соглашения о том, какие пограничные ведомства должны быть представлены на КПП. Это помогает избегать ситуаций, когда КПП модернизируются или инспекционные службы присутствуют только по одну сторону границы.

С каждой стороны границы на одном КПП не только должна быть организована материальная база инспекционных служб, но также необходимо согласование их задач и ответственности. Например, обе стороны должны быть уполномочены на инспекцию пищевых и других продуктов животного происхождения, требующих определенной температуры хранения, либо в обоих случаях должно быть разрешение на инспекцию живых животных. Рекомендуется иметь общие помещения на границе.

7.4. Персонал и подготовка кадров

Совместная подготовка

Учебные мероприятия и семинары с международным участием, учебные поездки и программы обмена для официальных представителей представляют возможность ознакомиться с практиками других стран и содействуют укреплению контактов с партнерами. Эту цель можно достичь также, приглашая партнеров из соседних стран на учебные курсы для национальных пограничных служащих, в национальных учебных центрах или непосредственно на КПП.

Организация специальных учебных курсов по КУГ должна рассматриваться в многостороннем контексте, позволяя официальным представителям различных пограничных служб в разных странах ознакомиться с концепцией КУГ, а также для обмена опытом и передовой практикой.

Основная информация об эквивалентных органах власти соседних стран, включая общий правовой фон, институциональные структуры и оперативные процедуры, а также международное сотрудничество, должна входить в учебный план для новых официальных представителей и инспекторов с целью повышения взаимопонимания. Там, где существуют подходящие региональные форумы, они могут вносить свой вклад в региональные стандарты обучения: включая региональные учебные центры, общий круг полномочий и квалификацию тренеров, а также стандартизированные учебные планы и материалы.

Языки

Для содействия связи с международными партнерами надлежит предлагать соответствующие курсы приоритетных языков (обычно - языки соседних стран и английский язык) для тех служащих, которым они необходимы в ежедневной работе.

В целом следует поощрять персонал – возможно, в том числе посредством схем финансового стимулирования – учить иностранные языки. На оперативном уровне персонал в идеале должен в достаточной степени владеть наиболее часто используемым иностранным языком(ами) для проведения базовых опросов, понять основную документацию, и объяснить необходимые процедуры путешествующим. На уровне руководства необходим доступ к сотрудникам, знания которых позволяют понимать необходимую техническую документацию.

7.5. Коммуникация и обмен информацией

Важно организовать эффективные механизмы внешней связи для обеспечения функционального взаимодействия между пограничными ведомствами в различных странах. Особое внимание надлежит уделять соседним

странам, странам происхождения значительных потоков мигрантов, стратегически важным странам-экспортерам и импортерам, представителям промышленности в этих странах, а также компетентным международным организациям. Коммуникацию между пограничными службами можно улучшать на всех уровнях: между КПП (местный уровень), между региональными управлениями, между министерством или ведомством (центральный уровень) и на многостороннем/региональном уровне.

Соответствующие институциональные структуры для обмена информацией, включая офицеров связи и общие контактные офисы, описаны в разделе 7.2. Этот раздел описывает инструменты для международной связи, которые могут использоваться независимо от организационных рамок.

Регулярные совещания

Регулярные совещания между представителями пограничных ведомств из разных стран должны проводиться на всех уровнях. Совещания, организованные на центральном или региональном уровне, должны быть посвящены стратегическим вопросам, общему планированию и оценке соответствующих систем пограничного контроля.²⁸ Такие совещания могут служить также как форумы для обмена информацией о законодательных и организационных разработках.

Одновременно с этим главы пограничных постов должны быть проинструктированы для поддержки регулярного контакта и установления повседневных рабочих отношений со своими партнерами на оперативном уровне. Обмен данными и секретными сведениями должен опираться на соответствующие соглашения.

Одной из специфических форм сотрудничества может быть систематический обмен национальными отчетами (например, на еженедельной или ежемесячной основе), которые составляются и распространяются как один полный отчет, и позволяют выполнять мониторинг погранич-

²⁸ Примеры региональных диалогов и совещаний экспертов включают Балийский процесс, Будапештский процесс, Диалог по средиземноморской транзитной миграции (МТМ), Международную конференцию пограничной полиции и Группу Помпиду.

ной ситуации во всем регионе. Региональные инициативы должны дополняться двусторонними договорами. Обмен статистическими данными с органами власти соседних стран также должен быть упорядочен.

Дополнительно рекомендуется анализ операций на КПП, который должен выполняться ежегодно. Соседние страны могут посчитать полезным обсуждение своих ключевых выводов в отношении общих КПП, например, на ежегодной основе. Это хорошая возможность для оценки оперативного сотрудничества и достижения договоренностей об организационных изменениях в целях повышения согласования пограничных процедур, особенно в отношении транспортировки товаров.

Участие в международных инициативах

Надлежит стремиться к членству соответствующих международных организаций; особенно в связи с тем, что эти форумы также предоставляют возможности официального и неофициального обмена информацией и налаживании сети контактов с партнерами в других государствах и ведомствах.

7.6. Инфраструктура и оборудование

Классификация пограничных постов (см. также разделы 6.6 и 7.3) должна быть скоординирована не только с пограничными ведомствами на национальном уровне, но соседним странам следует также стремиться достичь договоренности, чтобы гарантировать обеспечение аналогичного уровня контроля на обеих сторонах каждого КПП. Приоритетность КПП должна определяться совместно, и надлежит принимать во внимание краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные потребности в инвестициях в инфраструктуру и оборудование.

Также надлежит рассмотреть возможность совместного использования помещений и оборудования. Однако, потенциальную экономию финансовых средств надлежит тщательно взвесить с оперативной эффективностью. Помещения могут распределяться полно-

стью или частично в зависимости от ситуации. Возможности включают разделение зон досмотра/инспекции и совместное использование специализированного оборудования. Например, мобильные рентгеновские сканеры, обычно устанавливаемые на минивэны или грузовики, легко могут использоваться несколькими ведомствами на одной или обеих сторонах границы. Это также касается устройств для проверки документов, детекторов ядерных и опасных материалов, устройств для распознавания номерных знаков и систем видеонаблюдения. В некоторых случаях даже собаки, обученные для поиска наркотиков, людей, взрывчатых веществ, продуктов животного происхождения и т. д. могут использоваться от имени других ведомств.

Совместно используемое оборудование для обыска и инспекции должно размещаться на предназначенных для него площадках вне зоны контроля второй линии, и, на основе соглашения или Меморандума о взаимопонимании, этими местами (гараж, зал и т. д.) могут пользоваться все ведомства.

Для КПП, в особенности расположенных на автострадах и других международных транзитных маршрутах, может быть полезным разделение дорожных потоков в соответствии с направлением и организация общей инфраструктуры для движения грузовиков для экспорта и импорта, соответственно.

Технические аспекты

Рекомендуется иметь прямой и быстрый доступ в интернет во всех КПП/ВКП/ОПП, чтобы обеспечить доступ к международным данным, в интернете, например, на веб-страницах OIE и FAO в случае ветеринарной инспекции. Любая используемая ИТ-система должна обеспечивать совместимость с другими системами и адекватную безопасность данных.

Телефонные соединения между КПП на обеих сторонах границы позволяют прямой и неофициальный обмен информацией и облегчают решение практических проблем. Надлежит обеспечить возможность прямой радиосвязи на оперативном и региональном уровне с соседними странами (следует уделить внимание совместимости систем).



Практические примеры

ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР 1: Международные центры сотрудничества таможи и полиции

Франция заключила шесть международных соглашений с Бельгией, Германией, Италией, Люксембургом, Испанией и Швейцарией, в соответствии с которыми было организовано 10 центров сотрудничества таможи и полиции. Их назначение - способствовать обмену оперативной информацией по делам о трансграничном сотрудничестве, включая идентификацию иностранных регистрационных номеров, проверки подлинности административных документов и судебное содействие, особенно в сфере мелкой и средней трансграничной преступности. Преимуществом такого центра является полный доступ, который он обеспечивает к файлам и базам данных двух государств (доступ 24 часа в сутки, 7 дней в неделю).

Эти центры обеспечивают платформу для обмена информацией (по запросу) в режиме реального времени без необходимости использования официальных каналов; все данные и информация совместного пользования должна быть зарегистрирована в соответствии с правилами защиты национальных данных. Соответствующая информация для сотрудничества между органами полиции, по специальному запросу, также может использоваться совместно с другими учреждениями государств-участников ЕС.

ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР 2: Сеть офицеров связи по делам иммиграции

В ЕС действует сеть офицеров связи по делам иммиграции (ILO). Эти офицеры направляются в соответствующие страны, где участвуют в профилактике и борьбе с нелегальной миграцией, и в управлении легальной миграцией. Это выполняется путем сбора и обмена соответствующих данных, а также предоставлением специализированной помощи принимающей стране (например, установление личности мигрантов) и/или путем рекомендаций.

ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР 3: Меморандум о взаимопонимании по обмену информацией о незаконной миграции

Страны Западно-Балканского региона заключили Меморандум о взаимопонимании о региональном обмене статистическими данными по нелегальной миграции через национальные контактные пункты в каждой стране. Обмен данными осуществляется электронными средствами в форме стандартных шаблонов, основанных на общепризнанных определениях. Подробнее см. Приложение 4.

 ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР 4: Региональный центр по борьбе с трансграничной преступностью

Региональный центр по борьбе с трансграничной преступностью инициативы сотрудничества в Юго-Восточной Европе (Центр SECI) состоит из семи специальных групп: по торговле людьми и контрабанде мигрантов, по незаконной перевозке наркотиков, по мошенничеству и контрабанде, по финансовым и компьютерным преступлениям, по транспортным средствам в угоне, по терроризму и по контейнерной безопасности. Эти специальные группы обмениваются информацией по своим темам, проводят регулярные совещания и выполняют региональные операции, а также совместные расследования.

 ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР 6: Сотрудничество между таможей, ведомствами по вопросам иммиграции, карантина и безопасности

Страны, образующие Восточную зону развития ASEAN – Бруней Даруссалам, Индонезия, Малайзия и Филиппины – разработали Меморандум о договоре для упрощения, оптимизации и гармонизации формальностей в вопросах таможи, иммиграции, карантина и безопасности, включая правила, нормы и процедуры. Договор применяется ко всем трансграничным перемещениям товаров и людей через указанные КПП наземным, морским или воздушным транспортом. Везде, где это уместно, целью ставится выполнение совместных инспекций и проверок людей, товаров и транспортных средств. А там, где местные условия не позволяют физически разместить рядом посты пограничного контроля, официальным представителям одной страны разрешено выполнять свои обязанности на территории другой страны. Стороны по договору соглашаются также обмениваться информацией о трансграничных перемещениях людей и товаров.



ГЛАВА 8

ВИЗОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРОЦЕДУРЫ В КОНТЕКСТЕ КУГ

ЭТА ГЛАВА ОБЪЯСНЯЕТ СВЯЗЬ МЕЖДУ КУГ И ВИЗОВОЙ ПОЛИТИКОЙ И ПРОЦЕДУРАМИ

Как правило, обладание действительной визы является одним из условий для въезда иностранцев (граждан третьих стран в контексте ЕС/Шенгенская) при пересечении ее границ. Пограничники, поэтому должны быть знакомы с визовой политикой, законодательством и процедурами своей собственной страны. Поскольку сотрудники органа, ответственного за выдачу виз (консульство) не представлены на границе, должна существовать четкое сотрудничество структур между властями выдающими визу и органами управления границами. Цель этой главы заключается в том, чтобы осветить некоторые вопросы в области виз, которые непосредственно касаются процедур на границе, а не проникать в суть визовой политики и процедуры как таковой.

Процедуру выдачи визы можно рассматривать в качестве первого уровня контроля доступа четырехступенчатой модели (см. Главу 2 для получения дополнительной информации). Проверки проводятся систематически на каждом этапе когда путешественники приходят в ЕС/Шенгенскую зону или любую третью страну:

- В консульствах,
- По прибытии,
- Внутри страны, и
- При убытии.

Правовые, нормативные и институциональные основы²⁹

Каждая страна должна сама принимать решения относительно вопросов, касающихся регулирования отношений с иностранцами в соответствии с его международными обязательствами, традициями, международными вопросами безопасности и другими национальными предпочтениями. В некоторых странах все положения, касающиеся предоставления убежища, миграции и виз регулируются одним правовым актом и осуществляются одним центральным ведомством по миграции. Общие правовые рамки ЕС охватывают краткосрочные визы, тогда как выдача виз длительного пребывания регулируются национальным законодательством. В других странах въезд и прием и другие вопросы, касающиеся иностранцев содержатся в одном законе, а вопросы, касающиеся процедуры предоставления убежища рассматриваются отдельно и полномочия разделены между различными ведомствами. Независимо от выбранного решения сотрудничество между органами, отвечающими за эти вопросы имеет жизненно важное значение, когда речь заходит о повседневном выполнении, а также разработки и оценки законов и подзаконных актов в этой области.

В отношении выдачи виз очевидно, что консульства играют наиболее важную роль. Как правило заявления на получение визы подаются в консульства. Чинovníки консульской службы несут ответственность за рассмотрение и решение по заявлениям. Тем не менее имеются случаи, когда требуется консультация

с центральным органом по визам или другими органами. Бывают случаи когда центральный орган по визам принимает решение по заявлению. Центральным органом по визам, как таковым, может быть Управление в министерстве внутренних или иностранных дел. Однако, отдельное центральное ведомство (Совет по вопросам иммиграции) может выступать как центральный орган по визам.

Процедуры

Пограничники проверяют условия въезда, включая наличие действительной визы. Прежде всего пограничники должны быть знакомы с перечнем стран, граждане которых обязаны иметь визы, и тех, чьи граждане освобождены от этого требования. Кроме того в большинстве стран существует несколько изъятий и исключений из общего правила (обязательства по визе). В ЕС например, государство-участник может отступать от общих норм в конкретных случаях, предусмотренных законодательством; исключения могут быть основаны на гражданстве лица, также на виде проездного документа (например, дипломатический паспорт), на разных документах, которые могут считаться эквивалентом виз (вид на жительство) или в других особых случаях таких как форс-мажор или особый статус граждан соответствующих третьих стран (беженцев, экипаж корабля). Кроме того пограничникам должны быть известны формы и виды визовых наклеек и видов на жительство (включая признаки их защиты), выданные своей собственной страной. Для этого они должны быть обучены и оснащены и иметь возможность проверить подлинность визы/вида на жительство относительно стандартов безо-

²⁹ Что касается Шенгенской зоны наиболее важные положения относительно краткосрочных виз и связанных с ними задач пограничников, излагаются в следующих (правовых) документах: Постановление Совета (ЕС) № 539/2001 от 15 марта 2001 года перечисляющее список третьих стран, граждане которых обязаны иметь визу при пересечении внешних границ и тех, чьи граждане освобождаются от этого требования (и его последующих изменений); Регламент (ЕС) № 562/2006 Европейского парламента и Совета от 15 марта 2006 года устанавливающий Кодекс Сообщества о режиме пересечения людьми границ (Шенгенский Кодекс о границах); Регламент (ЕС) № 81/2009 Европейского парламента и Совета от 14 января 2009 года, изменяющий постановление (ЕС) № 562/2006 в связи с использованием Визовой информационной системы (ВИС) в соответствии с Шенгенским Кодексом о границах; Регламент (ЕС) № 810/2009 Европейского парламента и Совета от 13 июля 2009 по созданию Визового кодекса сообщества (Визовый кодекс); Регламент (ЕС) № 767/2008 Европейского парламента и Совета от 9 июля 2008 года о Визовой информационной системе (ВИС) и обмене данными между государствами-членами на краткосрочные визы (VIS Правила); Рекомендации Комиссии от 06. 11. 2006 года о создании общего «Практического пособия для пограничной охраны (Шенген справочник)» для использования компетентными органами государств-участников при осуществлении пограничного контроля; Решение Комиссии от 19. 3. 2010 года о Руководстве для обработки заявлений на получение виз и изменение выданных виз.

пасности документа. Особое внимание также следует уделять таким нормам как цель и продолжительность пребывания. Рекомендуется предоставлять пограничникам прямой IT-доступ в национальный реестр виз, чтобы, в случае возникновения сомнений, они могли иметь дополнительный инструмент для проверки конкретных условий, которые обязан выполнить получивший визу гражданин третьей страны.

Касательно Шенгенской зоны, после ввода в действие Визовой информационной системы (ВИС), при въезде тщательная проверка граждан третьей страны, обладателей виз, должна включать и проверку личности обладателя визы и подлинность визы на основе консультаций с ВИС. После ввода в действие ВИС, в течении трех лет, поиск может осуществляться только по номеру визовой наклейки. По истечении этого времени номер визовой наклейки должен использоваться в сочетании с проверкой отпечатков пальцев обладателя визы. Это будет важным шагом вперед с точки зрения безопасности, но это также и большая организационная задача.

Проездные документы должны быть проштампованы во время въезда и выезда. В случае въезда и выезда граждан третьих стран, обязанных иметь визу, штамп следует проставить по возможности таким образом, чтобы он охватывал края визы не нарушая четкость визы или затрагивая свойства безопасности наклейки. Если необходимо проставить несколько штампов (например, в случае с многоразовой визой) это следует проделать на странице напротив той где наклеена виза. Независимо от тиснения также рекомендуется регистрировать въезд и выезд иностранцев в электронном виде.

Следует подчеркнуть, что подлинность визы не дают автоматического права на въезд. Есть несколько причин по которым гражданам третьих стран могут отказать во въезде даже если у них имеется действительная виза. Например:

- У них нет надлежащих документов, подтверждающих цель и условия пребывания,
- У них нет достаточных средств к существованию в период пребывания, или для возвращения в страну происхождения или транзита,
- Выпущено предупреждение с указанием отказать этим лицам во въезде.

В ходе проверок на границе может выясниться, что условия для выдачи визы при ее выдаче не были соблюдены, в частности имеются серьезные основания полагать, что виза является поддельной. В таких случаях в соответствии с Шенгенскими положениями виза аннулируется. Если аннулированные визы были выданы другим государством-участником, а не страной признавшей ее недействительной, центральные власти должны проинформировать выдавшее визу государство-участника. В случаях если выявляется, что условия выдачи визы не соответствовали требованиям, пограничник может объявить ее недействительной. Неспособность обладателя визы представить один или несколько подтверждающих документов или неспособность доказать наличие достаточных средств к существованию, при прохождении границы не влечет за собой автоматическое решение аннулировать или отозвать визу, но во въезде может быть отказано. После ввода в действие ВИС аннулирование и отзыв виз следует регистрировать в системе.

Общее правило в ЕС таково, что лицам, которым требуется получение визы следует обратиться за визой в консульства в стране их происхождения или проживания. Вместе с тем при определенных исключительных обстоятельствах визы могут быть выданы на границе сотрудниками пограничных или иммиграционных служб на ККП. Заявитель должен обосновать, что он/она был не в состоянии подать заранее заявление на визу и представить, при необходимости, подтверждающие документы, указывающие на непредвиденные обстоятельства и необходимые причины для въезда. Гуманитарные причины, обычно, принимаются во внимание. В любом случае следует оценить некоторую вероятность возвращения заявителя в страну своего происхождения или проживания. Причины стоящие за этими строгими правилами

достаточно просты. На границе нет времени, знаний (оценка социально экономического положения заявителя, например) и возможности осуществлять необходимые углубленные проверки и консультации, требуемые по правилам выдачи виз.

В любом случае решение о выдаче визы принимает старший сотрудник или должностное лицо, имеющий больше полномочий. Общие правила рассмотрения и принятия решений применяются, когда заявление подается на границе. Однако учитывая обстоятельства (т.е. элемент срочности) в соответствии с которыми за визами обращаются на границе, определенные правила становятся не актуальными так как различные этапы обработки проводятся быстро, в то время как другие правила могут толковаться гибко. В соответствии с положения Визового кодекса, визы выданные на границе должны быть действительными максимум на 15 дней.

Технические требования и руководства

Необходимо иметь общее руководство/справочник (Справочник Визового кодекса ЕС), действительный для всех КПП, описывающий проведение необходимых процедур для проверки условий въезда, включая задачи, связанные с визами. Все соответствующее законодательство должно быть легко доступно.

В идеале КПП должны иметь доступ к соответствующим частям ИТ-систем используемым центральным органом по визам и консульствами в ходе проведения процедур выдачи виз (национальная база данных по визам). ИТ-системы и необходимое техническое оборудование (такие как струйные принтеры) должны также оказывать поддержку процедурам выдачи виз на границе как можно шире. Настоятельно рекомендуется проведение он-лайн консультаций и обмен электронными данными между консульствами, центральным органом и КПП. При создании или совершенствовании ИТ-систем следует принять во внимание их совместимость и взаимосвязанность в соответствии с национальными правилами защиты данных. Национальная база данных по визам и упрощение передачи данных между всеми соответствующими

органами в значительной мере способствует повышению уровня эффективности по предотвращению нелегальной миграции и облегчению процедур для часто путешествующих лиц. Обмен данными между всеми пользователями должен осуществляться через безопасные каналы независимо от выбранного метода передачи. ИТ-системы пограничной охраны должны быть способны быстро регистрировать машиночитаемые документы (включая визы), считывая машиночитаемую зону (MRZ). Это должно оказать помощь пограничникам и подсчитать продолжительность предыдущего пребывания в стране.

Все КПП должны иметь необходимое оборудование для выявления поддельных документов. После оценки рисков следует определить те КПП, где необходимо более современное оборудование. Кроме того пограничники должны иметь доступ к справочным материалам (в печатном и электронном варианте), где представлены образцы документов необходимых для въезда (или куда может быть внесена виза) образцы виз, видов на жительство, печатей и даже подписей консульских чиновников.

Было бы полезно создать на основе сотрудничества между соответствующими министерствами базы данных с образцами иностранных проездных документов (подлинных, а также ложных и поддельных, iFado в ЕС). Следует определить рамки сотрудничества, плана о внесении дополнений в базу данных и правил доступа. В этой связи, будет полезным региональное сотрудничество и обмен информацией для выявления, как подлинных так и ложных и поддельных документов.

Межведомственное сотрудничество, обмен информацией и подготовка

Эффективное осуществление четырехуровневого контроля доступа требует четкого межведомственного сотрудничества. Следует организовать бесперебойный поток информации и структурированной связи между всеми органами, занимающимися вопросам выдачи виз (консульств, МИД, МВД, Центрального органа по визам, КПП, и т.д.). Они взаимозависимы друг от друга. Необходимо общее понимание соответствующего зако-

нодательства. И поэтому циркуляры, руководства, внутренние инструкции, касающиеся въезда и пребывания следует определять совместно или по крайней мере обмениваться друг с другом. Можно составить обновленные списки контактов и установить линии прямой связи в сезон пик (праздники), до начала применения новых важных положений или начала использования новых IT-систем. Особое внимание следует уделить вопросам связи с гражданами третьих стран; согласованную информацию о въезде и пребывании надо предоставлять на различных сайтах (МИД, пограничной службы и т.д.), поскольку путешественники проверяют различные источники.

Можно организовать совместные учебные занятия для сотрудников соответствующих органов. Особое значение для пограничников и консульских чиновников имеет обучение навыкам выявления ложных и поддельных документов (а также использование оборудования для этой цели). Соответствующие министерства должны тесно сотрудничать в подготовке кадров. Экономически эффективным образом обеспечить подготовку можно приглашая инструкторов из других министерств по различной соответствующей тематике. Можно также рассмотреть возможность обмена персоналом на короткое или длительное время.



Практические примеры

ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР 1: Выдача виз на границе как следствие закрытия Европейского воздушного пространства (случай форс мажор)

Закрытие Европейского воздушного пространства на несколько дней в апреле 2010 года обусловленное обвалом вулканического пепла означало, что были сорваны путешествия ряда граждан третьих стран, которым необходимо получение виз для пребывания или транзита на территории Шенгенской зоны. Для исправления положения были предприняты срочные меры. Встречались лица, которые не могли вернуться в свою страну проживания по воздуху и которые воспользовались наземным транспортом (например, человек имевший обратный билет из Белграда в Киев, в конце концов был вынужден возвращаться через Венгрию). Было рекомендовано выдавать таким лицам визу на внешних границах на гибкой основе, например:

- Отменив консульский сбор,
- Предоставляя помещения для экспедиторов/перевозчиков груза,
- Введя все соответствующие данные из заявления непосредственно в национальную базу данных, вместо того, чтобы просить измученного путешественника заполнить бланк заявления,
- Отменив требование об обязательном наличии медицинской страховкой во время путешествия.

Более того, консульствам и пограничникам было предложено тесно сотрудничать в целях надлежащего информирования пассажиров и для облегчения их проезда в пункты назначения.



ГЛАВА

ГЛАВА 9

УПРАВЛЕНИЕ ПО ВОПРОСАМ УБЕЖИЩА В КОНТЕКСТЕ КУГ

ЭТА ГЛАВА ОПИСЫВАЕТ
ВЗАИМОСВЯЗЬ МЕЖДУ
КУГ И УПРАВЛЕНИЕМ ПО
ВОПРОСАМ УБЕЖИЩА
И ДРУГИХ ФОРМ
МЕЖДУНАРОДНОЙ
ЗАЩИТЫ

Органы ответственные за вопросы убежища не обязательно представлены на границе и поэтому должна существовать структура определенного сотрудничества между ответственными органами и соответствующими пограничными ведомствами. Задача этой главы выделить сферы, непосредственно связанные с процедурами на границе, а не рассматривать управление по вопросам убежища как таковое.

Ведомства пограничного контроля и наблюдения обычно первые органы приема лиц добывающихся убежища и лиц, нуждающихся в защите в смешанных миграционных потоках прибывающих к государственным границам страны. Таким образом эти ведомства ответственны за выявление, главным образом в кратком интервью тех мигрантов, которые нуждаются в международной защите и оперативно направлять их соответствующим учреждениям (национальный орган власти по делам беженцев) для рассмотрения заявлений в отношении международной защиты.³⁰ Национальная система по вопросам убежища эффективна только тогда, когда гарантирован доступ к

³⁰ В ЕС государство-участник предусматривает процедуры определения статуса беженца прямо на границе или транзитных зонах с целью достижения решения по заявлениям о предоставлении убежища, сделанных в этих местах.

процедуре в вопросах убежища. Пограничные ведомства поэтому должны знать принципы международного закона о беженцах и возможность ходатайства о международной защите на границе во избежание нарушения норм международного права.

Правовые, нормативные и институциональные основы

Основной инструмент разработанный в международном праве вытекает из положений Женевской конвенции о беженцах 1951 года и Протокола 1967 года, которые определяют **кто** является беженцем и **какие** права и обязанности имеет беженец. Конвенция однако не предусматривает процедурных положений, которые полностью оставлены на усмотрение стран подписавших Конвенцию.³¹ Вопросы регулирования в отношении иностранцев каждая страна решает в соответствии со своими международными обязательствами, административной традицией и национальными

предпочтениями. В некоторых странах все регулирование, относящееся к вопросам убежища, миграции и виз, определяется и реализуется одним главным законом и одним центральным миграционным ведомством. В качестве альтернативы вопросы въезда, приема и другие, связанные с иностранцами, определяет один закон, а вопросы, связанные с процедурой предоставления убежища, рассматриваются отдельно, и компетенции разделены между разными ведомствами. Независимо от выбранных решений сотрудничество между органами власти, ответс-

твенными за эти вопросы, важно, когда речь идет о повседневном внедрении и передаче дел между различными миграционными процессами, а также о разработке законов и подзаконных актов в этой сфере.

Помимо пограничных властей, полиция, НПО и адвокаты предоставляющие юридические консультации могут принимать участие в процедурах на границе. Необходимо наличие справочной системы для эффективного сообщения данных о лице, добывающемся убежища, ведомству по делам беженцев, которое примет ходатайство о предоставлении убежища и займется обработкой обращения.

Процедура

Лица, добывающиеся убежища, и лица, нуждающиеся в защите,³² должны иметь доступ к процедуре определения статуса беженца и к местам приема независимо от того, подается заявка о предоставлении убежища на границе или внутри страны. Официальные лица на границе должны способствовать процедуре подачи ходатайства и быстрой передаче заявки соответствующим органам, принимающим решение. Рекомендуется выдавать пограничникам и иммиграционным офицерам административные инструкции и оперативные правила по обращению с ходатайствами о предоставлении убежища и с лицами, нуждающимися в защите.³³ Чтобы не допустить *высылки* и обеспечить доступ к процедуре предоставления убежища, официальные лица, первыми вступающие в контакт с такими лицами, в частности, на границе, должны пройти обучение по идентификации заявок о предоставлении

³¹ ЕС проводить согласование систем предоставления убежища ее государств-участников путем внедрения ряда правовых актов Европейского союза, формирования стандартов ЕС по вопросам убежища, которые в конечном счете должны помочь в развитии общей Европейской системы предоставления убежища. Первый этап этого процесса (среди прочих) ввел в действие положения для определения ответственного государства-участника для обработки ходатайств о предоставлении убежища (Дублинское правило: 343/2003) подкрепленное системой для сравнения отпечатков пальцев (правило EURODAC: 2725/2000), Временные директивы о защите, регулирующие борьбу с массовым притоком лиц, ищущих убежища, парализующее деятельность национальных структур убежища (2001/55/ЕС от 2001 года), Директива по условиям приема, регулирующий прием лиц, добывающихся убежища (2003/9/ЕС); Квалификационные директивы, описывающие тех, кто имеет право на международную защиту (2004/83/ЕС) и Директива по процедуре предоставления убежища по разработке ряда минимальных стандартов по процедуре предоставления убежища (2005/85/ЕС). Второй этап согласования посвящен адаптации и совершенствованию существующего убежища *acquis* по разработке общей подготовки работников ЕС во вопросам убежища (Европейская учебная программа по вопросам убежища – ЕАС) и создание Европейского отделения поддержки (ЕАСО) в составе экспертов из государств-участников ЕС, которые должны поддерживать в случае необходимости государств-участников.

³² Положения Шенгенского Кодекса о границах “применяется к любому лицу, пересекающему внутренние или внешние границы государств-членов, без ущерба: (...) (b) правам беженцев и лиц, обращающихся за международной защитой, особенно в том, что касается невысылки”.

³³ «Руководство UNHCR по процедурам и критериям определения статуса беженца и дополняющие» его «Принципы международной защиты» не являются законодательно обязывающими документами, но они считаются авторитетной интерпретацией определения беженцев в Статье 1 Конвенции 1951 г. о статусе беженцев.

убежища и по передаче сведений о лицах, подавших ходатайство об убежище, компетентному органу.

Процедура предоставления убежища в аэропортах

Различные процедуры предусматриваются также странами, в том что касается заявок о предоставлении убежища на КПП воздушных границ. На фоне ответственности перевозчиков³⁴ принять обратно пассажиров, которые не удовлетворяют требованиям въезда в страну назначения, страны предусматривают специальные процедуры, которые позволяют определить необходимость принятия лица прибывшего без соответствующей документации на территорию или сделать перевозчика ответственным за принятие назад неприемлемое лицо. Тем не менее необходимо обеспечить доступ к процедуре предоставления убежища. Некоторые страны имеют возможность проводить процедуры определения статуса беженца в аэропорту.

Во всех описанных случаях лиц, неприемлемых или потенциально добивающихся убежища необходимо будет разместить в международной транзитной зоне аэропорта. Страны, таким образом, должны предоставить необходимые помещения неприемлемым лицам в аэропорту, доступ к продовольствию и необходимым жизненным продуктам. Из-за возможных необратимых последствий в результате исполнения возвращения неприемлемых лиц в страну, где он/она могут подвергнуться пыткам или бесчеловечному обращению, следует обеспечить право лица, добивающегося убежища на эффективную правовую защиту в суде или трибунале и разрешить консультироваться с рекомендованным юрисконсультантом или советником.³⁵

Национальные органы власти могут потребовать руководство аэропорта предоставить необходимые помещения для размещения лиц, которым необходимо дождаться решения о допуске на территорию или

возврата в свою страну происхождения (или страны транзита) в международной транзитной зоне.

Информация о процедуре

Лиц, подающих ходатайство о предоставлении убежища, надлежит информировать о том, что заявление будет рассмотрено конфиденциально и в соответствии с правилами о защите данных. В качестве способа выполнения этого условия рекомендуется, чтобы органы, по вопросам убежища, разработали материалы и процедуры для распространения соответствующей информации до всех лиц, добивающихся убежища, как на границе, так и внутри страны, принимая во внимание основные языки таких лиц и различную степень грамотности и образования принятых лиц. Информация должна распространяться различными способами, включая: письменный текст и иллюстрации на плакатах или объявления, расположенные вне офиса органа власти по вопросам убежища, информационные листовки, а также консультация квалифицированных правительственных служащих на границе и в других местах. Информация должна включать следующее:

- Критерии присвоения статуса беженца:
- Права и обязанности лиц, добивающихся убежища, и беженцев, включая доступ к консультациям по социальным и юридическим вопросам и возможности размещения, доступ к адвокату и UNHCR:
- Процедуры подачи заявления об определении статуса беженца, включая процедуры апелляции и доступную помощь для лиц, подающих ходатайство об убежище:
- Подтверждающая документация, которая должна быть представлена при регистрации:
- Конфиденциальность в процессе определения статуса беженца:

³⁴ См приложение 9 к Конвенции о международной гражданской авиации; Приложение V к Постановлению (ЕС) № 562/2006 (Шенгенский Кодекс о границах) вместе со статьей 26 Шенгенской конвенции и Директивы Совета 2001/51/ЕС

³⁵ Как указано в Директиве процедуры предоставления убежища, а также статьи 3 Европейской Конвенции о правах человека 1950 года и статьи 33 Конвенции о беженцах 1951 года.

- Правовые и практические последствия решений о признании/отказе:
- Любая информация о законах и процедурах принимающей страны, которые могут повлиять на права беженцев и лиц, добывающихся убежища:
- Информация о том, как сообщать о ненадлежащем поведении государственных служащих, охраны, переводчиков или адвокатов.

Условия приема

Юридическая и физическая защита лиц, добывающихся убежища, начинается с первых этапов

процесса подачи заявления. Порты, границы, транзитные зоны или другие места в стране, куда обратились лица, желающие подать заявление о предоставлении убежища, должны обеспечить доступ к базовым стандартам с учетом права на достоинство и неприкосновенность частной жизни лиц, добывающихся убежища, а также целостности семьи.³⁶ Материальные условия приема такие, как продовольствие, одежда, первая медицинская помощь и доступ к информации, которые должны быть созданы для лиц, добывающихся убежища. Необходимы также помещения для регистрации, проведения интервью и архива для личных дел.³⁷



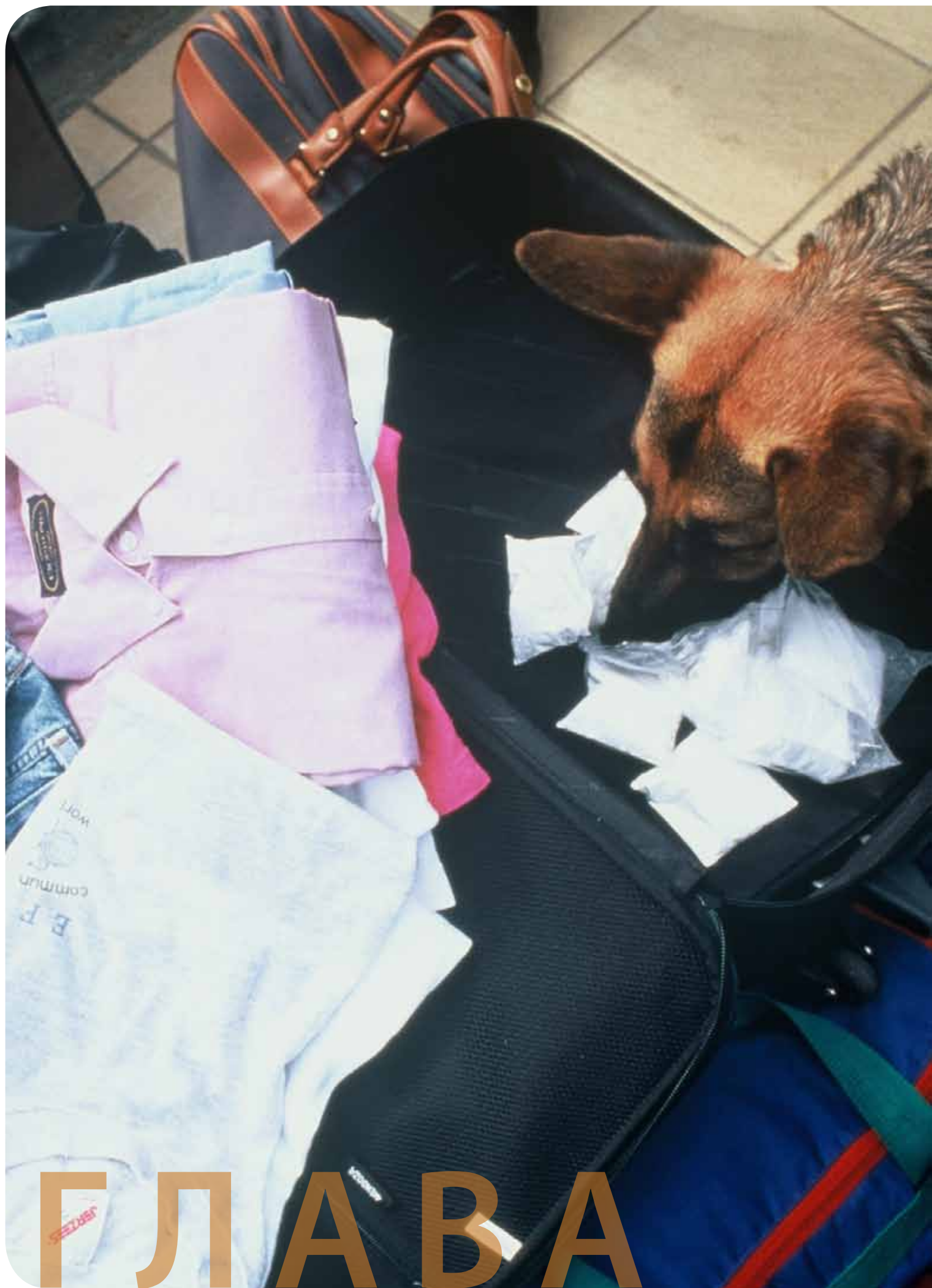
Практический пример

ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР: Телефонная горячая линия по вопросам убежища

Отдел по вопросам убежища Министерства внутренних дел Литвы имеет круглосуточный мобильный служебный телефон. Номер телефона имеется во всех государственных отделениях пограничной охраны (также находящейся в ведении Министерства внутренних дел Литвы) и может использоваться, если иностранец был задержан пограничной охраной и подал заявление о предоставлении убежища или международной защиты. Пограничная охрана звонит в орган по делам убежища, который затем координирует дальнейшую деятельность и принимает решение о следующих необходимых шагах. Законодательная основа: внутренняя инструкция по процедуре предоставления убежища, принятая Министерством внутренних дел Литвы.

³⁶ Смотрите также минимальные стандарты определяемые Директивой ЕС 2003/9/ЕС о минимальных стандартах для приема лиц, ищущих убежища, в государствах – членах Европейского союза.

³⁷ В связи с высокой чувствительностью Информации, предоставляемой лицами, добывающимися убежища, защита данных имеет высочайшую важность на всем протяжении процедуры. Поэтому рекомендуется, чтобы безопасность данных обеспечивалась предоставлением надежных запираемых шкафов для папок с бумагами и контролируемым доступом к ключам, и защитой электронных данных паролями, а также предпочтительным использованием компьютеров, которые запираются физически. Файлы и базы данных должны оставаться в собственности правительства независимо от того, где они находятся, и доступ к конфиденциальной информации должен быть ограничен.



ГЛАВА

ГЛАВА 10

УПРАВЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИЕЙ И АНАЛИЗ РИСКОВ

ЭТА ГЛАВА ОПИСЫВАЕТ

Четыре взаимосвязанных областей управления информацией и предоставления информации:

- Управление информацией
- Анализ рисков
- Раннее предупреждение
- Защиту данных

10.1. Управление информацией

Управление границами это постоянная задача устранения угроз и их различных уровней риска. Поэтому крайне важно, чтобы процессы управления потоком и использования информации сосредоточили первоначально внимание на устранение угроз, представляющих наибольший риск. Применение анализа рисков для передачи управленческих решений является центральной частью процесса, используемого для управления границами. Это может быть и обеспечение наличия четких и последовательных процессов для сбора, регистрации и анализа информации и того что существующие эффективные процессы помогают принять надлежащие меры на основе данной информации. Это включает регулярный обмен статистическими данными, оперативной информацией и данными раннего предупреждения с другими ведомства-

ми по управлению границами, как в вашей стране, так и на международном уровне.

В этой главе не рассматриваются темы, касающиеся административных вопросов (управление, оборудование и обслуживание, т.д.).

Первичная цель сбора информации - это систематический сбор данных для принятия обоснованных решений. Информация необходима для мониторинга операций ведомств по контролю на границе, обмена статистическими данными о прибывающих товарах с другими ведомствами по управлению границами и предоставление информации по анализу рисков и/или раннему предупреждению. Это также объясняется следующим:

Управление границами требует сбора информации по

с той полученной тайно правоохранительными органами - с тем чтобы создать многоплановую картину. Это поможет подчеркнуть связь между людьми, объектами, месторасположением и событиями, которые крайне важны для подтверждения общего анализа угроз, связанных с границами. Выявление этих связей позволяет принимать решения относительно приоритетов и ресурсов, необходимых для управления вопросами, представляющими наибольший риск.

Все ведомства по управлению границами должны иметь возможность собирать и анализировать данные и информацию. Персонал в местных и/или региональных офисах должен быть обучен сбору существенных данных и информации, их локальному анализу и передаче на региональный и центральный уровень для дальнейшей обработки.



широкому кругу мероприятий. Информация поступает из различных источников и получена разными способами. В результате информация, собранная для одной цели может иметь отношение к информации, собранной в разных местах для совсем других целей. Примером может служить то, что информация по расследованию поддельных паспортов позднее может помочь в создании профиля риска. Это требует последовательности процессов на всех уровнях деятельности в целях обеспечения управления информацией как общего ресурса органов управления границами в целом.

Управление информацией включает задачу увязки информации из широкого круга источников - из открытых источников и общедоступной информации,

На центральном уровне надлежит объединять всю существенную информацию, обрабатывать ее в подходящую для использования форму и отправлять обратно на местный уровень в качестве стратегического инструмента для тактического анализа рисков/составления профилей и оперативного планирования. Примеры данных о миграции см. в Приложении 4 (статья 5).

Конкретная методология для сбора и распространения данных и информации должна быть определена в подробном и практическом оперативном руководстве для каждого ведомства по управлению границами. Такое руководство может иметь различные формы, но всегда должно отвечать специфическим потребностям администрации, для которой оно предназначено.

В общей мировой практике большинство местных офисов работают круглосуточно, что позволяет немедленно регистрировать любую зафиксированную незаконную деятельность. Чтобы обеспечить согласованный и непрерывный поток информации, необходимо техническое соединение с центральным уровнем для прямой, быстрой и безопасной доставки данных.

Существует ряд этапов в управлении информацией:

- Сбор;
- Регистрация;
- Оценка;
- Решения;
- Обмен; и
- Обзор, хранение и реализация.

Должна существовать четко сформулированная политика и процедуры, охватывающие каждый из этих различных этапов, принимая во внимание также актуальность вопросов защиты данных и правозащитных аспектов, как подробно описано ниже.

10.2. Угрозы и анализ рисков

Угроза - это то, что ведет к нарушению или подрыву режима пограничного контроля и прямо или косвенно имеет возможные негативные последствия.

Риск - это вероятность или возможность исполнения этой угрозы. Анализ рисков - это структурированный процесс, который оценивает вероятность или возможность исполнения этой угрозы и состоит из трех отдельных, но взаимосвязанных этапов: оценка рисков + управление рисками + сообщение о рисках.³⁸

Уровень риска всегда определяется в контексте национальных и международных приоритетов, ус-

тановленных для ведомств по управлению границами. Эта ответственность – главная особенность стратегического контекста, т.е. **какого** достижения должно добиться ведомство? Ответ на этот вопрос можно получить в программном документе ведомства о ее стратегических целях и долгосрочной концепции. Именно в рамках этих документов определяется будущее направление в контексте организационных анализов управления рисками. Организационные анализы в контексте управления рисками могут быть определены вопросом о том **каким образом** ведомство может достичь стратегических целей? Руководители старшего звена, технические и аналитические эксперты представили ответ на этот вопрос; они оценивают и понимают стратегический контекст с точки зрения способности ведомства выполнять стратегические задачи. Они рассматривают возможность управления рисками путем расчета расходов, преимуществ и возможностей, ресурсов и оборудования. Ключевым вопросом здесь является точная оценка **возможностей** по выполнению стратегических задач.

Стратегический, тактический и оперативный анализ рисков

Различные уровни управления границами требуют выработку различных приоритетов. В большинстве случаев их можно разделить на две части: стратегические и оперативные; тактический уровень может рассматриваться как определенная часть оперативного уровня. Стратегический анализ фокусируется на идентификации и оценку угроз и рисков, выработке данных для принятия решений или создании необходимой базы знаний для регулирования способности ведомства реагировать на прогнозируемые проблемы по конкретным вопросам.

Цель оперативного анализа рисков на уровне КПП/ПКК/ОПП³⁹ - **применение выборочных, но эффектив-**

³⁸ Существуют несколько видов моделей анализа рисков, например в рамках Налогового и Таможенного союза ЕС (TAXUD) термин процесс управления рисками используется для описания всего процесса сбора данных и информации, анализа и оценки риска, предписывающих мер и мониторинга результатов. Точнее, управление рисками определяется как метод для систематического выявления и осуществления всех мер, необходимых для снижения вероятности и возникновения рисков. Для получения дополнительных сведений смотрите «Стандартизированные рамки для управления рисками в таможенных органах ЕС»

³⁹ В законодательстве ЕС, определенный процент от проверок устанавливается для груза живых животных, пищевых продуктов животного происхождения, определенных продуктов питания и кормов не животного происхождения, так как они сами по себе считаются грузом высокого риска. Поэтому роль ППК и ОПП для проведения оценки риска довольно ограничена, особенно по отношению того груза по которым должна осуществляться физическая проверка.



ных проверок, основанное на идентификации областей, связанных с максимальными рисками. На основе профилей риска ограниченные ресурсы (как в отношении персонала, так и в отношении помещений/оборудования) можно сосредоточить в зонах, где наиболее велика вероятность непреднамеренных или умышленных нарушений правил, одновременно минимизируя помехи для торговли и транспортного потока.

Критерием оценки эффективности системы анализа рисков на КПП/ПМК/ОПП является соотношение числа проверок с числом зафиксированных случаев нарушений: надлежит стремиться к тому, чтобы эта разница между числами была как можно меньше.

На рисунке внизу оперативный показан на самом низком уровне, тем не менее, существуют также организации, которые ставят тактический на нижнем уровне.

Оценка риска

Оценка риска это выявление основных угроз и определение приоритетов деятельности на основе оценки фактического или потенциального ущерба, которую они могут вызвать. Описанный процесс оценки рисков ссылается не только на внутриведомственный анализ рисков, но и на совместный анализ с другими службами на национальном или международном уровнях.

После того, как были выявлены основные угрозы, крайне важно определить ключевые факторы, которые могут повлиять на уровень риска (т.е. вероятность угрозы и возможность осуществления). Эти воздействующие на нее факторы представляют собой сочетание как стратегических, так и оперативных вопросов. Стратегические факторы (чаще называемые факторами толчка) - это факторы, над которыми органы по управлению на границе не имеют прямого контроля. Акроним STEEPLEG иногда используют как памятку, с тем чтобы напомнить о тех внешних факторах, которые могут прямо или косвенно влиять на положение на границе как позитивно, а также и негативно:

- Социально-демографические,
- Технологические,
- Экономические,
- Экологические,
- Политические,
- Правовые,
- Этические, и
- Географические.

Стратегическая информация, используемая при оценке степени риска должна также включать:

- Описание маршрутов и методологии законной и незаконной иммиграции и методов трансграничной преступности,
- Окружающую среду,

- Тенденции и профили законных и незаконных мигрантов,
- Описание эффективности систем управления границами, и
- Описание существующих стандартов и ресурсов систем управления границами.

Оперативные факторы относятся к направлениям деятельности на границе, как с точки зрения общего передвижения людей, товаров и транспортных средств, так и подробных сведений о нарушениях границы. Последний выступает как источник **показателей** риска, лежащих в основе **параметров** риска. Эти оперативные факторы могут включать:

- Уровень управления, оказываемого властями в различных частях на границе и внутри страны,
- Географию,
- Общее количество трансграничных преступлений и незаконных иммигрантов в и из страны, и
- Выявленные и потенциально возникающие пробелы и недостатки в системе управления границами.

Следующий шаг предполагает оценку вероятности выполнения угрозы и возможные последствия. Это потребует тщательной сбалансированности возможного влияния, как положительного так и отрицательного фактора на уровень риска для выявления изменений в обстоятельствах, которые могут привести к выполнению потенциального риска на границе.

Очевидно, что для выполнения этого, ведомства должны обеспечить наличие необходимых структур обработки данных по подготовке оценки рисков:

- Систему, которая собирает информацию, обрабатывает ее и делает соответствующие выводы;
- Систему, которая должна иметь возможность обрабатывать данные весьма общего характера, а также и конкретные данные, собранные соответствующими властями по отдельным случаям; и
- Систему, которая должна быть в состоянии предоставить выводы, отвечающие требованиям на тактическом и оперативном уровнях (поле).

Следует помнить, что анализ рисков никогда не будет 100% точным, хотя использование структурированных и стандартизированных методов увеличивает вероятность того, что любая оценка является правильной.

Управление риском

Управление рисками — это систематическое выполнение всех необходимых мер для предотвращения или снижения вероятности совершения рисков; это процесс принятия решений для устранения выявленных угроз. В управление рисками должен быть баланс между затратами и выгодами, ясно что оно не может быть рентабельным, потому как нельзя принимать одинаковые меры для устранения всех рисков. Нужно выработать критерии того, что представляется приемлемым или неприемлемым уровнем риска. Варианты делятся на четыре категории:

- Угрозу можно **устранить**,
- Угрозу можно **избежать**,
- Угрозу можно **снизить**, и
- Угрозу можно **признать**.

Снижение или признание угрозы могут включать чрезвычайные меры. Проводимые анализы рассматривают не только вопросы урегулирования или решение проблем преступности. Их можно применить к любым решениям, требующим распределения ресурсов, будь то люди, финансы или другое. Это может быть что угодно, начиная от выявленных пробелов подготовки до поставок расходных материалов (топлива, оборудования, и т.д.) или вопросов, связанных с инфраструктурой.

Сообщения о рисках

Сообщения о рисках это процесс, обеспечивающий передачу информации о выявленной угрозе до сведения всех заинтересованных сторон, особенно ведомств по управлению границами, как внутри страны, так и на международном уровне.

Все сотрудники должны четко понимать определенный процесс управления информацией, для того чтобы обеспечить его эффективность и действенную координацию с другой правоохранительной деятельностью.

Эффективное сообщение о рисках и координация процессов - это важнейшие элементы успешного управления границами, так как они:

- Обеспечивают принятие решений относительно приоритетов и ресурсов на основе имеющихся в наличии лучших оценок угроз,
- Дают возможность руководителям оценить спрос, и
- Создают рациональный базис и четкое отслеживание процесса принятия решений.

Профили рисков

Профилирование рисков - наиболее важное применение анализа риска в повседневном управлении границами. Это простой, но очень эффективный метод целевых ресурсов на основе имеющихся знаний, (включая анализ статистических данных) и оперативной информации. Он используется для оптимального использования имеющихся ресурсов по отношению к известным и прогнозируемым угрозам через профили рисков на КПП/ППК/ОПП и оперативных профилях на границе, на суше и на море.

В обоих случаях профили основаны на показателях риска. **Показателями риска** являются тенденции или модели, которые имеют общие отличительные черты и эти показатели касаются вопросов, которые можно измерить или отметить, такие как время, частота и возраст.

Применение профилей риска предназначена для поддержки процесса **выборочного или более тщательного контроля**. Задача выборочного контроля направлена на быстрое оформление пассажиров, транспортных средств и грузов. Она также предназначена для более эффективной борьбы с нарушениями границ и преступниками. Конечным результатом является уменьшение неудобств для путешественников и торговли. Важно знать, что профилирование рисков не является дискриминационным, пока он основан на структурированном процессе анализа рисков. Однако для этого требуется открытая и транспарентная методология, основанная на известных фактах, а не на слухах и домыслах. Поэтому крайне

важно, чтобы все сотрудники понимали процесс и свое участие в нем.

Профилирование риска — это инструмент для должностных лиц из всех ведомств по управлению границами, их оперативных помощников и руководства соответствующих учреждений, станций или регионов. Он обеспечивает оправданность и соразмерность мер, осуществляемых органами пограничного управления.

Профиль должен быть индивидуально разработан с учетом региональных или местных обстоятельств, и охватывать ряд аспектов:

- Идентифицировать сферы риска в данном месте
- Оценивать уровень риска: высокий (H), средний (M) или низкий (L). **Высокие** риски обычно будут возникать и имеют серьезные последствия. **Средние** риски обычно менее склонны к возникновению или иметь менее тяжелые последствия, но не обязательно оба. **Низкие** риски являются приемлемыми, которые могут быть оценены стандартными или рутинными процедурами или даже без каких либо действий; и
- Проверять эффективность принятых профилактических или контрмер.

Не существует стандартизированного **формата** для профилей риска или операционного профилей, так как они должны быть комплексными и соответствующими для конкретного места. Они могут распространяться в печатном или в электронном виде и иметь несколько разделов. Профиль риска всегда должен содержать:

- Описание угроз, включая, как пример, подробную информацию о недавних случаях;
- Оценка вероятности риска: высокий (H), средний (M) или низкой (L);
- Список показателей риска;
- Предпринимаемые контрмеры; и
- Раздел регистрации результатов любого элемента управления, основанный на профиле и оценке эффективности принятых мер.

Профиль риска - это **динамичная запись**, которая обеспечивает, что все отмеченные риски и полученные секретные данные (как локально, так и от аналитического центра) оценены и обработаны, и что в связи с ними предприняты определенные действия. Профили должны разрабатываться сотрудниками специальной разведки. Высшие руководители несут ответственность за использование и управление профилями, и рекомендуется, чтобы они привлекали персонал с собственных станций при необходимости определения местных рисков и планов действий.

Для сохранения эффективности профиль риска должен быть **гибким**, чтобы выполнялась идентификация и оценка новых рисков, а ранее идентифицированные риски, уровень которых был при пересмотре сочтен удовлетворительным, регистрировались как низкие. Важно, чтобы **профиль риска всегда был точным, соответствующим и актуальным**. Сюда входит очистка системы от устаревшей информации. Соответствующий руководитель вместе с офицером разведки должен регулярно **пересматривать** профиль риска, например, каждые три месяца. Официальные представители на всех уровнях должны приглашаться к участию в пересмотре.

Совместная группа анализа рисков

Ведомства по управлению границами должны рассмотреть многомерный подход к анализу рисков путем организации для этой задачи межведомственного органа. Предварительными условиями для такого органа является существование функциональных систем анализа рисков в каждом участвующем ведомстве, с опытными и квалифицированными официальными представителями, постоянно работающими с оценкой угроз и рисков. Так как не все субъекты имеют одинаковую важность в управлении границами, ответственным органом должно быть одно из главных (правоохранительных) ведомств, полномочия которого могут быть расширены посредством Меморандума о взаимопонимании между компетентными ведомствами, охватывающее операции всех организационных подразделений и персонала, привлеченного к анализу рисков пограничного контроля.

В качестве более комплексного решения и реакции на угрозы пограничной безопасности, страны должны рассмотреть объединение своих (людских и технических) ресурсов для выработки двух- или многосторонних оценок риска в качестве общей поддержки своей оперативной деятельности на национальном, двухстороннем и многостороннем уровне. Должна быть рассмотрена возможность физической организации таких отделений в уже существующих общих контактных офисах. Для многостороннего сотрудничества должен быть организован центр в одном из участвующих государств. Уже существующие многосторонние соглашения о сотрудничестве могут использоваться для внедрения совместного анализа рисков, если требуется.

Общее управление рисками

Можно разработать общую стратегию риска, которая идентифицирует и рассматривает преимущества и недостатки нынешней системы управления границами. И как итог общей стратегии риска могут осуществляться конкретные мероприятия: например определение соответствующих внутренних контрольных пунктов на основных транзитных маршрутах или совместные мобильные подразделения таможенников и пограничников.

Следует координировать контроль на КПП/ППК/ОПП. Это означает, что все соответствующие органы власти должны работать вместе для определения приоритетов и установления общих **профилей рисков**. Очень важно всем ведомствам обмениваться информацией, в частности, информацией о контрабанде и торговлей людьми. Торговцы должны декларировать свои товары таможенникам, которые проводят первоначальный анализ рисков. Так проводится централизованный сбор данных и упрощаются административные процедуры для торговцев. Соответствующей информацией/разведывательными данными обмениваются ведомства на центральном и региональном уровнях, а также на КПП/ППК/ОПП.

10.3. Раннее предупреждение

Цель раннего предупреждения - обеспечить возможность быстрого реагирования в чрезвычайных ситуациях, относящихся к обеим сторонам границы. Процедуры раннего предупреждения предназначены для сообщения о предстоящей проблеме, которая может неблагоприятно отразиться на миграционной/пограничной ситуации в стране, и поэтому требует немедленной реакции от других КПП/ППК/ОПП, ведомств- и/стран-партнеров.

Информация раннего предупреждения содержит первые признаки чрезвычайной ситуации, зафиксированные в стране или ведомством по управлению границами. Новинки в сфере нелегальной миграции, например, могут потребовать принятия немедленных контрмер. К ним относятся изменения в способах действия, маршрутах или режимах транспортировки, новые типы массовой подделки проездных документов, значительный рост нелегальной иммиграции и проникновение больших групп при помощи пособнических сетей.

Внедрение системы раннего предупреждения требует комплексного и широкого подхода в рамках децентрализованной системы. Ведомства по управлению границами должны создать горизонтальную и вертикальную структуру для быстрого информирования других ведомств. На местном, региональном и центральном уровне должно обеспечиваться своевременное распространение необходимой информации. Кроме того, сферы ответственности должны быть описаны в стандартных оперативных процедурах, в которых также детализируются задачи поддержки сети ответственных лиц/подразделений.

На национальном уровне необходим гармонизированный подход, основанный на оценке существующего риска/профилей, и официальные представители (на каждом уровне)

должны знать, какая информация существенна для партнеров в других ведомствах по управлению границами на межведомственном и международном уровне.

Общее обучение для официальных представителей, участвующих в системе раннего предупреждения, надлежит дополнять специальным разделом, посвященным фильтрации полученной информации и методологии.

В Приложении 4 приведен пример региональной системы раннего предупреждения о нелегальной миграции, организованной посредством Меморандума о взаимопонимании, включая шаблон раннего предупреждения.

10.4. Защита данных

Человек имеет фундаментальное право на защиту своих персональных сведений в соответствии с национальным и международным законодательством и принципами.

Вопросы защиты личных данных возникают на всех уровнях управления границами там, где необходимо найти баланс между правом человека на конфиденциальность⁴⁰ и использованием личных данных или баз данных для борьбы с преступностью и связанной с ней незаконной деятельностью. Физические лица имеют право на законную защиту своих личных данных. Следовательно, использование, размещение, передача и хранение личных данных должны регулироваться национальными законами о защите данных.

Компетентные органы должны иметь возможность осуществлять соответствующие технические и организационные меры для защиты личных данных против незаконного использования, случайного или незаконного уничтожения или случайной потери, изменения, несанкционированного раскрытия или доступа, в частности, там где обработка включает передачу по сети или предоставляется путем предоставления автоматического доступа, а также против всех прочих незаконных форм обработки.

⁴⁰ Например, как установлено в Статье 8 Европейской конвенции о правах человека.

Законодательные аспекты

В дополнение к национальному закону о защите данных законы, регулирующие задачи ведомств по управлению границами, должны идентифицировать следующее:

- **Типы данных, которые ведомство имеет право собирать:** данные должны быть адекватными, соответствующими и не чрезмерными по отношению к целям, для которых они собираются и/или в дальнейшем обрабатываются.
- **Цель, для которой возможно использование данных:** цель должна быть точно определена, явной и законной в рамках задач компетентных органов. Данные не должны обрабатываться для любых других целей или образом, несовместимым с заданными целями.⁴¹
- Данные должны быть точными и, при необходимости, обновляться; следует предпринимать шаги для того, чтобы **данные, которые являются неточными или неполными** (относительно цели, для которой они были собраны или обработаны) были стерты или исправлены.⁴²
- Соответствующие сроки устанавливаются для стирания данных личного характера и периодичность обзоров (например, в течение трех лет) по необходимости хранения данных.⁴³ Процедурные меры должны обеспечивать соблюдение этих сроков.
- Следует установить правила для передачи данных третьей стороне (как внутри страны, так и на международном уровне) и кто может иметь законный интерес в качестве третьей стороны.

- Следует установить доступ к данным других органов власти (например, прямой доступ или возможность направления запроса об определенных данных в связи с определенной задачей).
- Должны быть определены специальные правила в отношении правоприменения по обработке данных, отличного от общих норм защиты данных.
- Требование разработать закон или внутреннюю инструкцию с изложением политики в области сбора, обработки, обзора, хранения и удаления собранных данных, с условием что данный закон или инструкция станет субъектом периода рассмотрения.

Двусторонние соглашения, уполномочивающие обмен информацией, включающей личные данные, также всегда должны четко устанавливать необходимый уровень защиты данных и правила процедур в случае ненадлежащего использования таких данных. Обмен данными принципиально должен производиться только со странами, гарантирующими такой же уровень защиты данных, какой предусмотрен национальным законом.

Оперативные аспекты защиты данных

Меры безопасности должны приниматься как в помещениях, где хранятся базы данных, так и в помещениях конечных пользователей. Внутренние правила безопасности должны принимать во внимание, по крайней мере, следующие аспекты:

⁴¹ Компетентные органы могут далее обрабатывать персональные данные в исторических, статистических или научных целях при условии что данные становятся анонимными, это означает, что оно изменяется таким образом, что детали больше не могут быть отличительной чертой определенного лица или идентифицировать физическое лицо.

⁴² Например, правила № 1987/2006 Европейского парламента и Совета от 20 декабря 2006 года о Создании, деятельности и использовании второго поколения Шенгенской информационной системы (ШИС II), которая устанавливает условия и процедуры для записи и обработки в ШИС II предупреждений в отношении граждан третьих стран, обмена дополнительной информацией и дополнительных данных для целей отказа во въезде или пребывание в государстве-участнике ЕС. Это постановление предусматривает, что «любое лицо имеет право на исправления или исключение фактологически касающихся его неточных или незаконно сохраненных данных».

⁴³ Постановление № 1987/2006 о ШИС II (см. примечание выше) гласит, что личные данные, хранящихся в файлах из обмениваемой информации должны храниться только в течение того времени, который может потребоваться для достижения целей, для которых они были составлены. Данные в любом случае следует стереть не позднее чем один год после того, как соответствующее оповещение было удалено из ШИС II (страна, выдавшая предупреждение рассматривает необходимость его хранения в течении трех лет после его подачи в ШИС II). Другой пример, Постановление Совета № 2725/2000 от 11 декабря 2000 года о Создании «Eurodac» по сравнению отпечатков пальцев для эффективного применения Дублинской конвенции, гласит, что каждый набор данных, связанный с иностранцем должен храниться в Центральной базе данных два года начиная с даты, когда были взяты отпечатки пальцев иностранца. По истечении этого периода централизованное подразделение автоматически стирает данные из Центральной базы данных.

- Должен иметься национальный орган, несущий ответственность за безопасность данных, который может состоять из одного или нескольких органов власти.
- Политика безопасности для IT-систем должна быть неотъемлемой частью общей политики безопасности соответствующих органов власти, и должна быть письменно зафиксирована.
- В тех органах, которые обрабатывают личные данные, должны назначаться официальные лица, ответственные за внутреннюю защиту данных.
- Важно выделять ресурсы на организацию и поддержку мер по охране данных.
- Должны быть определены процедуры и сферы ответственности, которые обеспечат исполнение, постоянное обновление и пересмотр всех мер безопасности.
- Уровни безопасности должны соответствовать природе и конфиденциальности хранящихся данных.
- Надлежит поддерживать регистр соответствующего IT-оборудования и обновлять его после серьезных инцидентов или системных изменений, влияющих на безопасность данных.
- Должны быть определены рамки ответственности лиц, имеющих дело с охраной данных, возможно, с соответствующими квалификационными требованиями.
- Только лица со специальными полномочиями (другого уровня) могут иметь доступ к данным и оборудованию, используемому для обработки данных, и осуществляемый ими доступ подлежит регистрации.
- Доступ к каждой базе данных разрешается только, если это требуется для выполнения задач, за которые пользователь несет ответственность.
- Должны быть определены цепочки командования и процедуры, обеспечивающие максимально быстрое получение докладов об инцидентах, затрагивающих безопасность, или о подозрении в таких инцидентах.
- Весь персонал должен принимать участие в необходимых программах обучения, которые должны включать все актуальные правила охраны данных.
- Любое нарушение правил безопасности должно адекватно наказываться.



Практические примеры

ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР 1: Аналитический центр мониторинга и анализа миграции

Аналитический центр Чешской Республики - это постоянно действующее аналитическое учреждение межминистерского уровня, деятельность которого сосредоточена на мониторинге и анализе миграции. Цель этого Аналитического центра, в частности, содействие созданию комплексной картины миграционных тенденций в Чешской Республике.

Аналитический центр координируется Департаментом полиции по вопросам убежища и миграции Министерства внутренних дел. В дополнение к соответствующим органам и учреждениям Министерства внутренних дел и Чешской полиции в его деятельности участвуют следующие министерства и учреждения: Министерство иностранных дел, Министерство труда и социальных вопросов, Министерство финансов (Главное таможенное управление), Министерство промышленности и торговли, Министерство юстиции, разведывательные службы и служба заместителя премьер-министра по европейским делам.

Выводы Аналитического центра служат основанием для долгосрочного и среднесрочного планирования, а также для принятия чрезвычайных мер. Деятельность, осуществляемая центром, разделена на четыре форума по темам:

- Миграционный форум контролирует ситуацию, относящуюся к пребыванию иностранцев, включая предоставление рекомендаций и предложений для принятия мер в этой сфере.
- Форум по безопасности и оперативной деятельности занимается оперативной оценкой рисков для безопасности, связанных с защитой границ и нелегальной миграцией, и формулирует рекомендации и предложения для принятия мер в этой сфере.
- Стратегический форум концентрируется на формулировке комплексных мнений в отношении защиты границ и миграции. Общее руководство Аналитическим центром также обсуждается в рамках стратегического форума.
- Визовый форум контролирует визовую политику и практику, формулируя рекомендации и предложения для принятия мер в этой сфере.

 ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР 2: Обмен информацией о грузах, связанных с риском

В ЕС пограничные ветеринары идентифицируют и отбирают груз для проверки совместно с таможенной. Идентификация груза продуктов питания и живых животных производится на основе CN-кодов, перечисленных в Приложении к решению Комиссии 2007/275/ЕС. Таможня должна иметь CN-коды данного решения, связанные с ее электронной системой таким образом, чтобы они давали возможность выявить груз, необходимый для ветеринарного пограничного контроля. С целью выявить груз, который импортер отправил без предварительного уведомления в соответствующий ППК, возможно для контрабандного провоза, центр анализа рисков таможенной службы проводит выборочные проверки подозрительных грузов (например контейнеров, включая и замороженных продуктов) основанных на проверке документов (например подозрительна страна происхождения груза или не совпадают страна или номер пломбы в документах) и в соответствии с решением ветеринара. Проводится рентген осмотр подозрительных контейнеров и, при необходимости, открываются и груз выгружается для проверки соответствия содержимого с таможенной декларацией. Контейнер должны направить для проведения ветеринарного контроля на ППК. Окончательное решение, утверждение или отклонение таможенной, основывается на их выводах, результатах ветеринарной проверки; информация о решении таможни направляется пограничному ветеринару, таможне и министерство, на местном и централизованном уровне и, при необходимости, на международном уровне в соседние страны и ЕС. В случае контрабанда груз всегда отклоняется и уничтожается на предприятиях по утилизации.

Персонал ПКП имеет прямой доступ ко всей соответствующей информации, представленной в электронной системе таможни, и к коммерческим базам данных операторов морских портов и аэропортов для того, чтобы иметь возможность перепроверить действительность получения предварительного уведомления и фактического проведения проверки ветеринарного груза. В случае невозможности доступа непосредственно через интернет пограничные ветеринары должны иметь доступ на местном уровне в базу данных таможни и/или коммерческих операторов, содержащих информацию о прибывающем на КПП партии груза. Пограничные ветеринары проверяют в этих базах данных и/или в декларации (в основном список партий груза выгруженного в конкретном пункте въезда) о том какой груз прибыл на зону их ППК и выясняют о поступлении на каждый из них предварительного уведомления. Ветеринар, на основе базы данных или декларации проверки, может попросить таможню выяснить, где находится груз, который в соответствии с характеристикой продукта и CN-кодом должен был пройти проверку, однако на него не было предварительного уведомления и он не поступил на ППК. Импортер должен представить груз в ППК на ветеринарный контроль и ветеринарное решение будет отражено в CVED. Импортер должен прояснить таможне проблему, и, основываясь на разъяснение, процедура таможни может быть продолжена и решение таможни с возможными санкциями (отклонения, уголовных обвинений и т.д.) направлено пограничному ветеринару, таможне и министерство, на местном и централизованном уровне и, при необходимости, на международном уровне в соседние страны и ЕС.

Таможня и служба ветеринарной пограничной инспекции могут обмениваться информацией о партиях груза, представляющих риск, и нелегальном импорте друг другу посредством системы управления общественным риском. При необходимости персонал КПП также получает информацию о надвигающихся рисках для здоровья людей или животных или нелегальном импорте продуктов животного происхождения или живых животных посредством Информационной системы для противодействия мошенничеству (AFIS) и Рамочных стандартов для обеспечения безопасности и содействия мировой торговле ВТО (SAFE). Поскольку эта информация отправляется на таможню, ветеринарная служба должна иметь взаимные соглашения с таможенной службой для получения этой информации. Соглашение должно включать все детали для обеих служб, для получения и отправки информации друг другу.



ГЛАВА 11

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ

ЭТА ГЛАВА КАСАЕТСЯ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

Действия, необходимые для борьбы с коррупцией в контексте КУГ, относятся к следующим сферам:

- Нормативно-правовые основы
- Институциональные структуры
- Процедуры
- Персонал и подготовка кадров, и
- Оборудование

Коррупция - это глобальное явление, не ограниченное конкретными регионами или политическими системами. Она существует как в развитых, так и в развивающихся странах, а борьба с ней является задачей всех правительственных ведомств. Ведомства, действующие на границе, не являются исключением: коррупция способствует нелегальному пересечению государственной границы, получению визы мошенническими средствами, торговле людьми, контрабанде людей, товаров, оружия или наркотиков.

Определения и формы коррупции

Коррупция может принимать множество форм. Подкуп, мошенничество, вымогательство, хищение, произвол и фаворитизм относятся к наиболее распространенным. При отсутствии универсально принятого определения коррупции чаще всего используют определение, приня-

тое Всемирным банком и ООН, описывающее коррупцию как “ненадлежащее использование власти для личной выгоды”⁴⁴

Обычно проводится различие между мелкой и незначительной коррупцией (неофициальные выплаты и взятки) и политической, или большой коррупцией (использование положения и влияния, хищение). Наиболее драматической формой является захват государства, систематическая коррупция на высшем уровне, достаточно сильная, чтобы подорвать функционирование государства.

11.1. Борьба с коррупцией в контексте КУГ

В связи с характером своих задач и частым взаимодействием с общественностью, ведомства по управлению границами особенно подвержены коррупции. Тем не менее, внутри каждого ведомства может быть принят ряд профилактических мер – многие из которых не требуют больших затрат, а также в большинстве случаев не требуют политической поддержки на высшем уровне.

Отправной точкой для борьбы с коррупцией обычно служит тщательный и объективный анализ текущей ситуации, оценивающий риск коррупции внутри ведомства по управлению границами. Этот анализ:

- Устанавливает сферы и позиции, наиболее подверженные попыткам подкупа,
- Ищет слабые места в существующих законах и процедурах,
- Анализирует недавние нарушения правил и законов персоналом, а также судебные дела, связанные с коррупцией, и
- Учитывает общественный имидж ведомства по управлению границами.

Результаты обеспечивают основу для разработки антикоррупционной стратегии, либо индивидуально для каждого ведомства по управлению границами, либо в составе национальной стратегии КУГ, и конкретного плана действий, определяющего деятельность, ответственность, сроки и затраты. В разделах ниже приведен ряд действий, которые могут содействовать снижению коррупции; однако, важно также отметить, что этот перечень действий ни в коем случае не полный, и всегда подлежит адаптации к специфическим национальным условиям. Тем не менее, существуют общие принципы, имеющие отношение к любой администрации:

- Четкая антикоррупционная политика: разница между законным подарком и взяткой должна быть ясной для всего персонала, и должны быть определены последствия нарушения.
- Задачи для отдельных должностей должны быть четкими, и эффективность работы персонала надлежит оценивать более, чем одним способом, в том числе посредством независимого и негласного контроля.
- Зарплата должна быть адекватной и покрывать фактические затраты на жизнь.
- Должен быть создан прозрачный и основанный на заслугах процесс найма и увольнения персонала.
- Следует проводить качественное вводное обучение и регулярное обучение без отрыва от производства по вопросам антикоррупционного сознания, мотивации и последствий коррупции.
- Процедуры должны быть прозрачными, и надлежащая документация должна обеспечивать возможность последующего анализа эффективности.
- Необходима ротация руководителей КПП/КПП/ОПП/ВКП.
- Время от времени должна проводиться ротация между сменами

⁴⁴ Другие организации предлагают гораздо более подробные определения, которые, однако, содержат сходную идею: Например, Совет Европы определяет коррупцию как “требование, предложение, передача или прием, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или перспективы получения преимущества, которое искажает надлежащее выполнение любых обязанностей или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или перспективы его получения.

- Необходимо применить принцип «четырёх глаз» для всех уязвимых решений.
- По возможности максимально надлежит избегать сбора налогов, пошлин и штрафов наличными.

Нормативно - правовые основы

Основой борьбы с коррупцией является криминализация ее в уголовном кодексе⁴⁵, который должен включать четкое определение преступления в национальном контексте, исчерпывающий перечень действий, составляющих коррупцию, и эффективные, пропорциональные и убедительные санкции за коррупционные нарушения. Если официальный представитель признается виновным в коррупции, он или она не только подлежит увольнению с занимаемой должности, но также полному запрету на работу в государственных структурах.

Рекомендуется принять закон о явке с повинной, предусматривающий некоторые формы снисхождения к официальным лицам, признавшимися в участии в коррупции и сотрудничающим с законом (до того, как в отношении них было начато расследование). Это не только помогает установить коррупционеров, но также обеспечивает стратегию выхода для сотрудников, которые хотели бы прекратить нарушения, но боятся шантажа со стороны бывших коррупционеров. Каждое ведомство по управлению границами должно иметь кодекс поведения, определяющий обязанности его сотрудников и содержащий инструкции о следующем:

- Что составляет конфликт интересов (в зависимости от национального и культурного контекста), каковы его формы (несовместимые функции и деятельность, ограничение на вспомогательную деятельность, принятие подарков и т. д.), как его избежать, с кем надлежит консультироваться, кому отчитываться, и каковы последствия;
- Что на практике является коррупцией в специфическом контексте ведомства, и как реагировать, например, при предложении взятки;

- Какие случаи вызывают сомнения, когда необходимо привлечение контролера; и
- Правовые и дисциплинарные последствия в случае нарушения антикоррупционных правил.

Основные части кодекса поведения должны быть опубликованы, чтобы клиенты могли ознакомиться с антикоррупционной политикой ведомства. Также следует информировать все партнерские ведомства соседних стран на КПП/КПП/ОПП/ВКП и местном уровне.

Институциональные структуры

Среди специалистов ведется постоянная дискуссия о том, какая форма организации: централизация или децентрализация, - обеспечивает лучшие возможности для борьбы с коррупцией, так как обе имеют как преимущества, так и недостатки. Однако эксперты согласны в том, что каждое подразделение должно в первую очередь принимать меры против внутренней коррупции (для ведомств, составляющих часть правоприменительной системы, за расследования в связи с коррупцией ответственность должно нести министерство внутренних дел).

Так как общественность является важным союзником в борьбе против коррупции, должна быть организована бесплатная телефонная линия или веб-сайт для получения жалоб и информации о коррупционных практиках. Существуют технические решения, позволяющие разместить в сети интернет анонимную жалобу, а также предоставлять доступ к почтовым ящикам для получения ответа от органа власти, к которому было направлено обращение, и последующей переписки - при постоянной защите анонимности информанта.

Процедуры

Процедуры, определяющие деятельность ведомств по управлению границами, должны быть описаны в руководстве, доступном всему персоналу. Эти процедуры должны быть максимально простыми и прозрачными и они должны включать адекватное количество проверок (регистрация в начале и конце смены, вход и выход из

⁴⁵ Уголовный кодекс должен сопровождаться законом о декларации активов и возврате активов, регулирующим конфискацию приобретений в результате коррупции, и может даже включать обратную обязанность доказывания в отношении нажитого преступным путем.

системы пользователей компьютеров, доклады об инцидентах, контроль начальника смены и т. д.) для последующего обеспечения подтверждения работы каждого официального лица. Рекомендуется регулярно проводить пересмотр и модернизацию процедур.

Так как сбор штрафов и пошлин дает множество возможностей для коррупции, процедуры должны быть организованы таким образом, чтобы по возможности избегать операций с наличными деньгами на КПП/КПП/ОПП/ВКП. В некоторых странах таможенные пошлины или сборы за проведение проверки не собираются непосредственно, а подлежат уплате в банке, имеющем отделение на КПП/КПП/ОПП/ВКП. Если такое невозможно, то, как минимум, следует применять принцип «четырех глаз», требующий, чтобы все щепетильные решения, касающиеся финансов, проверялись или дополнительно подписывались вторым лицом. Особенно деликатным разделом является приобретение товаров и услуг. В связи с этим в большинстве стран введены строгие правила закупки с несколькими уровнями контроля, включая публичные тендеры, анонимизацию всех участников тендера, отбор победителя тендера комиссией и персональное разделение функций между заказом товаров и услуг и контролем их качества.

Работа каждого ведомства по управлению границами подлежит регулярному финансовому и оперативному аудиту. В этом контексте собранные статистические данные должны использоваться не только для анализа общего развития и региональных тенденций, но также для идентификации различий между конкретными КПП/КПП/ОПП/ВКП или отдельными сменами, так как они могут свидетельствовать о нарушениях. Надлежит принимать меры для установления возможных нарушений как в рамках повседневного контроля, так и при негласных проверках.

Для мобильных подразделений должна иметься возможность проводить негласные операции, независимо от местного руководства, в зонах, где коррупция является обычным явлением.

Процедура разоблачения для служащих, описывающая, кому и как обращаться, а также гарантирующая аноним-

ность и защиту сообщившему, обычно помогает повысить заявляемость. Также должна быть возможность доклада о ненадлежащем поведении внутри партнерских ведомств.

Следует отметить также, что прозрачность для ответственности в отношении прав, обязанностей, цен и услуг, окупается считая, что она помогает сократить время обработки, а также потому, что хорошо информированный клиент меньше склонен к даче взятки. Этого можно достичь, например, при помощи брошюр, веб-сайтов и папок, плакатов, наклеек на КПП/КПП/ОПП/ВКП, которые должны быть доступны на всех соответствующих языках.

Персонал и подготовка кадров

В то время как высокие заработные платы не обязательно предотвращают коррупцию, неоспоримо, что неадекватный доход ведет к повышению коррупции – особенно, если он не покрывает фактических затрат на жизнь. Безусловно, повышение заработной платы во всей организации является чрезвычайно затратным проектом реформы, который может занять несколько лет подготовки и потребовать политической поддержки. Тем не менее, важно следующее: без адекватной оплаты официальные представители просто не могут себе позволить оставаться честными.

Однако, предотвращение коррупции должно начинаться задолго до выплаты первой зарплаты, в фазе комплектования, на которой надлежит проводить тщательные проверки данных о потенциальных сотрудниках, включая их достижения на предыдущих должностях и личное имущество. Некоторые ведомства используют также психологические тесты для оценки личности кандидатов на особенно подверженные коррупции позиции, чтобы получить сведения об их чувстве долга и общей уязвимости для коррупции.

Если сотрудник нанят на основе достоинств и выбран комиссией в соответствии с прозрачными критериями, его фактическая работа должна быть основана на пределах компетенции, содержащих точное описание задач и ответственности его должности. Критерии для завершения договора о найме должны быть также прозрачными

и исходящими из следующего: прежде всего, надлежит обеспечить, чтобы сотрудники знали последствия нарушений или злоупотреблений служебным положением, и, во-вторых, защитить должностных лиц, выполняющих свой долг, от произвольных решений сверху.

Хотя антикоррупционные тренинги (с практическими упражнениями) и повышение осведомленности о коррупции должны входить в общее обучение персонала, некоторые страны находят полезной регулярную ротацию персонала и гендерного баланса в различных официальных точках, чтобы затруднить создание коррупционных сетей.

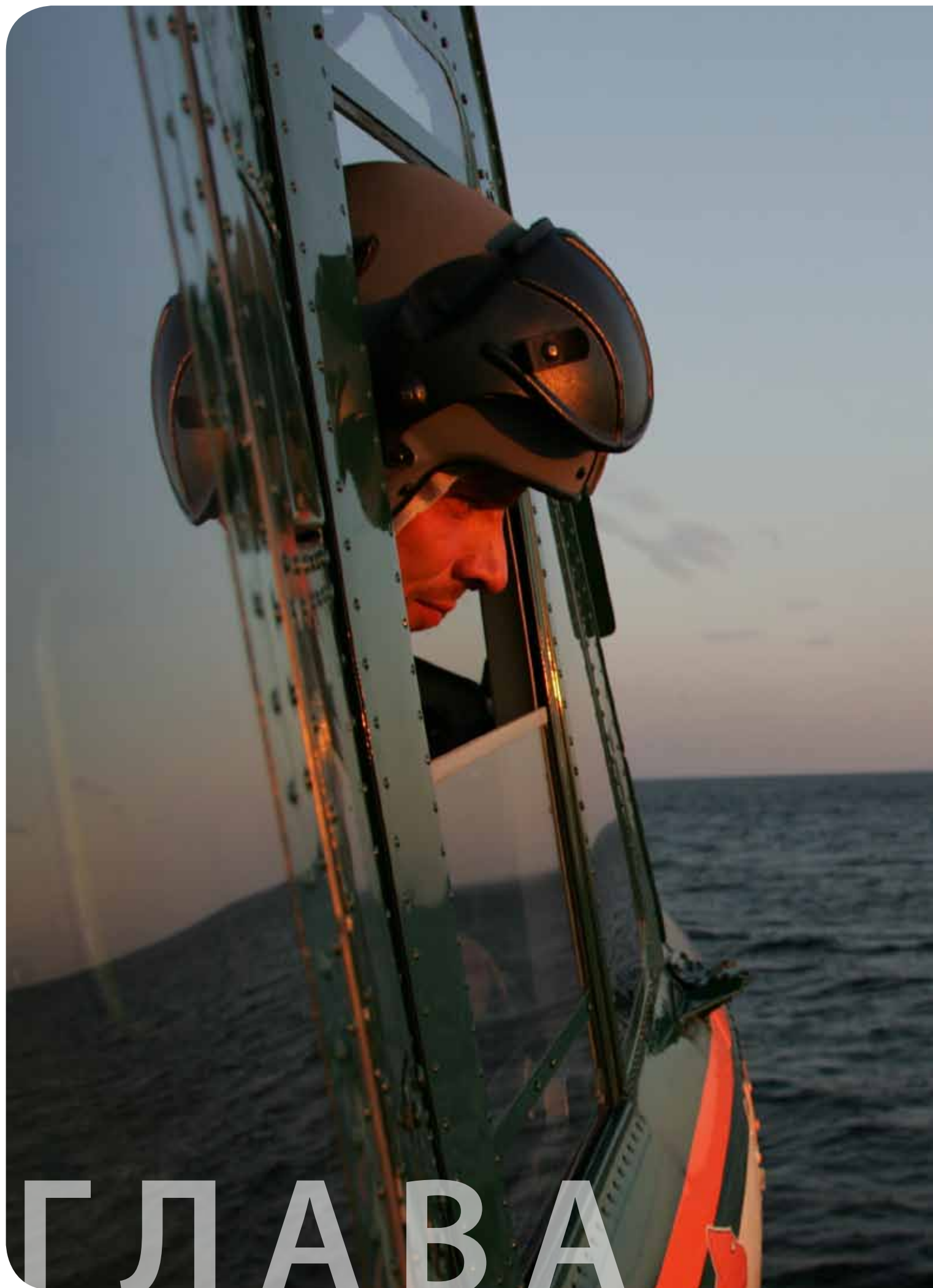
Оборудование

Имеется множество технических решений для повышения прозрачности в управлении границами и затруднения коррупции, например: компьютеризованные системы для пограничной охраны, связанные с Интерполом или национальными базами данных орде-

ров на обыск, или специализированные таможенные системы, автоматически выводящие предупреждение при прибытии грузовиков компаний, внесенных в черный список. Хотя в большинстве стран уже стандартом стала защита таких баз данных паролями и доступ только по необходимости (не по рангу!), часто упускают, что эти системы могут повышать прозрачность только, если все лица/грузовики, пересекающие границу, внесены в такую систему. В некоторых странах ситуация улучшилась с введением CCTV (замкнутой телевизионной системы) на КПП/КПП/ОПП/ВКП.

Доступны относительно простые технические системы для случайного отбора лиц, подлежащих подробным проверкам, что снижает для официального лица при исполнении возможность произвола в отношении людей.

Кроме того, кабины для пограничных проверок могут иметь тонированные окна, чтобы пассажиры не могли выбирать очередь, ориентируясь на служащего в кабине.



ГЛАВА

ГЛАВА 12

РАЗРАБОТКА НАЦИОНАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ КОМПЛЕКСНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГРАНИЦАМИ И ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПО СОТРУДНИЧЕСТВУ

ЭТА ГЛАВА ДАЕТ ПРЕДСТАВЛЕНИЕ О РАЗРАБОТКЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ КУГ И ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПО СОТРУДНИЧЕСТВУ

Методология и инструменты, представленные в этом разделе оказались полезными в процессе создания национальной стратегии КУГ и плана действий по сотрудничеству в различных частях света. Рассмотрены следующие темы:

- Идентификация заинтересованных сторон и создание межведомственных рабочих групп по КУГ;
- Инструменты планирования и внедрения;
 - o Разработка национальной стратегии КУГ по сотрудничеству
 - o Разработка национального плана действий по КУГ по сотрудничеству
 - o Внедрение плана действий
- Мониторинг, оценка и пересмотр; и
- Краткий обзор процесса внедрения комплексного управления границами

В современном мире, где все взаимосвязано, ни одна отдельная государственная администрация не может претендовать на способность самостоятельно решать трансграничные проблемы. Управление границами охватывает широкий ряд тем и затрагивает сложные и иногда противоречивые вопросы для обеспечения эффективного и результативного сотрудничества и коор-

динации между всеми задействованными сторонами в следующем:

- Мультидисциплинарное рассмотрение проблем;
- Идентификация пересечений и пробелов при соблюдении сферы компетенции каждого ведомства;
- Помощь в снижении расхождений между различными секторами работы, содействие совместному принятию решений и в длительной перспективе обеспечению слаженной работы различных ведомств; и
- Улучшение планирования ресурсов и оптимизация использования опыта и компетенции всех вовлеченных ведомств.

Поэтому все заинтересованные стороны должны совместно разработать:

- **Национальную стратегию КУГ по сотрудничеству**, перечисляющую стратегические и оперативные цели, которые должны обеспечить улучшение сотрудничества; и
- **Национальный план действий по комплексному управлению границами по сотрудничеству**, описывающий конкретные действия, которые должны быть предприняты для достижения стратегических целей. Также определяются сроки, затраты и сферы ответственности.

Эти документы не только обеспечивают единый подход к КУГ всех заинтересованных сторон, но также помогают идентифицировать приоритеты и получить политическую и административную поддержку для их внедрения. Кроме того, оба документа могут использоваться для поддержки запросов о финансовой и технической помощи от стран-партнеров и международных финансирующих организаций. В главах 1 и 2 следует иметь в виду, что национальная КУГ стратегия и план действий по сотрудничеству дополняет, но не компенсирует наличие годовой/многолетней стратегий и планов действий, излагающих стратегические цели и оперативные меры для каждого ведомства по управлению границами.

12.1. Создание координирующего органа по КУГ

Так как разработка национальной стратегии КУГ и плана действий по сотрудничеству должна включать все ведомства, участвующих в управлении границами, необходима координация на министерском уровне. В качестве первого шага должен быть назначен **национальный координатор** по КУГ и предоставлена необходимая политическая, административная и финансовая поддержка для содействия процессу КУГ, а также для подключения при необходимости других министерств, организаций и ведомств.

Такой координатор должен идентифицировать ключевые заинтересованные стороны в сфере управления границами, которые должны составить основную группу для разработки стратегии КУГ и плана действий по сотрудничеству. Наилучшим способом для этого является создание следующих организаций:

- **Орган, принимающий решения:** межведомственная рабочая группа высшего уровня для определения общих задач на политическом уровне/принятия решений; и
- **Орган по внедрению решений**, состоящий из межведомственных рабочих групп на оперативном/экспертном уровне для преобразования общих задач в конкретную деятельность.

Если орган подобного профиля уже существует в стране, то он может принять на себя задачи рабочей группы высшего уровня или оперативного уровня.

Оба органа должны состоять из представителей от всех организаций, участвующих в управлении границами в стране. Государственные органы, которые лишь периферически причастны к пограничным вопросам, а также негосударственные акторы, такие как промышленные и коммерческие ассоциации, могут привлекаться к обсуждениям по конкретным вопросам. Национальный координатор по КУГ должен координировать деятельность

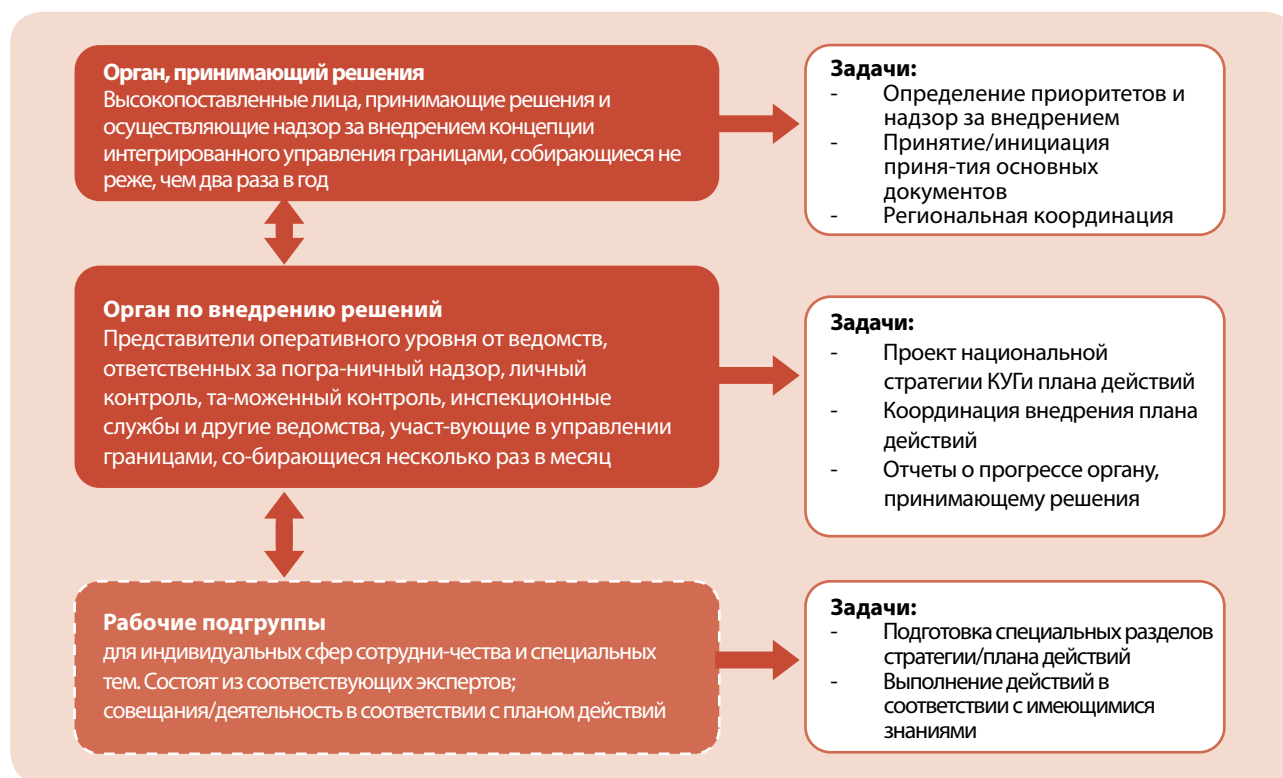


Рисунок 3: механизм координации КУГ

органа по внедрению решений и представлять результаты его работы и регулярные отчеты органу, принимающему решения.

См. в Приложении 3 пример определения полномочий для межведомственной рабочей группы. На следующем рисунке приведена возможная структура рабочих групп.

Орган, принимающий решения

Главными задачами **органа, принимающего решения**, являются обеспечение **политической ориентации** на национальную стратегию КУГ и надзор за его внедрением. Региональная координация также входит в сферу его ответственности. Таким образом, его члены должны занимать достаточно высокие должности, например, являться главами ведомств, заместителями министра иностранных дел или заместителями министров. В **сфере ответственности** органа, принимающего решения, входит:

- Идентификация приоритетов в сфере сотрудничества КУГ;
- Обеспечение достаточных бюджетных средств – от национального бюджета или посредством внешнего финансирования – для внедрения сотрудничества КУГ;
- Принятие официальных документов, связанных с КУГ, или инициация законодательных процедур для их принятия (в зависимости от национальной законодательной системы и уровня участников органа);
- Мониторинг и руководство при подготовке проекта и внедрении стратегии и плана действий и регулярное обновление стратегии в соответствии с национальными приоритетами;
- Координация разработки и внедрения национальной стратегии и плана действий с соседними странами и другими координационными структурами высшего уровня в регионе;

- Синхронизация работы всех органов государственной администрации, участвующих в управлении границами, а также с юридическими лицами, участвующими в пограничных перевозках на национальном, региональном и местном уровне;
- Надзор за работой органа по внедрению решений; и
- Сотрудничество и руководство всеми органами государственной администрации, региональными и местными органами в вопросах, связанных с интегрированным управлением границами, и предоставление предложений по решению спорных пунктов.

С учетом характера и количества его задач, для органа, принимающего решения, необходима поддержка секретариата для организации совещаний, для административной работы, а также для подготовки и распространения необходимых документов.

Орган по внедрению решений

Состоящий из практиков и экспертов **орган по внедрению решений** на более **оперативном** уровне готовит проект национальной стратегии КУГ и плана действий по сотрудничеству, координирует внедрение и отчеты его ходе органу, принимающему решения. Он может принять решение о создании рабочих подгрупп или приглашении экспертов по конкретным темам в любое время в ходе этого процесса. В зависимости от национальных предпочтений члены органа по внедрению могут либо освобождаются от своих обычных обязанностей для постоянной работы над проектом КУГ, либо, напротив, оставаться на своей должности и встречаться в рамках рабочей группы по КУГ с высокой периодичностью.

Орган по внедрению решений имеет следующие **задачи**:

- Подготовка подробного рабочего плана и графика для разработки стратегии и плана действий;
- Проведение тщательной оценки пробелов и потребностей в национальной ситуации;
- Подготовка проекта стратегии, а также плана действий для внедрения этой стратегии;
- Внедрение разделов плана действий, связанных с межведомственным сотрудничеством;
- Периодический пересмотр и обновление стратегии КУГ и плана действий по сотрудничеству;
- Предоставление рекомендаций для улучшения сотрудничества и координации между ведомствами;
- Предоставление помощи органам государственной администрации в вопросах сотрудничества КУГ, включая координацию индивидуальной деятельности/проектов;
- Создание и координация экспертных рабочих подгрупп по мере необходимости;
- Предоставление регулярных отчетов органу, принимающему решения, включая мониторинг, оценку и пересмотр результатов на основе определенной периодичности и графика отчетности.
- Другие задачи по запросам органа, принимающего решения

Критически важно, чтобы члены, назначенные в орган, принимающий решения, и в орган по внедрению решений, могли участвовать в регулярных совещаниях. В случае, если участник не может присутствовать на совещании, следует назначать замену.

10.2. Национальная стратегия КУГ по сотрудничеству

Национальная стратегия КУГ по сотрудничеству должна предоставлять правительству:

- Комплексный обзор текущей ситуации в сфере управления границами,
- Информацию об актуальных пограничных инициативах и проектах, и
- Четкие стратегические и оперативные цели для сотрудничества и координации в сфере КУГ.

Сам стратегический документ должен быть **сжатым** и **открыто сформулированным**, без подробностей,

которые могут требовать частого обновления. Он должен фокусироваться на целях, подлежащих достижению, в то время как конкретные действия, график и ресурсы, необходимые для их достижения, должны быть описаны в плане действий.

После создания консолидированного проекта национальной стратегии КУГ и плана действий по сотрудничеству ее надлежит представить для принятия в орган, принимающий решения по КУГ, который передаст ее **правительству для официального утверждения**. После принятия документы должны быть направлены всем заинтересованным сторонами.

Так как правительственное утверждение может занять несколько месяцев, рекомендуется начинать разработку плана действий по КУГ немедленно после того, как подготовленная стратегия будет утверждена органом, принимающим решения по КУГ, не дожидаясь утверждения правительством. Так как план действий дополняет стратегию, эти документы можно представить на утверждение правительством также вместе.

Разработка стратегии КУГ по сотрудничеству

Все заинтересованные стороны должны быть **вовлечены** в процесс проектирования стратегии для обеспечения широкой поддержки, быстрого принятия и эффективного внедрения. Хотя основная ответственность за разработку этого документа лежит на ведомствах, ответственных за управление границами, надзор и охрану, проверку проездных документов и удостоверений личности, таможенный контроль и санитарные или карантинные службы, при необходимости следует консультироваться и с другими заинтересованными сторонами.

Важно помнить, что только некоторые главы стратегии (и плана действий) могут быть составлены по данным, внесенным отдельными ведомствами; значительные части надлежит разрабатывать совместно для обеспечения отражения в документе согласованной позиции участвующих ведомств. Стратегии, отвечающие потребностям только одного из ведомств по управлению

границами, могут рассматриваться как полезные специализированные стратегии.

Части стратегии, подлежащие совместной разработке всеми задействованными пограничными ведомствами:

- Общий план документа,
- Введение и основная информация о ситуации по управлению границами в стране, и
- Все разделы, относящиеся к межведомственному сотрудничеству.

Части, которые могут быть подготовлены отдельными ведомствами:

- Описание основных акторов в сфере управления границами,
- Главы о внутриведомственном сотрудничестве, и
- Главы о международном сотрудничестве.

Но даже в этих случаях рекомендуется координация и экспертная оценка для установления дополнительных областей, в которых может быть использована межведомственная синергия. Важно, чтобы части, которые разработаны отдельными ведомствами, имели одинаковую структуру, а также сравнимую степень детализации. После завершения проекта стратегии его надлежит направить всем участвующим заинтересованным сторонам для комментариев, и затем официально принять на совместном совещании.

Прежде чем можно будет начать фактическую подготовку документа о стратегии, необходимо установить и четко сформулировать главные стратегические цели в сфере сотрудничества КУГ. Основой для этого могут служить Принципы. Затем должен быть выполнен тщательный **анализ ситуации** для всех сфер сотрудничества и координации, включающий следующее:

- Тщательная оценка пробелов и потребностей⁴⁶, и
- Перечисление всей текущей и запланированной, национальной и международной деятельности в сфере управления границами.

⁴⁶ См. схему самостоятельной оценки КУГ в Приложении 7

Этот анализ служит отправной точкой для стратегии КУГ и плана действий по сотрудничеству⁴⁷, на основании которых надлежит разработать конкретные цели для всех служб и областей сотрудничества (нормативно - правовые основы, институциональные структуры, процедуры, персонал и подготовка кадров, коммуникация и обмен информацией, инфраструктура и оборудование). При проектировании целей необходимо помнить, что они должны быть сбалансированными: при излишней амбициозности имеется риск нанести ущерб общей убедительности стратегии. С другой стороны, если заявляются слишком низкие цели, имеется риск, что стратегия будет сочтена формальной отпиской как на внутреннем, так и на международном уровне.

Так как терминология может различаться не только в разных странах, но также между ведомствами по управлению границами внутри одного государства, рекомендуется приложить к стратегиям и планам действий глоссарий. Пример такого глоссария имеется в начале данных Принципов.

План стратегии КУГ по сотрудничеству

Рекомендуется, чтобы национальная стратегия КУГ по сотрудничеству включала следующие главы:

Глава 1 Введение/подоплека/контекст/преамбула

- Общая цель стратегии
- Выражение стремления к внедрению

Глава 2 Сводка географических и политических характеристик, существенных для управления границами

- Протяженность границы, количество КПП/КПП/ОПП/ВКП
- Пограничный транспортный поток (пассажиры, товары и т. д.) в сравнении с предыдущими годами
- Главные проблемы в сфере управления границами и существующие потребности (на основе оценки пробелов и потребностей)

Глава 3 Институциональные структуры/акторы

- Основные акторы, участвующие в управлении границами, и их организационные структуры, главные задачи
- Присутствие на КПП/КПП/ОПП/ВКП

Глава 4 Координирующие структуры

- Механизмы межминистерской координации (орган, принимающий решения по интегрированному управлению границами, и внедряющий орган): состав и главные задачи
- Механизмы международной и региональной координации (если необходимы)

Глава 5 Основная часть документа: цели внутриведомственного, межведомственного и международного сотрудничества, охватывающие следующие области сотрудничества:

- Нормативно - правовые основы,
- Институциональные структуры,
- Процедуры,
- Персонал и подготовка кадров,
- Коммуникация и обмен информацией, и
- Инфраструктура и оборудование.

Для каждой области сотрудничества должно быть приведено краткое описание существующей ситуации и затем стратегические цели. В тексте надлежит упомянуть, являются ли цели кратко-, средне- или долгосрочными.

Глава 6 Обзор, мониторинг и оценка стратегии

Здесь должна быть описана задача регулярного обзора стратегии и мониторинга и оценки ее внедрения посредством плана действий.

Приложения

Чтобы стратегический документ был кратким и сжатым, всю информацию, которая не является абсолютно необходимой для формулировки стратегических целей, надлежит включить в приложе-

⁴⁷ Более подробный анализ может потребоваться в фазе внедрения, например, по законодательным рамкам, делопроизводству или конкретным данным, обмен которыми возможен между ведомствами. В таких случаях подобный анализ надлежит указать в стратегии КУГ как цель, а в плане действий как действие.

ние, например, перечни релевантных законов или организационные схемы.

12.3. Национальный план действий КУГ по сотрудничеству

Национальный план действий КУГ по сотрудничеству преобразует заявленные в стратегии цели в конкретную деятельность; в интересах целостности над планом действий должны работать те же люди, которые были привлечены к разработке стратегии. При подготовке проекта плана действий необходимо гарантировать адекватное отражение проблем, стоящих перед практиками. Хотя законодательные улучшения принимаются на центральном уровне, большая часть внедрения в конечном счете следует на оперативном уровне, то есть, непосредственно на КПП/КПП/ОПП/ВКП или в региональных управлениях.

Документ должен рассматриваться как гибкий рабочий инструмент, в который можно вносить изменения для отражения меняющихся требований и новых ситуаций. Таким образом, необходимо регулярное обновление.

Разработка национального плана действий КУГ по сотрудничеству

Должны быть выделены индивидуальные **цели** стратегии, которые будут служить основой для плана действий. В идеале этот документ разрабатывается в форме двух таблиц, которые можно адаптировать в соответствии с национальными потребностями, но которые должны включать, как минимум, следующую информацию. **Таблица 1** должна:

- Описывать каждую из целей, перенесенных из стратегии, с включением краткого пояснения ее контекста: текущая ситуация, требования и, если применимо, установившиеся практики, которым надлежит следовать;
- Содержать перечень необходимых действий для достижения цели; и
- Представлять набор индикаторов, по которым можно определить достижение цели. Это индикаторы "SMART":

S pecific / специфика	Что фактически должно измениться?
M easurable / измеримость	По каким признакам можно будет определить достижение цели?
A ttainable / достижимость	Цель реалистична и может быть достигнута?
R esult-oriented / ориентация на результат	Имеют ли смысл заданные результаты?
T imed / своевременность	Когда можно ожидать достижения целей?

Предлагаемый шаблон для Таблицы 1:

ИНДИКАТОРЫ: Типичные индикаторы достижения цели - это, например: Внесение проектов или принятие законов, внедрение деятельности, обучение определенных людей / процента людей, закупка оборудования, статистика, показывающая возросшие показатели выявления/задержания, сокращение времени обработки и т. д. (Ниже показатели будут описаны более подробно).

КОНТЕКСТ	ПРЕДЛАГАЕМОЕ ДЕЙСТВИЕ	ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ СТОРОНЫ
ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ Какова текущая ситуация в отношении цели? ТРЕБОВАНИЯ И УСТАНОВИВШИЕСЯ ПРАКТИКИ Какие требования должны выполняться, например, в отношении национальных и международных обязательств, и какие связанные с ними установившиеся практики подлежат внедрению?	Перечень действий, необходимых для достижения цели. Подробные данные по каждому перечисленному здесь действию будут приведены в таблице 2	QКакие государственные или негосударственные ведомства, международные организации и т. д. должны быть включены в обсуждения данной цели? Подробные данные по каждому действию также будут приведены в таблице 2 .

Полезно пронумеровать как цели, так и действия, так как на них придется ссылаться в обсуждениях среди членов рабочих групп и экспертов.

Таблица 2: Для каждого действия, определенного в Таблице 1, надлежит заполнить вторую таблицу (Таблица 2), подробно описывающую следующее:

- Практические меры, необходимые для внедрения действия
- Ожидаемые результаты и индикаторы для верификации их достижения
- Заинтересованные стороны: ответственное ведомство(ведомства) и другие вовлеченные акторы.
- Время, необходимое для завершения действия, а также его место в общем графике плана действий
- Финансовые и человеческие ресурсы

Получение финансовой поддержки и содействия внедрению от ключевых заинтересованных сторон

Хотя может быть невозможно сопоставить с каждым действием подробные потребности в человеческих ресурсах и бюджете, тем не менее, органу, принимающему решения, надлежит предоставить оценку затрат для главных заинтересованных сторон. Это может быть приблизительный расчет численности персонала и других необходимых ресурсов. Оценка затрат может пересматриваться, и детализированные требования к ресурсам могут составляться после подробного анализа в ходе внедрения плана действий.

Необходимость в поддержке международных организаций или экспертов должна быть указана, чтобы на ранней стадии можно было начать обсуждения с финансирующими организациями и возможными партнерами по проектам. Необходимо помнить, однако, что нельзя создавать обяза-

Предлагаемый шаблон для Таблицы 2:

ДЕЙСТВИЕ 1.1. (КОПИРУЕТСЯ ИЗ ТАБЛИЦЫ 1)

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Практическая деятельность, необходимая для выполнения действия, указанного в данной таблице; важные примечания/пояснения и проблемы, о которых надлежит помнить

ПРИОРИТЕТ действия: Высокий/средний/низкий

ОЖИДАЕМЫЙ РЕЗУЛЬТАТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ может быть, например: изменение ситуации, выполнение анализов и отчетов, предложения, представленные в орган, принимающий решения, для решения относительно дальнейших шагов

ИНДИКАТОРЫ для измерения достигнутых результатов

ОТВЕТСТВЕННОЕ ВЕДОМСТВО : Ведомство/орган, ответственный за внедрение действия

ВОВЛЕЧЕННЫЕ СУБЪЕКТЫ

Ведомства, другие органы или конкретные эксперты, которые должны быть привлечены к деятельности. Должно быть указано, участвуют ли они только в качестве экспертов или будут привлечены также к процессу принятия решения. Также можно указать, если необходимо запросить о поддержке международных экспертов, и будут предприниматься попытки получить финансирование от международных финансирующих организаций.

ЗАТРАТЫ ДЛЯ ГЛАВНЫХ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН

ДЛИТЕЛЬНОСТЬ: 1 месяц, 1 год, постоянно и т. д.

ПРЕДЛАГАЕМЫЙ ГРАФИК: Начало в марте 2002 г.; постоянно; непрерывно и т. д. Или: После действия 1, после технических обсуждений и т. д. Графики должны быть реалистичными, так как ответственные ведомства не должны перегружаться, и необходима логичность и последовательность не только в отношении определенной цели, но также во всем плане действий.

ССЫЛКИ

Цель

Действие, деятельность и краткое описание для ссылки

(Если начало или завершение данного действия зависит от другой цели или завершения другого действия/деятельности, это следует указать здесь, чтобы не забыть при составлении проекта и затем при обновлениях графика.)

КОНТРОЛЬНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ

Ниже приведен перечень вопросов, которые разработчики плана действий должны задать себе, чтобы оценить последовательность плана действий перед его завершением:

- Соответствуют ли цели плана действий целям национальной стратегии КУГ?
- Имеются ли для всех целей четкие, прозрачные, реалистичные и соотнесенные во времени индикаторы?
- Соответствуют ли действия целям?
- Соответствует ли деятельность действиям?
- Вся ли необходимая деятельность упомянута?
- Обозначены ли для каждого действия четкие, измеримые и верифицируемые индикаторы?
- Четко ли определены сферы ответственности?
- Все ли упомянутые заинтересованные стороны были привлечены к разработке плана действий?
- Реалистичен ли график и соответствует ли он всему плану действий?

тельства для ведомств, не привлеченных к разработке плана действий.

нове в **рабочие подгруппы по конкретным темам**. Каждая из таких подгрупп должна иметь четкий круг полномочий, подготовить план работ и регулярно отчитываться внедряющему органу о ходе работ.

12.4. Внедрение плана действий

Внедряющий орган несет ответственность за внедрение плана действий под надзором органа, принимающего решения. В ходе внедрения он должен поддерживать контакт с экспертами во всех соответствующих областях, как по юридическим вопросам, процедурам, техническим решениям, так и по другим вопросам.

К экспертам можно обращаться по мере необходимости для консультаций по конкретным вопросам, либо их можно привлекать на организованной ос-

12.5 Мониторинг, оценка и обзор

Чтобы обеспечить успех плана действий и привести его в соответствие с изменяющимися приоритетами и ситуациями, все элементы плана подлежат мониторингу, оценке и обзору на регулярной основе. На основе результатов такого анализа возможна адаптация действий и деятельности или переформулирование либо добавление целей. Аналогично пересмотру на регулярной основе подлежит стратегия.

КРУГ ПОЛНОМОЧИЙ РАБОЧЕЙ ПОДГРУППЫ

- Контекст и формулировка проблемы
- Ожидаемый результат
- Участники и разделение ответственности
- Задачи
- Методы работы, координации, отчетности и связи
- Практики принятия решений
- Процедуры мониторинга

Таблица, демонстрирующая мониторинг, оценку и пересмотр планов действий и стратегий

	Мониторинг	Оценка	Обзор
Кто?	Орган внедрения КУГ	Орган внедрения КУГ при поддержке внешних экспертов	Орган внедрения КУГ и орган, принимающий решения
Когда?	Постоянно	Периодически: среднесрочно после завершения и по требованию	Стратегия: 5 лет или более План действий: 2 года
Почему?	Проверка хода работ, выполнение коррекционных действий, обновление планов (промежуточные цели и деятельность)	Подготовка выводов, данных для пересмотра политики (обновление плана действий и стратегии)	Адаптация стратегии и плана действий к меняющимся реалиям
Связь между планом действий и стратегией	Ожидаемые результаты, деятельность, индикаторы, затраты	Цели и результаты плана действий, общие цели стратегии КУГ	Документы целиком

Мониторинг

Рекомендуется готовить регулярные **мониторинговые отчеты**, суммирующие достижения. Внедряющий орган должен контролировать, насколько успешен план действий в отношении внедрения различной деятельности, достижения результатов, затрат и используемых ресурсов и возможных рисков. Это достигается путем постоянного, систематического сбора и анализа информации и данных (совещания, отчеты о деятельности и т. д.) от участвующих ведомств по управлению границами. Это помогает оценить, были ли достигнуты заявленные цели и вероятность их достижения, таким образом способствуя эффективному принятию решений.

На **оперативном** уровне необходимо отчитываться за вход (человеческие и финансовые ресурсы) и выход (измеримые изменения) для каждого действия.

На **стратегическом** уровне информацию о мониторинге следует предоставлять лаконично и включать предложения по необходимым улучшениям.

Оценка

Оценка включает суждение об эффективности, влиянии, соответственности и устойчивости плана действий и стратегии. При оценке используется та же информация, которая использовалась для мониторинга, но с другой точки зрения и с учетом дополнительной информации. Задача оценки - получить более глобальный взгляд на сделанное в ходе внедрения. Это достигается путем сравнения результатов с целями плана действий и стратегии, учитывающего не только количество достигнутых целей, но и качество результатов. Оценки должны выполняться с периодическими интервалами, например, в середине и затем после завершения деятельности. Рекомендуется

ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ МОНИТОРИНГА

- Была ли деятельность внедрена вовремя?
- Доступны ли необходимые человеческие ресурсы, финансовые и технические средства для выполнения деятельности?
- Были ли достигнуты требуемые результаты? Какие результаты были достигнуты?
- Какие цели не были достигнуты? Почему? Какие дополнительные действия/деятельность необходимы для достижения цели?
- Следует ли продлить срок для внедрения деятельности?

ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ ОЦЕНКИ

- Привела ли деятельность к ожидавшимся результатам?
- Была ли достигнута соответствующая цель? Если нет, имеется ли прогресс в ее достижении?
- Какие факторы влияют на достижение результатов и целей? Доступны ли необходимые человеческие ресурсы, финансовые и технические средства для выполнения деятельности?

подключать у этому процессу независимых внешних экспертов.

Результаты оценки должны использоваться для включения полученных уроков в обеспечение внедрения, для указания возможных улучшений и учета изменяющейся политической обстановки. **Отчеты об оценке** могут служить основанием для последующего принятия решений.

Обзор

Как результаты оценки, так и данные мониторинга необходимы для пересмотра плана действий и стратегии. Стратегический документ не требует пересмотра так часто, как план действий, так как национальные стратегии обычно принимаются на длительный срок до пяти лет. Однако, если ситуация в стране или национальная политика управления границами значительно изменяются, может потребоваться пересмотр некоторых целей в стратегии (и, следовательно, плана действий). Стратегия подлежит периодическому пересмотру, например, каждые три-пять лет, и поправкам для отражения национальных приоритетов и развития. План действий предпочтительно пересматривать каждый год, но не реже, чем каждые два года.

Если оценка показывает, что некоторая деятельность не привела к ожидаемым результатам, может потре-

боваться также пересмотр действий или целей. Первым шагом для внедряющего органа является перечисление всех необходимых дополнений или исключений из стратегии и плана действий. Этот документ должен быть согласован с органом, принимающим решения, который может затем попросить внедряющий орган выработать новый вариант обоих документов.

Действия, которые уже внедрены, и цели, которые уже достигнуты, можно удалить из плана действий и включить в перечень достижений.

12.6. Резюме по процессу выработки стратегии и плана действий

Следующее резюме дополняет Рисунок 4 ниже, предлагающий схему процесса разработки и внедрения национальных стратегий КУГ и планов действий. Слева перечислены основные шаги процесса. Ключевые слова рядом с каждым шагом напоминают о подробностях или деятельности, связанных с этим шагом.

ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ ПЕРЕСМОТРА

- Какие цели были достигнуты? Какая деятельность завершена? Требуется ли последующая деятельность?
- Сохраняют ли цели и деятельность актуальность? Необходимо ли переформулирование каких-либо целей или индикаторов?
- Имеются ли новые проблемы?
- Были ли поставленные задачи слишком амбициозны? Почему?

Следующие шаги необходимы для создания национальных органов координации КУГ:

- Назначение национального координатора
- Идентификация и установление связей со всеми ключевыми заинтересованными сторонами
- Создание координирующих органов (орган, принимающий решения, и внедряющий орган) с четкими сферами ответственности.

Для разработки национальной стратегии КУГ по сотрудничеству необходимы следующие шаги:

- Идентификация общей цели стратегии
- Анализ текущей ситуации (анализ пробелов и потребностей)
- Определение стратегических целей
- Подготовка проекта отдельных глав стратегии
- Распространение проекта стратегии для получения отзывов от всех заинтересованных сторон
- Утверждение окончательного документа о стратегии органом, принимающим решения по интегрированному управлению границами.
- Принятие стратегии на политическом/правительственном уровне
- Регулярный пересмотр и внесение поправок

Для разработки национального плана действий КУГ по сотрудничеству необходимы следующие шаги:

- Определение целей и индикаторов в соответствии со стратегией
- Идентификация конкретных действий, деятельности и соответствующих индикаторов для каждой цели
- Решение по сферам ответственности для внедрения деятельности
- Подготовка графика
- Получение согласия на план действий и соответствующую деятельность от ключевых заинтересованных сторон и утверждение органом, принимающим решения по интегрированному управлению границами
- Принятие плана действий на политическом/правительственном уровне

Для внедрения национального плана действий КУГ по сотрудничеству необходимы следующие шаги:

- Определение сфер полномочий для мониторинга, оценки и пересмотра плана действий
- Деятельность по внедрению в соответствии с планом действий
- Регулярный сбор и анализ данных об успехе внедрения и проверка соблюдения или необходимости пересмотра графика
- Оценка влияния плана действий в соответствии со сферами полномочий
- Пересмотр и обновление каждые 1 или 2 года

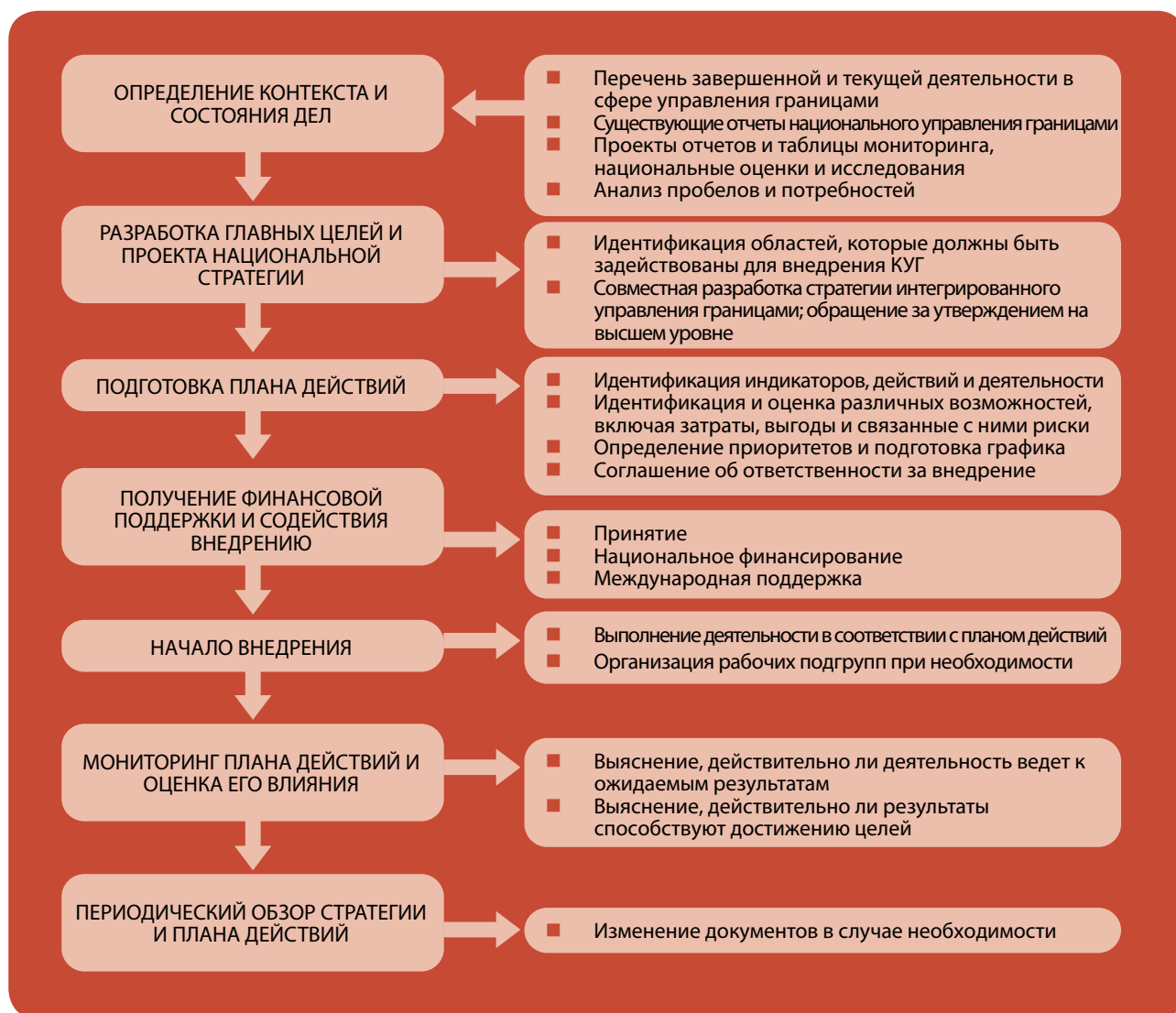


Рисунок 4: Обзор процесса разработки и внедрения стратегии КУГ и плана действий по сотрудничеству



ПРИЛОЖЕНИЕ

Принципы комплексного управления границами во внешнем сотрудничестве с ЕК

ПРИЛОЖЕНИЕ



ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ШЕНГЕНСКАЯ ЗОНА И СОТРУДНИЧЕСТВО⁴⁸

РЕЗЮМЕ:

Шенгенская зона и сотрудничество основаны по Шенгенскому соглашению 1985 года. Шенгенская зона представляет собой территорию, где гарантируется свободное передвижение лиц. Страны подписавшие договор отменили все внутренние границы создав вместо этого единую внешнюю границу. Были приняты единые правила в отношении виз, права на убежище и контроля на внешних границах. Вместе с тем, с целью обеспечения внутренней безопасности были усилены сотрудничество и координация между полицейскими и судебными органами. Шенгенское сотрудничество было преобразовано в Европейский союз (ЕС) в соответствии с Амстердамским договором от 1997 года. Однако не все страны, сотрудничающие в рамках Шенгенского сотрудничества являются участниками Шенгенской зоны. Это происходит потому как они не желают отменить контроль на границе или потому что они не выполняют требуемые условия применения Шенгенского *acquis*.

В 1980-е годы начались дебаты о смысле понятия «свободное передвижение лиц». Некоторые государства-участники ЕС считали, что оно должно применяться только к гражданам ЕС, в силу чего сохранялся бы контроль на внутренних границах, позволяющий различить граждан ЕС и граждан других стран. Другие государства выступали в пользу свободного передвижения для всех, что означало бы прекращение какого бы то ни было контроля на внутренних границах. Поскольку государствам-членам ЕС не удалось прийти к согласию по данному вопросу, Франция, Германия, Бельгия, Люксембург и Нидерланды в 1985 году решили создать территорию без внутренних границ. Она стала известна как «Шенгенская зона» по названию городка в Люксембурге, где были подписаны первые соглашения. После одписания Амстердамского договора, это межправительственное соглашение было инкорпорировано в рамки ЕС 1 мая 1999 года.

Развития Шенгенского сотрудничества и расширение Шенгенской зоны

Первое соглашение между первыми пятью членами Шенгенской группы было подписано 14 июня 1985 года. Следующая конвенция была разработана и подписана 19 июня 1990 года. Вступление ее в силу в 1995 году означало отмену контроля на внутренних границах подписавших ее государств и создание единой внешней границы, где иммиграционный контроль при въезде в Шенгенскую зону проводится в соответствии с идентичными процедурами. Были приняты единые правила в отношении виз, права на убежище и контроля на

внешних границах, предусматривающие свободное передвижение лиц по территории подписавших государств без нарушения законности и правопорядка.

Соответственно, для согласования свободы и безопасности, эта свобода передвижения сопровождалась так называемыми «компенсационными» мерами. Они включали, в частности, усиление сотрудничества и координации между полицейскими и судебными органами с целью обеспечения внутренней безопасности и особенно для эффективной борьбы с организованной преступностью. С этой целью была создана Шенгенская информационная система (SIS, ШИС). ШИС представляет собой сложную базу данных, используемую органами стран-членов Шенгенской зоны для обмена данными об определенных категориях лиц и товаров.

Шенгенская зона постепенно расширялась, включая все новые и новые государства-члены ЕС. Италия подписала соглашения 27 ноября 1990 года, Испания и Португалия – 25 июня 1991 года, Греция – 6 ноября 1992 года. 28 апреля 1995 года к Шенгенской зоне присоединилась Австрия, и, наконец, 19 декабря 1996 года соглашения подписали Дания, Финляндия и Швеция. Республика Чехия, Эстония, Латвия, Литва, Венгрия, Мальта, Польша, Словения и Словакия присоединились 21 декабря 2007 года и Швейцария стала ассоциированной страной 12 декабря 2008 года. Хотя Дания и подписала Шенгенское соглашение, она может в рамках ЕС решать, применять или не применять новые меры, принимаемые по Разде-

⁴⁸ Источник: Европейский Союз, «Резюме законодательства ЕС», получено 14 июня 2010 года http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/I33020_en.htm

лу IV Договора об образовании Европейского Сообщества, причем даже те, которые являются развитием Шенгенского *acquis*. Дания связана, однако, определенными мерами по общей визовой политике. В соответствии с протоколом к Амстердамскому договору, Ирландия и Великобритания могут принимать участие в некоторых или во всех Шенгенских механизмах, если тринадцать государств-членов Шенгенской группы и представитель правительства соответствующей страны единогласно проголосуют за это на Совете. Болгария, Румыния и Кипр еще не являются полноправными членами Шенгенской зоны; пограничный контроль между ними и Шенгенской зоной сохраняются до тех пор, пока Совет ЕС примет решение, что условия для отмены внутреннего пограничного контроля выполнены.

Меры, принятые государствами-членами в рамках сотрудничества по Шенгенским соглашениям

Основные правила, принятые в Шенгенских рамках включают:

- отмену контроля на общих границах с заменой его контролем на внешних границах;
- Общий набор правил, применимых к людям, пересекающим внешние границы государств-участников ЕС;
- гармонизацию условий въезда и визовых правил для кратковременного пребывания;
- усиление сотрудничества полиции (включая правотрансграничного контроля и преследование по горячим следам);
- усиление сотрудничества между судебными органами посредством ускорения работы системы экстрадиции и дальнейшего распространения информации о приведении в исполнение уголовных приговоров;
- создание Шенгенской информационной системы (ШИС).

Отношения с третьими странами: общие принципы

Постепенное расширение Шенгенской зоны с включением всех государств-участников ЕС привело к участию в Шенгенском сотрудничестве третьих стран, имеющих особые отношения с Европейским Союзом. Предварительным условием для отношений (сотрудничества) с Шенген *acquis*, третьих стран это соглашение о свободном передвижении лиц между этими государствами и ЕС (что предусмотрено в соглашении о Европейском экономическом пространстве в случаях Исландии, Норвегии и Лихтенштейна и Соглашением по свободному передвижению лиц в случае со Швейцарией).

Для этих стран участие предполагает:

- включение в зону без контроля на внутренних границах;
- применение положений Шенгенского *acquis* (в частности, тех, которые касаются ШИС) и всех текстов, принятых в соответствии с ним (далее – Шенгенские тексты);
- участие в решениях, касающихся Шенгенских текстов.

На практике это участие принимает форму смешанных комитетов, которые проводят заседания параллельно с рабочими группами Совета ЕС. В их состав входят представители правительств государств-участников, Комиссии и правительств третьих стран. Поэтому ассоциированные страны участвуют в дискуссиях о развитии Шенгенского *acquis*, но не принимают участие в голосовании. Сформулированы процедуры уведомления и принятия последующих мер или актов.

Лиссабонский договор⁴⁹

Лиссабонский договор вступил в силу 1 декабря 2009 года. Он ставит свободу, правосудие и безопасность в центр своих приоритетов. Европейский союз в настоящее время способен лучше бороться с преступными группами, занимающимися контрабандой людей через границы,

поощряет и поддерживает действий в области предупреждения преступности и помогает в борьбе с терроризмом путем замораживания активов. Он выражает приверженность в разработке общей иммиграционной политики ЕС. Лиссабонский договор также есть условие «солидарности» где указывается, что союз и его государства-участники будут действовать совместно в духе солидарности в случае если государство-участник станет объектом террористического нападения или жертвой стихийных или антропогенных бедствий.

Статья 77 в главе 2 по политике пограничных проверок, предоставления убежища и иммиграции гласит, что:

1. Союз должен разработать политику с целью: (с) постепенного внедрения системы комплексного управления внешними границами.
2. Для целей пункта 1, Европейский парламент и Совет, действуя в соответствии с обычной законодательной процедурой, принимает меры, касающиеся: (d) любых мер, необходимых для постепенного создания комплексной системы управления для внешних границ.

⁴⁹ Сводный вариант договора о функционировании Европейского союза.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. МАРШРУТНЫЙ ЛИСТ

Название КПП заполняется сотрудником пограничной службы.....

Индивидуальный номер.....

А. Заполняется водителем

Время заполнения бланка:

Регистрационный № транспортного средства/прицепа:

Имя и фамилия водителя:
(прописными буквами)

Перевозится ли в транспортном средстве какой-либо груз? ☐ НЕТ ☐ ДА

Если имеется груз, включены ли в него какие-либо опасные товары? ☐ НЕТ ☐ ДА

В. Заполняется сотрудником пограничной службы

1. Физическое лицо – проверка:
- проездных документов, водительских прав,
удостоверения личности и визы ☐ НЕТ ☐ ДА

2. Транспортные средства – проверка:
регистрации, страховки, стандартов по безопасности
транспортного средства, разрешения на
международную перевозку ☐ НЕТ ☐ ДА

лицо на нелегальном положении (без подробностей) ☐ НЕТ ☐ ДА

Время начала проверки	Время окончания проверки	Подпись
(1 + 2)	(1 + 2)	(1 + 2)

С. Заполняется сотрудником таможи

1. Физическое лицо – Таможня:
- проверка багажа ☐ НЕТ ☐ ДА ☐ Выборочно
(отметить, если да)

2. Транспортное средство – Таможня:
- проверка технического состояния
(для таможенных целей (пломбировка и т.д.)) ☐ НЕТ ☐ ДА
- обыск на наличие скрытых товаров, включая
взрывчатые вещества, оружие, оружие массового
уничтожения и наркотики ☐ НЕТ ☐ ДА ☐ Выборочно
(отметить, если да)

3. Транспортное средство – Пограничная служба
- обыск на наличие скрытых взрывчатых веществ,
оружия, включая оружие массового уничтожения, и
наркотиков ☐ НЕТ ☐ ДА ☐ Выборочно
(отметить, если да)

(1 + 2)	(1 + 2)	(1 + 2)
(3)	(3)	(3)

Д. Предназначено для отметок ветеринарной инспекции

Е. Предназначено для отметок фитосанитарной инспекции

Ф. Предназначено для инспекции продуктов питания и кормов						
Г. Предназначено для отметок рыночной инспекции						
Н. Заполняется сотрудником таможни				(1)	(1)	(1)
1. Груз – Таможня:						
- контроль и проверка документации	↑ НЕТ	↑ ДА				
- физический осмотр, включая обыск на наличие взрывчатых веществ, оружия, оружия массового поражения и наркотиков	↑ НЕТ	↑ ДА	↑ Выборочно (отметить, если да)			
- взятие пробы	↑ НЕТ	↑ ДА				
2. Груз – Пограничная служба						
- обыск на наличие лиц на нелегальном положении, взрывчатых веществ, оружия, включая оружие массового поражения, и наркотиков	↑ НЕТ	↑ ДА	↑ Выборочно (отметить, если да)	(2)	(2)	(2)
Транспортному средству запрещается покидать территорию КПП, пока данная Сопроводительная записка не будет передана в Таможню, и пока Таможня не даст разрешение на отправление.				(Время и печать)		

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ПРОЕКТНОЕ ЗАДАНИЕ МЕЖВЕДОМСТВЕННОЙ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ПО КУГ

Данное проектное задание представляет подробную информацию о составе и задачах высокопоставленной Межведомственной рабочей группы по КУГ, а также о процедурах, обеспечивающих бесперебойное функционирование и эффективность ее работы.

Постоянные члены

- Председатель (по соглашению партнеров, возможно, Министерство внутренних дел)
- Министерство иностранных дел - визовые режимы
- Министерство внутренних дел – пограничная охрана
- Министерство финансов – таможенное управление
- Министерство сельского хозяйства – ветеринарная инспекция
- Министерство сельского хозяйства – фитосанитарная инспекция
- Министерство сельского хозяйства – инспекция продуктов питания и кормов

Взаимодействующие министерства и государственные институты

- Министерство здравоохранения

Если один из членов Межведомственной рабочей группы не может присутствовать на собрании, он/она назначает представителя, который будет принимать решения от его/ее имени.

Задачи:

- Координация деятельности национальных целевых рабочих групп;
- Проверка и утверждение отчетов целевых рабочих групп, а также сводных отчетов;
- Обеспечение поддержки со стороны органов высшего уровня и постоянной связи с ответственными лицами, принимающими решения в правительстве;
- Обеспечение связи и участия других соответствующих институтов при необходимости (напр., Министерств туризма, транспорта, развития, юстиции, иностранных дел, финансов, труда, региональной интеграции, охраны окружающей среды и Торговой палаты).

Координаторы в каждом из этих институтов будут нести ответственность за распространение информации о текущих мероприятиях проекта и передачу вложений и комментариев их организации о работе Межведомственной рабочей группы. Координаторы будут приглашены участвовать на собраниях Межведомственной рабочей группы.

Решения высокопоставленной Межведомственной рабочей группы по КУГ достигаются путем единогласного голосования.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4. МЕМОРАНДУМ О ВЗАИМОПОНИМАНИИ ОТНОСИТЕЛЬНО ОБМЕНА ИНФОРМАЦИЕЙ И РАННЕГО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ

МЕМОРАНДУМ О ВЗАИМОПОНИМАНИИ

между Министерством А страны X, Министерством А страны Y и Министерством А страны Z относительно создания системы обмена статистической информацией о незаконной иммиграции и участия в системе раннего предупреждения

Министерство А страны X, Министерство А страны Y и Министерство А страны Z (далее именуемые Подписавшие стороны),

ИМЕЯ ЖЕЛАНИЕ внести вклад в общую цель по созданию более эффективного и четкого управления региональными нелегальными миграционными потоками;

ПОНИМАЯ, что для эффективной борьбы с нелегальной миграцией необходимо, чтобы Подписавшие стороны получали раннюю информацию об угрозах и рисках по мере их возникновения, так чтобы у них была возможность лучше подготовить надлежащие ответные меры;

УЧИТЫВАЯ существующие двусторонние соглашения между Подписавшимися сторонами о сотрудничестве (полиции);

ПРИЗНАВАЯ соответствующие национальные нормы Подписавшихся сторон относительно обмена статистическими миграционными данными на национальном и международном уровне, а также положения об обмене информацией, содержащиеся в их Стратегиях и Планах действий по Комплексному управлению границами (КУГ);

ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ, что в компетентных органах Подписавшихся сторон в настоящий момент отсутствует система обмена статистической информацией и раннего предупреждения о незаконной миграции,

ДОГОВОРИЛИСЬ о нижеследующем:

Статья 1

Цель Меморандума о взаимопонимании

Цель настоящего МОВ заключается в создании эффективной системы обмена информацией, содержащей статистические данные о незаконной миграции и незаконном провозе людей, между компетентными органами Подписавшихся сторон, а также региональной системы раннего предупреждения.

Обмен статистическими данными о незаконной миграции будет содействовать общему сотрудничеству между Подписавшимися сторонами, поддерживать планирование и реализацию мероприятий, проводимых на национальном и международном уровнях, по борьбе с незаконной миграцией и незаконным провозом людей и способствовать совместному и индивидуальному анализу рисков.

Региональная система раннего предупреждения будет способствовать тому, что появится возможность своевременно делиться информацией между заинтересованными Подписавшимися сторонами без необходимости в предварительном запросе такой информации, что позволит получателю(ям) предпринимать меры предосторожности до того, как какое-либо незаконное деяние может быть совершено.

Статья 2

Национальное контактное лицо (НКЛ)

Раннее предупреждение и обмен данными, являясь предметом настоящего МОВ, будет проводиться через Национальное контактное лицо (именуемое в дальнейшем НКЛ), которое должно быть определено (лицо, недавно принятое на работу, или уже существ-

вующее контактное лицо) каждой из Подписавшихся сторон. НКЛ должен приступить к исполнению своих обязанностей через 30 дней после подписания настоящего МОВ.

После того, как НКЛ определен, необходимо немедленно сообщить другим Подписавшимся сторонам об имени НКЛ, номере его телефона и факса, адресе электронной почты, а также о другой актуальной информации. В случае какой-либо замены контактных лиц необходимо немедленно уведомить об этом другие Подписавшиеся стороны.

В порядке ротации одна из Подписавшихся сторон будет отвечать за сопоставление данных, полученных из отдельных стран и использованных для составления общих ежемесячных и годовых отчетов (см. Статью 3). Ротация происходит в алфавитном порядке каждые двенадцать месяцев, начиная со Страны X с 1-го числа месяца, следующего за месяцем подписания МОВ.

I. Создание системы обмена статистической информацией по теме незаконной миграции:

Статья 3

Форматы предоставления отчетов

Подписавшиеся стороны должны обмениваться статистическими отчетами о состоянии дел касательно незаконного пересечения границ и незаконного переезда людей один раз в месяц, а также ситуативно по инициативе одной подписавшейся стороны или по запросу одной из Подписавшихся сторон настоящего МОВ. Один раз в год необходимо выполнять общий анализ, проводимый национальным органом государства, который несет ответственность за сопоставление всех национальных отчетов.

Статья 4

Обмен данными: формат и процедура

Обмен данными должен происходить в электронной форме в виде шаблонов. Отчеты составляются на ан-

глийском языке. Каждое НКЛ заполняет соответствующие шаблоны для составления национального отчета и пересылает такой отчет НКЛ того государства, которое является ответственным за общие ежемесячные, ситуативные, запрашиваемые и годовые отчеты, которые составляются на основе национальных отчетов.

Статья 5

Ежемесячный статистический отчет (ЕСО)

Для обеспечения ежемесячного обмена данными между Подписавшимися сторонами необходимо создать систему передачи информации, состоящую из **ежемесячного статистического отчета** (далее именуемого ЕСО) на следующие темы:

- Количество лиц, обнаруженных при попытке незаконного пересечения границы за пределами пункта пересечения границы;
- Количество лиц, предпринявших попытку незаконно пересечь границу в пункте пересечения границы;
- Количество обнаруженных лиц, выступавших в качестве содействующих;
- Количество обнаруженных лиц, незаконно находящихся в стране;
- Количество лиц, которым был выдан отказ во въезде в страну;
- Количество поданных запросов на предоставление убежища (внутри страны и на границе);
- Количество фальшивых или поддельных выездных документов в соответствии с их типом и страной выдачи, обнаруженных в пунктах пересечения границы.

Национальность таких нарушителей должна быть указана с помощью трехбуквенных кодов ISO.

Статья 6

Временные рамки подачи данных

Информация о каждом государстве, которая сопоставляется с целью подачи данных для ЕСО, должна

быть подготовлена каждой Подписавшейся стороной и отправлена электронной почтой каждому из национальных контактных лиц до **10^{-го} рабочего дня следующего месяца**.

Государство, которое отвечает за составление общего отчета, должно сопоставить все национальные ЕСО и отправить общий ЕСО Национальным контактным лицам Подписавшихся сторон электронной почтой до **15-го рабочего дня следующего месяца**.

Годовой общий анализ предыдущего года будет выполняться на 15^{-ый} рабочий день марта каждого года и предоставлять статистический обзор всех актуальных событий в таком же формате, как и ежемесячные отчеты.

Статья 7 Пересмотр

Органы власти Подписавшихся сторон должны тщательно контролировать процесс обмена данными и информацией и обеспечить платформу для задействованных специалистов, чтобы они могли ежегодно собираться для совместной разработки общего анализа на основе информации, полученной в результате обмена.

II. Разработка региональной системы раннего предупреждения:

Статья 8

В целях создания региональной системы раннего предупреждения Подписавшиеся стороны соглашались передавать информацию:

- при первом обнаружении случаев незаконной миграции и сетей содействующих лиц, особенно в государствах, откуда происходит миграция;
- в случае происшествия событий, которые образуют новые тенденции в области нелегальной миграции и содействия таким процессам, и которые представляют такую угрозу, которая требует принятия немедленных ответных мер;
- при изменениях способов совершения преступления, наблюдаемых в контексте нелегальной миграции;
- при новом выявлении подделок выездных документов, визовых бланков и видов на жительство, которые могут быть использованы для незаконного въезда или проживания;
- в случае пропажи проездных документов, визовых бланков и видов на жительство с незаполненными графами, а также их серийные номера;
- при необычном увеличении месячного количества людей, незаконно въезжающих через определенный сектор границы (через границы на суше, в воздухе, озере, реке и море);
- в случае происшествия периодических событий (спортивных, культурных, туристических), которые могут привести к значительному увеличению пассажирских потоков, въезжающих на территорию Подписавшихся государств;
- при увеличении количества подозрительных заявок на получение виз или устоявшихся случаев нарушения, которые могут быть использованы для незаконного въезда на территорию Подписавшихся государств;
- в случае содействия большим группам людей;
- при обнаружении новых методов содействия или новых сетей содействующих лиц;
- в случае принятия нового законопроекта или введения поправок в законопроект касательно виз, пограничного контроля, условий въезда и пребывания, которые могут повлиять на миграционные потоки других Подписавшихся государств;
- в иных случаях, которые, по мнению Подписавшейся стороны, имеют особую важность для других Подписавшихся сторон в борьбе с незаконной миграцией и сетями содействующих лиц.

Статья 9

Если Подписавшейся стороне стало известно о происшествии любого из вышеупомянутых случаев незаконной миграции, она должна немедленно уведомить об этом заинтересованную Подписавшуюся сторону посредством Информационной формы раннего предупреждения.

Любое контактное лицо, которое было проинформировано о любом из вышеупомянутых случаев незаконной миграции, особенно при наличии угрозы на его границах, должно немедленно и по своей инициативе предпринять необходимые меры и немедленно сообщить об этом в соответствующие организации Подписавшейся стороны.

Статья 10

Данная система передачи информации не должна наносить ущерб существующей процедуре передачи статистических данных или двусторонним или многосторонним соглашениям по обмену информацией.

Статья 11

Данный МОВ должен применяться в соответствии с национальным законодательством Подписавшихся сторон.

Передача информации может быть приостановлена, если такое действие будет считаться целесообразным в целях обеспечения национальной и общественной безопасности. В случае приостановки передачи информации необходимо своевременно уведомить об этом все Подписавшиеся стороны, и при этом нет необходимости в объяснении причины такой приостановки.

Статья 12

Заключительные положения

МОВ заключается на неопределенный период времени и вступает в силу с даты его подписания всеми Подписавшимися сторонами (или с даты его подписания последней из Сторон в случае, если он подписывается указанными Подписавшимися сторонами в разные даты).

Изменения и дополнения настоящего МОВ могут вноситься при взаимном письменном согласии всех Подписавшихся сторон через дипломатические каналы в соответствии с процедурой, предусмотренной для его принятия.

Любая Подписавшаяся сторона посредством предварительного предоставления письменного уведомления другой Подписавшейся стороне может прекратить применение МОВ через три месяца после даты получения такого уведомления одной из Подписавшихся сторон.

Настоящий МОВ является открытым для вступления других государств при предоставлении письменного согласия всех Подписавшихся сторон через дипломатические каналы.

Подписано в XX (место), XX (дата), на английской языке. Бесплатный перевод настоящего документа на все необходимые языки будет предоставлен соответствующими подписывающими сторонами.

(подписи)

Приложение

Информационная форма раннего предупреждения

Идентификационный №:

Сторона, предоставляющая информацию:

Дата:

Сторона-получатель:

Тематическая область:

- ☐ Незаконное пересечение границы
- ☐ Содействие
- ☐ Подделка документов
- ☐ Пропажа документов с незаполненными графами
- ☐ Иное (указать)

Тематические данные:

1. Место и дата обнаружения / предполагаемого въезда: (ненужное зачеркнуть)

На границе: ☐ на суше ☐ в море ☐ в воздухе ☐ в озере ☐ в реке

На территории страны: (место)

Иное (указать)

2. Национальность (национальности) и обнаруженное количество граждан из стран третьего мира: (код ISO)

Национальность Количество Национальность Количество Национальность Количество

3. Незаконное пересечение границы с помощью содействующих лиц: ☐ Да ☐ Нет

Национальность(ти) и количество содействующих лиц: (код ISO)

Национальность Количество

4. Транспортные средства:

- ☐ пешком ☐ на машине ☐ на микроавтобусе
- ☐ в автобусе/междугородном автобусе
- ☐ в грузовике ☐ в самолете
- ☐ в пассажирском поезде
- ☐ в товарном поезде ☐ на корабле
- ☐ Иное (указать)

5. Маршрут:

Из через В

6. Используемые проездные документы или удостоверения личности:

- ☐ Обычный паспорт ☐ Служебный паспорт ☐ Дипломатический паспорт
- ☐ Национальное удостоверение личности
- ☐ Выездной документ по конвенции (Женевская Конвенция 1951 года)
- ☐ Удостоверение лица без гражданства, на которое не распространяется действие конвенции
- ☐ Вид на жительство ☐ Иное (указать)

Страна выдачи выездного документа или удостоверения личности (код ISO):

Место выдачи:

7. Тип используемой визы: ☐ Краткосрочная ☐ Транзитная ☐ Долгосрочная ☐ Отсутствует

Дата и место выдачи: Страна выдачи визы (код ISO):

8. Типы и количество обнаруженных подделок: Общее количество:

- ☐ Замененная фотография (количество.....)
- ☐ Подложный документ (количество.....)
- ☐ Измененные записи (количество.....)
- ☐ Украденный документ с незаполненными графами (количество.....)
- ☐ Замененные страницы (количество.....)
- ☐ Использование иностранных официальных документов (количество.....)
- ☐ Иное (указать)..... (количество.....)

9. В случае украденных/исчезнувших выездных документов или удостоверений личности с незаполненными графами, которые были использованы или найдены:

Тип документа:

- ☐ Паспорт ☐ Виза ☐ Вид на жительство
- ☐ Иной выездной документ (указать).....

Серийный номер документа:

Государство выдачи документа:

10. Дата, срок и место проведения события, которое может привести к значительному увеличению пассажирского потока:

- ☐ Спортивное ☐ Культурное ☐ Туристическое ☐ Иное

дата/срок:

место:

используемое транспортное средство:

11. Необходимость в информации с обратной коммуникация ю: ☐ Да ☐ Нет

12. Комментарии/предпринятое действие:

.....

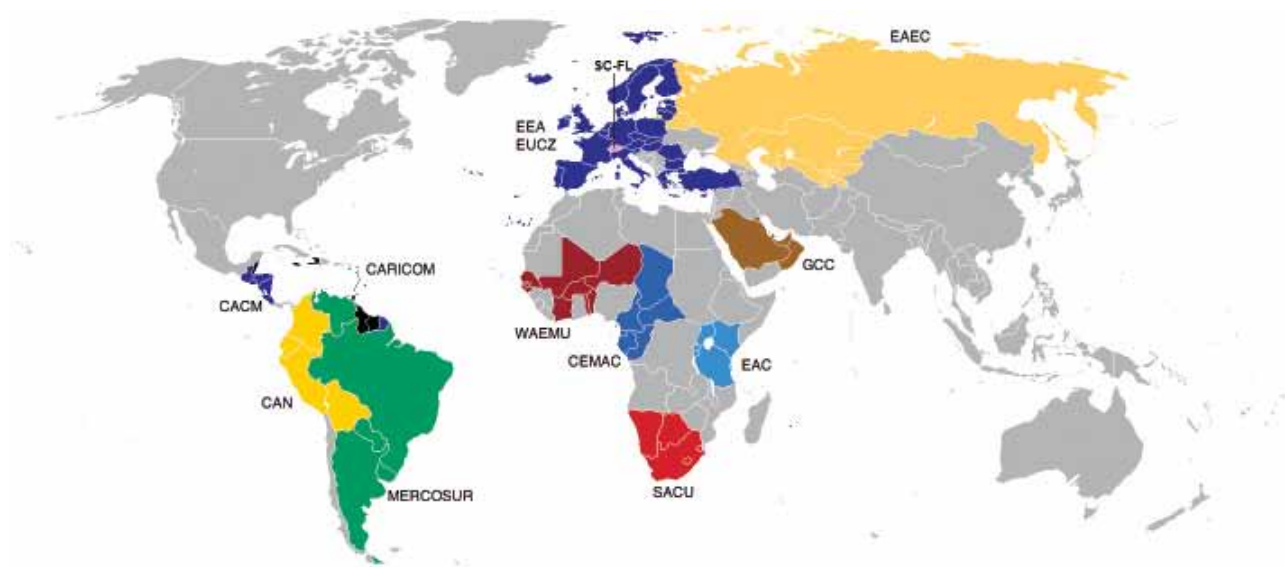
.....

.....

Общее количество страниц в отчете:

Сопроводительный лист с дополнительной информацией: ☐ Да ☐ Нет

ПРИЛОЖЕНИЕ 5. КАРТА СУЩЕСТВУЮЩИХ ТАМОЖЕННЫХ СОЮЗОВ⁵⁰



Центрально-американский общий рынок (CACM), Андское сообщество (CAN), Карибское сообщество (CARICOM), Экономическое и валютное сообщество Центральной Африки (CEMAC), Восточно-африканское сообщество (EAC), Евроазиатское экономическое сообщество (EAEK), Европейская экономическая зона (EEA), Совет сотрудничества стран залива (GCC), Южный общий рынок (MERCOSUR), Южно-африканский таможенный союз (SACU), Западно-африканский экономический и валютный союз (WAEMU)

Планируемые таможенные союзы: Экономическое сообщество западно-африканских государств (ECOWAS), Общий рынок Восточной и Южной Африки (COMESA), Таможенный союз арабских стран (ACU), Южно-африканское сообщество развития (SADC), Экономическое сообщество стран Центральной Африки (ECCAS), Арабский общий рынок (ACM), Африканское экономическое сообщество (AEC)

⁵⁰ По состоянию на 6 июня 2009

ПРИЛОЖЕНИЕ 6. ОСНОВНЫЕ СПРАВОЧНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

Пожалуйста, обратите внимание на то, что списки не являются исчерпывающими.

Пограничный контроль

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

Директива совета 2004/82/ЕС от 29 апреля 2004 г. по обязательному сообщению перевозчиками сведений о пассажирах

Директива совета 2004/82/ЕС от 29 апреля 2004 г. на право свободного передвижения и проживания граждан Союза и членов их семей на территории государств-участников

Постановление Совета ЕС номер 2007/2004 от 26 октября 2004г., утверждающее образование Европейского агентства по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Европейского Союза

Постановление Совета ЕС номер 2007/2004 от 26 октября 2004г., утверждающее образование Европейского агентства по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Европейского Союза (ОJ 2004 L 349/1 от 25 ноября 2004), (ФРОНТЕКС).

Постановление номер 562/2006 Европейского Парламента и Совета Европейского Союза от 15 марта 2006г., утверждающее Кодекс Сообщества о пересечении людьми границ ЕС (Шенгенский кодекс о границах, Schengen Borders Code)

Постановление 81/2009 Европейского парламента и Совета от 14 января 2009 года, изменяющая постановления (ЕС) № 562/2006 в связи с использованием системы Visa по информации (ВИС) в соответствии с Шенгенским кодексом о границах

Постановление Европарламента и Совета Европы 1931/2006/ЕС от 20 декабря 2006 г., устанавливающее правила местного приграничного движения на внешних государственных границах государств-членов, и вносящее изменения в условия Шенгенской конвенции

Рекомендации комиссии от 06/XI/2006, утверждающие «Практическое руководство для пограничных войск» (для стран Шенгенского соглашения) ("Practical Handbook for Border Guards (Schengen Handbook)"), которое должно использоваться компетентными органами стран-членов ЕС при осуществлении пограничного контроля лиц, пересекающих границу

Выводы Совета от 4-5 декабря 2006 г. по КУГ(2768-е заседание Совета юстиции и внутренних дел в Брюсселе)

Постановление Европарламента и Совета Европы 863/2007/ЕС от 11 июля 2007 г., определяющее механизм создания групп быстрого пограничного вмешательства и вносящее изменения в Постановление Совета ном. 2007/2004 в отношении такого механизма и регулирования задач и полномочий официальных представителей из других стран

Выводы Совета от 5-6 июня 2008 г. Об управлении внешними границами государств-членов Европейского Союза (2873-е заседание Совета юстиции и внутренних дел в Люксембурге)

МЕЖДУНАРОДНЫЕ

Конвенция от 7 декабря 1944г. о международной гражданской авиации (Конвенция ИКАО, Приложение 2, 9)

Конвенция по облегчению Международного морского судоходства (ФАЛ, 9 апреля 1965г.)

Конвенция о борьбе с транснациональной организованной преступностью (ЕС, Палермская конвенция, 15 ноября 2000г., включая два протокола)

Соглашения ООН по борьбе с международным терроризмом размещены на следующем портале: <http://www.un.org/News/dh/latest/intreaterror.htm>

Таможенный контроль

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ
Таможенные прототипы ЕС – Пути к современной таможне (Pathways to modern customs) (2007) ⁵¹
Таможенный Кодекс Сообщества: Постановление Совета (ЕЭС) номер 2913/92 (действителен до завершения переходного периода, 2013г.)
Постановление Совета (ЕЭС) номер 2454/93 от 2 июля 1993г. устанавливающее положения для реализации Постановления Совета (ЕЭС) номер 2913/92, и утверждающее Таможенный Кодекс Сообщества
МЕЖДУНАРОДНЫЕ
Пересмотренная Международная конвенция по упрощению и согласованию таможенных процедур (Всемирная Таможенная Организация, пересмотренная Киотская Конвенция от 3 февраля 2006г.)
Международная Конвенция о согласовании условий проведения контроля груза на границе (ООН, 21 октября 1982г.)
Международная конвенция о взаимном административном содействии в предотвращении, расследовании и пресечении таможенных правонарушений (Всемирная Таможенная Организация, Конвенция Найроби, 21 мая 1980г.)
Международная конвенция об оказании взаимной административной помощи по таможенным вопросам (Всемирная Таможенная Организация, Йоханнесбургская конвенция, 27 июня 2003г., еще не вступила в силу)
SAFE Система Стандартов Для Обеспечения Безопасности И Содействия Глобальной Торговле (Всемирная Таможенная Организация, 23 июня 2005г.)

Инспекция растений и растительной продукции

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ
Директива 2000/29/ЕС кодирует весь объем мер, принимаемых Сообществом для предотвращения воспроизводства и ввоза организмов вредных для растений и продукции растительного происхождения
МЕЖДУНАРОДНЫЕ
Международная конвенция по защите растений (МКЗР) устанавливает порядок движения растений и продуктов растительного происхождения, а также меры по их защите от вредоносных организмов
Прочие международные стандарты, имеющие отношение в проверке растений и продуктов растительного происхождения размещены на следующем портале: http://www.ipfsaph.org/En/default.jsp
Конвенция о международной торговле исчезающими видами животных и растений (ООН, Конвенция СИТЕС, 3 марта 1973г., дополнена 22 июня 1979г.)
Конвенция о мероприятиях по защите растений в странах Африки (ОАЕ, 13 сентября 1967г.)

Инспекция живых животных, пищевых продуктов животного происхождения и пищевых продуктов и кормов не животного происхождения

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ
Директива 91/496/ЕЕС, устанавливающая принципы ветеринарной проверки животных 1
Директива 97/78/ЕС, устанавливающая принципы ветеринарной проверки продуктов питания 2
Решение Комиссии от 17 апреля 2007г., касательно списков животных и продуктов питания, подлежащих проверке на пунктах таможенного контроля согласно Директивам Совета ЕС 91/496/ЕЕС и 97/78/ЕС 3
Норма ЕС 136/2004 об Общем Ветеринарном Документа на Ввоз (CVED)
Норма ЕС 282/2004 об Общем Ветеринарном Документа на Ввоз (CVED) для живых животных
Решение Комиссии 2001/812/ЕС о требованиях для утверждению постов пограничной инспекции

⁵¹ Таможенные прототипы ЕС использовались странами, примыкающими к ЕС, в качестве руководящих указаний. Они также использовались странами-партнерами по европейской политике соседства, желающими укрепить свое административное функционирование, а также синхронизировать и упростить таможенные процедуры в соответствии со стандартами ЕС. Таможенные прототипы также использовались для помощи третьим странам из других регионов, например, Азии и южной Африки, в разработке и проведении таможенных реформ и модернизации таможенной системы.

Система торгового контроля и экспертизы (TRACES) создана в соответствии с решением Комиссии ЕС 2003/24 и утверждена решением Комиссии ЕС 2004/292/ЕС

Решение Комиссии ЕС 2009/821/ЕС об утверждении списка постов пограничной инспекции согласно Приложению I и ветеринарных подразделений согласно Приложению II

Решение Комиссии ЕС 97/794/ЕС о подробных правилах ветеринарного контроля живых животных

Решение Комиссии ЕС 94/360/ЕС о сокращении частоты физических проверок для определенного рода продуктов животного происхождения на пограничных инспекционных постах

Постановление Комиссии (ЕС) № 206/2009/ЕС от 5 марта 2009 года, устанавливающий меры в отношении импорта продукции животного происхождения для личного потребления

Постановление (ЕС) номер 998/2003/ЕС по требованиям к здоровью животных и контролю, применимых при некоммерческом движении домашних животных

Решение Комиссии ЕС 2000/25/ЕС от 16 декабря 1999 устанавливающий подробные нормы, касающиеся проверок партий грузов продуктов животного происхождения, перегружаемых на пограничных инспекционных постах

Постановление Европейского Парламента и Совета Европейских Стран (ЕС) номер 882/2004/ЕС от 29 апреля 2004г. об официальных мерах контроля, проводимых для проверки соответствия закону о кормах и пищевых добавках, а также правилам о мерах защиты и состоянии здоровья животных

Решение Комиссии ЕС 2000/208/ЕС от 24 февраля 2000г., устанавливающее детальные правила применения Директивы Совета ЕС 97/78/ЕС, касательно транзитного провоза продуктов животного происхождения из одной страны третьего мира в другую страну третьего мира автомобильным транспортом по территории Европейского Сообщества

Постановление Комиссии (ЕС) № 669/2009/ЕС 24 июля 2009, об осуществление постановления (ЕС) № 882/2004/ЕС, касательно усиления официальных мер контроля импорта определенных видов продуктов питания и кормов не животного происхождения

МЕЖДУНАРОДНЫЕ

ОИЕ разрабатывает нормативные документы, имеющие отношение к правилам, которые могут использовать страны-члены ЕС для защиты от ввоза болезней и патогенов без необходимости неоправданной установки санитарных барьеров. Основными нормативными документами, разработанными ВОЗЖ, являются:

- Санитарный кодекс наземных животных и Инструкция по диагностике и вакцинации наземных животных
- Санитарный кодекс водных животных и Инструкция по диагностике и вакцинации водных животных

Прочие международные стандарты, имеющие отношение к проверкам живых животных и продуктов животного происхождения размещены на следующем портале: <http://www.ipfsaph.org/En/default.jsp>

Проверки здоровья человека

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

Решение Европейского Парламента и Совета ЕС 2119/98/ЕС, устанавливающее Сеть по Заразным Болезням (начало работы - 1999г.)

Решение Комиссии 2000/96/ЕС от 22 декабря 1999г. по заразным болезням, покрываемым сетью Сообщества

Решение Комиссии 2003/542/ЕС от 17 июля 2003г., дополняющее Решение 2000/96/ЕС, касательно работы определенных сетей надзора

Постановление Европейского Парламента и Совета ЕС (ЕС) номер 851/2004 от 21 апреля 2004г., учреждающее Европейский центр по профилактике и контролю над заболеваниями (ECDC)

Решение 2008/426/ЕС от 28 апреля 2008г., дополняющее Решение 2002/253/ЕС, устанавливающее определения клинических случаев для отчета по заразным болезням в сети Сообщества

Решение Комиссии 2000/57/ЕС от 22 декабря 1999г., ДОПОЛНЯЮЩЕЕ Решение от 28 апреля 2008г. по Системе Раннего Обнаружения и Предупреждения (EWRS) для предотвращения и контроля заразных болезней

Европейский центр по профилактике и контролю над заболеваниями (ECDC) Кодекс чести административного работника

МЕЖДУНАРОДНЫЕ

Вторая редакция Международных медико-санитарных правил (IHR) (ВОЗ, 15 июня 2007г.)

Международная классификация болезней (МКБ) (ВОЗ, май 1990г.)

Предоставление убежища и прочие формы международной защиты

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

Директива Совета 2003/9/ЕС от 27 января 2003 года утверждающий минимальные стандарты приема просителей убежища (ОJ L 31, 6.2.2003, стр. 18–25) (“Директива об условиях приема”)

Директива Совета 2004/83/ЕС от 29 апреля 2004 года о минимальных стандартах квалификации и статуса граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве беженцев или лиц, которым необходима международная защита и такая защита предоставлена (ОJ L 304, 30.9.2004, стр. 2–2, ОJ L 304, 30.9.2004, стр. 12–23) (“Квалификационная Директива”)

Директива Совета 2005/85/СЕ от 1 декабря 2005 года о минимальных стандартах в отношении процедур в государствах-участниках для предоставления и аннулирования статуса беженца (ОJ L 326, 13.12.2005, стр. 13–34, ОJ L 175 М 29.6.2006, стр. 168–189) (“Директива процедуры предоставления убежища”)

Постановление Совета ЕС (ЕС) номер 343/2003 от 18 февраля 2003г., устанавливающее критерии и механизмы определения страны-члена ЕС, ответственной за рассмотрение заявления на предоставление убежища, поданного в одной из стран-членов ЕС гражданином страны третьего мира (ОJ L 50 от 25 февраля 2003г.), («Дублинское постановление» (“Dublin Regulation”))

Постановление совета (ЕС) номер 2725/2000 от 11 декабря 2000г., касательно учреждения системы «Eurodac» для сравнения отпечатков пальцев для эффективного применения Дублинской конвенции (Dublin Convention) (ОJ L 316 от 15 декабря 2000г.)

Директива Совета 2001/55/ЕС от 20 июля 2001г. по минимальным стандартам предоставления временной защиты в случае массового притока вынужденных переселенцев и по мерам по развитию баланса усилий стран-членов ЕС в принятии таких лиц и предупреждению последствий такого принятия (ОJ L 212 от 7 августа 2001г.)

МЕЖДУНАРОДНЫЕ

Всеобщая Декларация Прав Человека (ООН, 10 декабря 1948г.)

Декларация по предоставлению территориального убежища (ООН, 14 декабря 1967г.)

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (CAT), (ООН, 10 декабря 1984г.)

Конвенция о правах ребенка (ООН, 20 ноября 1989 года)

Женевская Конвенция “О статусе беженца”, (ООН, 28 июля 1951г., дополненная 31 января 1967г.)

Африканская Хартия по правам человека и народов (АС, 26 июня 1981г.)

Конвенция Совета Европы о защите Прав Человека и Основных Свобод, включая дополнительные протоколы (Совет ЕС, 4 ноября 1950г.)

Европейская Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, включая дополнительные протоколы (Совет ЕС, 1 февраля 1989г.)

Всеобщая Исламская Декларация Прав Человека (Исламский Совет Европы, 19 сентября 1981г.)

Хартия по правам человека (Лиги Арабских Государств, 15 сентября 1994г., 23 мая 2004г., 15 марта 2008г.)

Рекомендации и меры по запрету и предотвращению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания в странах Африки (ОАЕ, 2002г.)

Межамериканская конвенция по предотвращению и мерам наказания за применение пыток (ОАГ, 28 февраля 1987г.)

Конвенция Африканского Союза по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке (АС, 10 сентября 1969г.)

Конвенция Организации Американских Государств по предоставлению Политического убежища (ОАГ, 28 марта 1935г.)

Конвенция Организации Американских Государств по предоставлению Территориального убежища (ОАГ, 28 марта 1954г.)

Конвенция Организации Американских Государств по предоставлению Дипломатического убежища (ОАГ, 28 марта 1954г.)

Миграция

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

Директива Совета 2003/86/ЕС от 22 сентября 2003 года по вопросу о праве на воссоединение семьи, вступила в силу 3 октября 2003 года. Законодательство государств-участников обязано согласовываться этой директивой не позднее 3 октября 2005 года

Директива Совета 2004/82/ЕС от 29 апреля 2004г. об обязанности перевозчиков сообщать данные пассажиров (ОJ L 261 от 6 августа 2004г.)

Директива об условиях приема граждан третьих стран с целью обучения, обмена студентами, неоплачиваемой подготовки или добровольной службы был принят Советом 13 декабря 2004 года (Директива 2004/114)
Директива по облегчению приема исследователей в ЕС была принята Советом 12 октября 2005 (Директива 2005/71)
Директива 2008/115/ЕС от 16 декабря 2008 года об общих стандартах и процедурах в государствах-участниках для возвращения незаконно пребывающих граждан третьих стран как опубликовано в официальном бюллетене (L 348 от 24.12.2008). Государства-участники транспонирование заканчивается 24.10.2010.
Директива Совета 2001/40/ЕС от 28 мая 2001 года о взаимном признании решений о высылке граждан третьих стран.
Директива Совета 2003/110/ЕС от 25 ноября 2003г. о помощи в случаях транзита с целью возвращения по воздуху (ОJ L 321 от 06 декабря 2003г.)
Директива Совета 2002/90/ЕС от 28 ноября 2002г. об определении помощи незаконному въезду, транзиту и пребыванию (ОJ L 328 от 5 декабря 2002г.)
Решение Совета 2004/573/ЕС от 29 апреля 2004г. об организации совместных полетов для выдворения с территории двух и более государств-участников граждан стран третьего мира, подлежащих индивидуальному выдворению (ОJ 261 от 6 августа 2004).
Рамочное решение Совета 2002/629 от 19 июля 2002г. о борьбе с торговлей людьми (ОJ L 203 от 1 августа 2002г.)
Рамочное решение Совета 2002/496 от 28 ноября 2002г. об ужесточении меры наказания для предотвращения содействия незаконному въезду, транзиту и пребыванию (ОJ L 328 от 5 декабря 2002г.)

МЕЖДУНАРОДНЫЕ

Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (ООН, 18 декабря 1990г.)
Конвенция о миграции для трудоустройства (МОТ, пересмотрена в 1949г.)
Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами (ООН, 25 июля 1951г.)
Протокол против незаконного ввоза мигрантов наземным, морским и воздушным транспортом, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, 15 декабря 2000г.
Протокол против предотвращения, подавления и наказания торговли людьми, особенно женщинами и детьми, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, 15 декабря 2000г.
Рекомендации ВОЗ по вопросам соблюдения этики и обеспечения безопасности при проведении интервью с женщинами, пострадавшими от торговли людьми (ВОЗ, 2003)
Межамериканская конвенция о международной торговле несовершеннолетними (ОАГ, 18 марта 1994г.)
Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми (СЕ, 16 мая 2005г.)

Виза и документы, удостоверяющие личность

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

Решение Совета 2004/512/ЕС от 8 июня 2004г. о создании Информационной Службы Визовой Поддержки (VIS) (ОJ L 213 от 15 июня 2004г.) 1
Постановление Совета (ЕС) № 539/2001 от 15 марта 2001 года перечисляющее список третьих стран, граждане которых обязаны иметь визу при пересечении внешних границ и тех, чьи граждане освобождаются от этого требования (и его последующих изменений)
Регламент (ЕС) № 562/2006 Европейского парламента и Совета от 15 марта 2006 года устанавливающий Кодекс Сообщества о режиме пересечения людьми границ (Шенгенский Кодекс о границах)
Регламент (ЕС) № 81/2009 Европейского парламента и Совета от 14 января 2009 года, изменяющий постановление (ЕС) № 562/2006 в связи с использованием Визовой информационной системы (ВИС) в соответствии с Шенгенским Кодексом о границах
Регламент (ЕС) № 767/2008 Европейского парламента и Совета от 9 июля 2008 года о Визовой информационной системе (ВИС) и обмене данными между государствами-участниками на краткосрочные визы (VIS Правила)
Решение Комиссии от 19. 3. 2010 года о создании Руководства для обработки заявлений на получение виз и изменение выданных виз
Рекомендации Комиссии от 06. 11. 2006 года о создании общего «Практического пособия для пограничной охраны (Шенген справочник)» для использования компетентными органами государств-участников при осуществлении пограничного контроля
Постановление Европарламента и Совета Европы номер 810/09 о создании Кодекса Содружества о визах (Визового кодекса (Visa Code))

МЕЖДУНАРОДНЫЕ

Конвенция МОТ о документах, удостоверяющих личность моряков (номер 185) 19 июня 2003г.
--

Сбор информации**ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ**

Совместные решения Европарламента и Совета Европы, решение номер 1578/2007/ЕС Европарламента и Совета Европы от 11 декабря 2007г. о проведении Статистической программы Содружества с 2008г. по 2012г.

Постановление Европарламента и Совета Европы (ЕС) номер 862/2007 от 11 июля 2007г. о проведении программы Содружества для сбора статистики по миграции и международной защите и об отмене постановления Совета Европы (ЕЕС) номер 311/76 о составлении статистики на иностранных рабочих (OJ L 199 от 31 июля 2007г.)

Защита данных**ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ**

Договор ЕС, статья 6 (Европейская конвенция о защите прав человека и фундаментальных свобод, статья 8)

Директива 95/46/ЕС Европейского парламента и Совета от 24 октября 1995 года о защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном перемещении таких данных

Директива 2002/58/ЕС Европейского парламента и Совета от 12 июля 2002 года относительно обработки личных данных и защиты частной жизни в сфере электронных коммуникаций

Рамочное решение Совета 2008/977/JHA от 27 ноября 2008 года по вопросу о защите личных данных, обработанных в рамках полиции и судебного сотрудничества в уголовных вопросах

МЕЖДУНАРОДНЫЕ

Конвенция Совета Европы 108/81; Дополнительный протокол о защите лиц в связи с автоматизированной обработкой личных данных относительно контрольных органов и трансграничных потоков данных

Всеобщая декларация прав человека (ООН, 10 декабря 1948 года), статья XII

Руководство ООН относительно автоматизированных личных данных

ОЭСР: Руководство по вопросам безопасности информационных систем

ОЭСР: Руководство по вопросам конфиденциальности

Борьба с коррупцией**ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ**

Конвенция ЕС о защите финансовых интересов Европейского сообщества (ОJ C 316, 27/11/1995)

Протокол ЕС к Конвенции о защите финансовых интересов Европейского сообщества (ОJ C 313, 23/10/1996)

2й Протокол к Конвенции о защите финансовых интересов Европейского сообщества (ОJ C 221, 19/07/1997)

МЕЖДУНАРОДНЫЕ

Конвенция ООН против коррупции (2005)

Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях (1996)

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (2003)

ООН: Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (резолюция ГА 51/59, 12.12.1996)

Совет Европы: Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (Серия договоров Совета Европы № 174, Страсбург, 04.11.1999)

Совет Европы: 20 руководящих принципов борьбы с коррупцией (Резолюция (97) 24).

Конвенция ОЭСР о борьбе с взяточничеством иностранных должностных лиц в международных деловых сделках (1999);

ОЭСР: Пересмотренная рекомендация Совета о борьбе с подкупом при совершении международных деловых операций (1997)

ОЭСР: Рекомендация Совета относительно возможности налоговых вычетов в связи со взятками иностранным государственным должностным лицам (Совет ОЭСР 11 апреля 1996г.)

Всемирная Таможенная Организация: Декларация Аруша (июль 1993г.)

ОАГ: Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией (29/03/1996)

ПРИЛОЖЕНИЕ 7.

ТАБЛИЦА САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ ОЦЕНКИ СОТРУДНИЧЕСТВА КУГ

Данная таблица самостоятельной оценки КУГ (Комплексного управления границами) может использоваться специалистами для определения степени реализации КУГ в их ведомстве или стране, а также для определения достоинств и недостатков их систем управления границей, что является первым шагом при выборе подходящих решений. Три первых раздела соответствуют трем основным принципам КУГ; в последнем разделе производится оценка мер борьбы с коррупцией.

Название:		Существует		Оценка					Комментарии, пояснения и/или меры, которые необходимо предпринять
				1. Слабо, 2. В процессе развития, 3. Средне, 4. Развито, 5. Отлично					
ВНУТРИВЕДОМСТВЕННОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ		да	нет	1	2	3	4	5	
Нормативно - правовые основы	В законодательстве четко прописаны действия, которые ведомство уполномочено предпринимать								
	Законодательство находится в соответствии со связанным законодательством, таким как международные соглашения/протоколы.								
	Существует четкое разделение задач между вашим ведомством и другими пограничными службами.								
	Четко определены действия, классифицируемые как правонарушения, а наказания за них и юрисдикция четко обозначены в законодательном акте.								
	Структура ведомства и его место в структуре государственных институтов четко обозначены в законодательном акте								
	Точно определены задачи, которые должны выполнять сотрудники на всех уровнях ведомства								
	Определена ведомственная документация								
	Точно определены задачи, которые должны выполнять сотрудники на всех уровнях ведомства								
	четко описаны доступ и владение базами данных, относящимися к работе ведомства								
	четко описаны способы взаимодействия и коммуникации отдельных структурных единиц/отделов, включая его мониторинг								

Институциональные структуры	Формально закреплён порядок соподчинённости между управленческими и рабочими уровнями								
	Все сотрудники понимают свою роль и обязанности, а также роль и обязанности своей структурной единицы внутри ведомства								
	Существуют механизмы контроля для обеспечения согласованности и эффективности								
	Ведомство обладает собственной стратегией управления								
	В ведомстве регулярно проверяется реализация политики								
	Полномочия принятия решений передаются внутри ведомства								
Процедуры	В ведомстве имеются стандартные рабочие процедуры (СРП) или аналогичные внутренние инструкции, описывающие методику работы, рабочий процесс и т.д.								
	У всех сотрудников есть доступ к инструкции (инструкциям) с описанием всех процедур в пределах их сферы ответственности								
	В процедурах контроля четко описывается рабочий процесс на пограничном пункте пропуска, включая типы, частоту и методологию процедур контроля								
	Имеются ясные инструкции и цели для проведения анализа рисков, включая процедуру обмена результатами анализа рисков (АР) с другими ведомствами								
	Все сотрудники ознакомлены с процедурами на случай чрезвычайных/аварийных ситуаций и своей ролью в них								
	В ведомстве имеется кодекс поведения (и этический кодекс)								
	Все сотрудники знают свои обязанности, а также порядок осуществления дисциплинарных взысканий в случае нарушений.								
	Дисциплинарные взыскания или исправительные действия предпринимаются подразделением, специализирующимся на внешнем аудите								
	У лиц/пассажиров/перевозчиков, пересекающих границу, есть возможность легкого доступа к информации о своих правах, обязанностях, процедурах пересечения границы, а также о последствиях их нарушения								

Персонал и подготовка кадров	В ведомстве имеется ясная кадровая политика (прием на работу, обучение, распределение, оценка работы, политика продвижения, и так далее)								
	Кадровая политика регулярно оценивается и обновляется								
	В ведомстве есть структурная единица/подразделение, полностью предназначенная для управления кадрами								
	Детальные описания работ имеются в наличии и доступны для всех сотрудников								
	Процедура приема на работу является объективной и прозрачной и применяется единообразно по всему ведомству								
	Ведомство обладает собственной стратегией обучения								
	Персонал проходит регулярное обучение и проверку на соответствие кодексу поведения ведомства								
	У ведомства есть собственная академия/учебный центр								
	У ведомства есть собственный учебный план								
	У ведомства есть свои инструкторы								
	Инструкторы проходят регулярное обучение (педагогические и специализированные курсы)								
	У инструкторов есть необходимые ресурсы и навыки для проведения обучения								
	Проводится как теоретическое (в классе), так и практическое (на рабочем месте) обучение персонала								
	Для персонала регулярно организуются курсы повышения квалификации и специализированные обучающие курсы								
	Проводится совместное обучение с участием различных подразделений и структурных единиц								
	Проводится обучение иностранным языкам								

Коммуникация и обмен информацией	В ведомстве имеются инструкции по управлению информацией, включая управление потоком и обменом информацией								
	Четко обозначен тип информации, которая должна собираться на границе и методы ее сбора								
	По всему ведомству используются стандартизированные формы и образцы								
	Ведомство обладает собственной компьютерной информационной системой								
	Уполномоченные пользователи имеют доступ в реальном времени к соответствующей информации о деятельности пограничных служб								
	Обмен информацией осуществляется посредством отправки регулярных отчетов вышестоящим подразделениям ведомства (вертикальная коммуникация)								
	Инструкции и информация регулярно передаются нижестоящим подразделениям через все уровни ведомства (вертикальная коммуникация)								
	У структурных единиц на всех уровнях ведомства есть доступ к нужной информации, когда она им нужна								
	Внутри структурной единицы проводятся согласованные заранее регулярные встречи для персонала/ руководства (еженедельные/ежемесячные). Встречи проводятся на локальном, среднем и высшем уровне управления (горизонтальная коммуникация)								
	Между различными структурными единицами на всех уровнях проводятся согласованные заранее регулярные (еженедельные/ежемесячные) совместные встречи (горизонтальная коммуникация)								
	Между различными уровнями ведомства проводятся согласованные заранее регулярные (еженедельные/ежемесячные) совместные встречи (вертикальная коммуникация)								
	Сотрудники, работающие в разных структурных единицах, регулярно встречаются для совместной деятельности								
	Иногда проводится обмен персоналом между разными подразделениями с целью улучшения понимания сотрудниками функций других подразделений								

Инфраструктура и оборудование	У всех сотрудников имеется униформа и соответствующее индивидуальное снаряжение								
	На всех рабочих местах имеется мебель и канцелярские товары, необходимые для нормального функционирования								
	На всех рабочих местах имеется основное оборудование, необходимое для выполнения задач.								
	Ведомство владеет/имеет в распоряжении достаточное количество специального оборудования для выполнения своих задач								
	Имеется достаточное количество сотрудников, умеющих обращаться со специальным оборудованием								
	Инфраструктура пограничных пунктов пропуска (здания, дороги) находится в собственности ведомства								
	В случае, если инфраструктура пограничного пункта пропуска (КПП) не находится в собственности ведомства, у него есть действующее соглашение с владельцем.								
	Инфраструктура всех пограничных пунктов пропуска (КПП) включает достаточное число зданий для работы ведомства								
	Инфраструктура всех КПП включает достаточное количество полос пропуска								
	Инфраструктура всех КПП включает обеспечивающие секретность и безопасность комнаты (комнату) для осмотра, а также место для содержания задержанных								
	Инфраструктура всех КПП обеспечивает адекватные условия для содержания беженцев								
	Инфраструктура всех КПП включает необходимую аппаратуру связи (например, телефоны)								
	Инфраструктура всех КПП обеспечивает безопасное хранение конфискованных товаров								
	Инфраструктура всех КПП включает отдельные, соответствующие требованиям помещения для персонала (жилые помещения, комната отдыха)								
	У ведомства имеется инвестиционный план для покупки необходимого оборудования и/или создания необходимой инфраструктуры								
	Базовые стандарты относительно оборудования и инфраструктуры для ведомства формально закреплены правилами								

Название:		Существует		Оценка					Комментарии, пояснения и/или меры, которые необходимо предпринять
				1. Слабо, 2. В процессе развития, 3. Средне, 4. Развито, 5. Отлично					
МЕЖВЕДОМСТВЕННОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ		да	нет	1	2	3	4	5	
Нормативно - правовые основы	Задачи, компетенции и сферы ответственности всех пограничных ведомств указаны в законе.								
	В вышеуказанном законодательстве не содержится дублирований, частичных совпадений, лазеек.								
	Законодательство на всех уровнях подвергается анализу и пересмотру для обеспечения согласования и соответствия.								
	Ваше ведомство уполномочено законом взаимодействовать с другими субъектами								
	В законодательстве подробно определено, как и когда должно происходить межведомственное взаимодействие.								
	Ваше ведомство официально взаимодействует с другими ведомствами на основе формальных соглашений или меморандумов о взаимопонимании.								
	Национальный закон о защите данных определяет стандарты, которые должны применяться при сборе информации, обмене ею и хранении								
Институциональные структуры	Существует централизованная межведомственная рабочая группа, которая проводит регулярные встречи.								
	Ваше ведомство проводит регулярные встречи с другими пограничными ведомствами, как на центральном, так и на локальном уровне.								
	Ваше ведомство осуществляет координацию с другими пограничными ведомствами по вопросам повышения или понижения статуса любых КПП								

Процедуры	Рабочий процесс вашего ведомства на КПП синхронизирован с другими ведомствами пограничного контроля/проверки.								
	Существующие рабочие процессы документально оформлены и проведена их оценка.								
	Имеются процедуры, передачи вашим ведомством другим ведомствам и получения от них необходимой информации								
	Ведомство может передавать свои полномочия другим ведомствам, а также принимать на себя полномочия действовать от имени других ведомств.								
	Практикуется совместный контроль, по принципу одной остановки или одного окна или совместный контроль на внутренней территории.								
	Проводятся совместные операции, например, на границе, в приграничной зоне или на внутренней территории с использованием мобильных подразделений								
	Существуют совместные подразделения экспертов/специалистов.								
	Существуют чрезвычайные планы, в которых четко указаны задачи и обязанности отдельных ведомств.								
Персонал и подготовка кадров	Регулярно проводится анализ потребностей в обучении.								
	Проводится обучение межведомственному взаимодействию.								
	Проводится совместное обучение с другими ведомствами.								
	Иногда проводится обмен персоналом между ведомствами с целью улучшения понимания сотрудниками функций других ведомств.								
	Сотрудники со специальными навыками (языки, информационные технологии и т.д.) могут предоставляться в распоряжение другим ведомствам.								
	Инструкторы обладают полным пониманием интегрированного управления границей и передают это знание в стандартной форме.								
	Инструкторы различных ведомств имеют общие пределы компетенции и квалификации.								
	Используются общие учебные базы.								
	Используются общие для всех ведомств учебные планы и материалы.								

Коммуникация и обмен информацией	В вашем ведомстве есть контактное лицо(а) для обмена информацией с другими пограничными ведомствами.								
	Ваше ведомство на регулярной основе производит обмен данными с другими пограничными ведомствами.								
	Обмен нестандартной/специальной информацией с соответствующими пограничными ведомствами осуществляется быстро.								
	Ваше ведомство имеет одну или более общих баз данных с другими пограничными ведомствами								
	Компьютерная информационная система вашего ведомства совместима с аналогичными информационными системами других ведомств.								
	Ваше ведомство принимает участие в системе раннего предупреждения вместе с другими пограничными ведомствами (например, посредством, контактных пунктов)								
	Ваше ведомство проводит анализ рисков, использует индикаторы риска и оперативную информацию совместно с другими ведомствами								
Инфраструктура и оборудование	Приоритетные местоположения КПП были определены совместно с другими ведомствами.								
	Оснащение и инфраструктура используются совместно с другими ведомствами.								
	Оборудование используется совместно с другими ведомствами.								
	Практикуется совместное приобретение оснащения и оборудования.								
Название:		Существует		Оценка					Комментарии, пояснения и/или меры, которые необходимо предпринять
				1. Слабо, 2. В процессе развития, 3. Средне, 4. Развито, 5. Отлично					
МЕЖДУНАРОДНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ		да	нет	1	2	3	4	5	
Нормативно - правовые основы	Проведена полная делимитация и демаркация национальных границ.								
	Подписаны соглашения о реадмиссии с соседними и другими странами, к которым относится этот вопрос.								
	В соответствующем законодательстве заложена база для взаимодействия и коммуникации.								
	Законодательство на всех уровнях подвергается анализу и пересмотру для обеспечения согласования и соответствия.								

Институциональные структуры	Официальные пограничные пункты пропуска адекватно классифицированы совместно с соседней страной (статус КПП, присваивание приоритета и взаимосвязанное повышение статуса, а также координация времени работы пунктов)								
	Существуют общие контактные офисы или фокальные точки (например, на стратегически важных КПП)								
	Сотрудники по вопросам связи представляют ваше ведомство в соседних/стратегически важных странах.								
	Ведомство представлено в региональной межведомственной рабочей группе, которая проводит регулярные встречи.								
	Ведомство является членом/наблюдателем в соответствующих международных организациях.								
Процедуры	Рабочие процедуры согласованы с другими пограничными ведомствами (в соседних странах), которых это касается.								
	Проводится совместный контроль, такой, как общий пограничный контроль, патрулирование, обыски, судебная экспертиза, наблюдение, операции и т.д.								
	Существуют совместные чрезвычайные планы.								
	Документация, требуемая от пересекающих границу и предоставляемая им, унифицирована с организациями других стран/международными организациями.								
Персонал и подготовка кадров	Обучение комплексному управлению границей для персонала всех уровней проводится совместно с другими ведомствами и другими странами.								
	Персонал проходит обучение специфическим предметам международного взаимодействия (таким как языки, ИУГ, информационные технологии и международные стандарты/процедуры).								
	Проводится совместное обучение с пограничными ведомствами других стран (в том числе, с участием обучаемых и инструкторов из многих ведомств/стран, а также с использованием практических упражнений).								
	Стандарты обучения и учебные планы в регионах унифицированы.								
	Численность персонала на КПП согласована с соседней страной.								

Коммуникация и обмен информацией	Между представителями пограничных ведомств разных стран проводятся (согласованные заранее) регулярные еженедельные/ежемесячные встречи на центральном уровне.								
	Между представителями пограничных ведомств соседних стран проводятся (согласованные заранее) двухсторонние регулярные встречи на уровне локальных КПП.								
	Ваше ведомство принимает участие в региональных/международных инициативах (конференциях, встречах, семинарах и т.д.)								
	Ведомство обменивается информацией с другими соответствующими пограничными ведомствами (в других государствах) на регулярной основе, а также по запросу								
	Информация используется и анализируется во взаимодействии с другими соответствующими пограничными ведомствами и уполномоченными органами								
Инфраструктура и оборудование	Приоритетные местоположения КПП были определены во взаимодействии с другими государствами.								
	Оснащение и инфраструктура используются совместно с другими государствами (совместное использование)								
	Оборудование используется совместно с соответствующими пограничными ведомствами других государств.								
	Практикуется совместное международное приобретение оснащения и оборудования.								
Название:		Существует		Оценка					Комментарии, пояснения и/или меры, которые необходимо предпринять
				1. Слабо, 2. В процессе развития, 3. Средне, 4. Развито, 5. Отлично					
АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ МЕРЫ		да	нет	1	2	3	4	5	
Нормативно - правовые основы	Упоминается ли коррупция в уголовном праве?								
	Имеется ли подзаконная база?								
	Подписала ли ваша страна Конвенцию ООН против коррупции?								
	Подписала ли ваша страна и ратифицировала какой-либо международный антикоррупционный инструмент?								

Институциональные структуры	Имеется ли политическая воля для борьбы с коррупцией?								
	Существует ли национальная антикоррупционная стратегия и план действий?								
	Существует ли в вашей стране независимый антикоррупционный орган с полномочиями расследования?								
	Признано ли негативное значение коррупции для вашего ведомства?								
Процедуры	Должны ли сотрудники вашего ведомства обращаться с деньгами?								
	Отражена ли в процедурах вашего ведомства потребность предупреждения коррупции?								
	Используется ли принцип 4-х глаз при обращении с финансами?								
	Проводятся ли регулярные аудиторские проверки вашего ведомства?								
	Подконтрольно ли каждое лицо, имеющее право принятия решений?								
	Проводятся ли пограничные проверки случайным образом или они основаны на персональных профилях?								
	Существует ли процедура антикоррупционных расследований?								
	Существуют ли прозрачные процедуры закупок и выполняются ли они?								
	Имеется ли в вашем ведомстве черный список компаний, которые пытались давать взятки?								
Персонал и подготовка кадров	Отражена ли проблема коррупции в учебном плане вашего ведомства?								
	Есть ли в вашем ведомстве кодекс поведения?								
	Существует ли четко очерченный круг полномочий для каждой должности?								
	Существует ли отборочная комиссия для приема сотрудников на работу?								
	Проводится ли проверка биографии перед приемом на работу?								
	Платят ли претенденты за прием на должность?								
	Соразмерен ли начальный уровень зарплат сотрудников с реальной стоимостью жизни?								
	Защищены ли потенциальные разоблачители коррупции из вашего ведомства от мести?								

	Предусмотрены ли санкции для государственных служащих, вовлеченных в коррупцию?								
	Налагается ли на государственных служащих, уличенных в коррупции, пожизненный запрет на занятие государственных должностей?								
	Были ли случаи, когда против служащих вашего ведомства было возбуждено дело по обвинению в коррупции, и они были осуждены?								
	Проводится ли регулярная реорганизация штатов для предотвращения создания коррумпированных сетей?								
	Разрешает ли закон получение сотрудниками вашего ведомства подарков или приглашений от клиентов?								
	Установлено ли максимальное количество подарков, которое сотрудники могут получить от клиентов?								
	Поддерживается ли приблизительный гендерный баланс среди сотрудников вашего ведомства?								
	Обязаны ли сотрудники вашего ведомства декларировать свое имущество, и проверяются ли эти декларации? Существует ли процедура возвращения имущества?								
Коммуникация и обмен информацией	Поднялась или опустилась ваша страна за последние годы в рейтинге Индекса восприятия коррупции, публикуемого "Transparency International"?								
	Является ли имидж вашего ведомства в глазах общественности преимущественно положительным или отрицательным?								
	В достаточной ли мере проинформирована общественность о правах представителей вашего ведомства и размерах платежей?								
	Существуют ли информационные брошюры, знаки, веб-сайты (на всех официальных языках страны и на английском), информирующие граждан об их правах и законодательной обязанности не давать взятки?								
	Существует ли уполномоченный по рассмотрению жалоб на ваше ведомство? Знают ли граждане о нём?								
	Есть ли возможность подачи анонимных жалоб на сотрудников вашего ведомства?								
	Являются ли ваши отношения со средствами массовой информации позитивными?								

Европейская комиссия
Бюро сотрудничества EuropeAid
Rue de la Loi 41 – B-1049 Brussels
Fax (32-2) 299 64 07
E-mail : europaaid-info@cec.eu.int

