



## **Передовые практики в области безопасности границ и пограничного контроля в контексте противодействия терроризму и пресечения потока «иностранных боевиков-террористов»**

### **Предисловие**

Террористические группы и транснациональные преступные организации продолжают незаконно пересекать прозрачные сухопутные границы для перевозки стрелкового оружия и легкого вооружения (СОЛВ), боеприпасов и взрывчатых веществ, наркотиков, контрабанды, других незаконных товаров и людей, а также отправлять террористов для совершения террористических актов. Такая деятельность подрывает усилия государств в области противодействия терроризму и ограничению трансграничной организованной преступности, повышает уязвимость пострадавшего населения и обеспечивает финансирование террористических и преступных сетей способами, которые отрицательно сказываются на международном мире и безопасности.

Члены террористических и транснациональных организованных преступных групп, а также «иностранные боевики-террористы» (ИБТ) нацелены на пробелы в слабой пограничной инфраструктуре и продолжают безнаказанно использовать прозрачные и неконтролируемые границы. Для пересечения международных границ с целью совершения нападений или присоединения к экстремистским группам в других местах, ИБТ используют поддельные и/или полученные мошенническим путем проездные документы и визы или злоупотребляют подлинными проездными документами других лиц. Каждое государство-член обязано предотвращать передвижение ИБТ, так же как для взаимной безопасности государств крайне важно противостоять насильственным экстремистским группировкам, таким как «Аль-Каида», «Исламское государство Ирака и Леванта» и их филиалы.<sup>1</sup>

Вопросы демаркации или делимитации границ между государствами могут усложнить вопросы, связанные с обеспечением безопасности и охраны границ (ОБОГ). Осуществление суверенной юрисдикции посредством обычных пограничных операций на зеленой и синей границах<sup>2</sup> может привести к эскалации вопросов демаркации, если они оспариваются. В то же время проявление осторожности в этом отношении может облегчить пересечение границ террористическими организациями. Государства также могут столкнуться с трудностями при внедрении передовой практики международного сотрудничества, такой как совместное патрулирование, если они не договорятся о точном местонахождении границы.

<sup>1</sup> Резолюция 2178 Совета Безопасности ООН об Угрозах международному миру и безопасности, создаваемых террористическими актами (резолюция 2178 СБ ООН), S/RES/2178 (24 сентября 2014 г.).

<sup>2</sup> Зеленая граница означает любую территорию между двумя официальными сухопутными пунктами пограничного контроля (ППК). Синяя граница означает любые линии национальной границы, демаркированные водой (т. е. морем, озерами, реками, ручьями). Воздушная граница связана с международными аэропортами.

Коррупция в пограничных ведомствах подрывает усилия по противодействию трансграничной организованной преступности, терроризму и потоку ИБТ, а также создает угрозу общественной безопасности. Для предотвращения и борьбы с этой угрозой необходимы эффективное антикоррупционное законодательство и механизмы. Необходимо внедрять меры по борьбе с коррупцией, такие как разработка и проведение курсов базовой и управленческой подготовки, защита осведомителей, разработка механизмов сообщения о коррупции, связанной с ОБОГ, разработка кодексов поведения и этики и т. д.<sup>3</sup>

В свете уникальных проблем, создаваемых прозрачными границами, государства должны признать важность обеспечения безопасности этих границ и необходимость трансграничного сотрудничества, которое позволяет межведомственным и соседним пограничным службам и приграничным общинам целостно сотрудничать друг с другом. Государства должны понимать, что многосторонний, скоординированный подход к управлению границами является неотъемлемой частью решения множества угроз и проблем, с которыми каждое государство сталкивается в отдельности.

Поэтому Контртеррористический центр Организации Объединенных Наций (КТЦ ООН) и Глобальный контртеррористический форум (ГКТФ) решили сотрудничать в разработке и реализации Инициативы по обеспечению безопасности границ (ИОБГ) и разработать набор не имеющих обязательной силы передовых практик по ОБОГ в контексте противодействия терроризму и пресечения потока ИБТ.

ИОБГ нацелена на оказание помощи государствам-членам ООН в реализации Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций и соответствующих резолюций Совета Безопасности, включая 1373 (2001 г.), 1624 (2005 г.), 2129 (2013 г.) и 2178 (2014 г.), а также посредством сотрудничества с ГКТФ для решения общих проблем, связанных с прозрачными границами, в частности с протяженными удаленными зелеными пограничными районами между государствами.<sup>4</sup>

Учредительная конференция КТЦ ООН-ГКТФ по ИОБГ в Эль-Джадиде, Марокко, в июле 2015 г., специальное совещание Исполнительного директората Контртеррористического комитета (ИДКТК) ООН по теме *«Прекращение потока иностранных боевиков-террористов»* в

---

<sup>3</sup> Подробная передовая практика предотвращения терроризма и борьбы с ним важна, но выходит за рамки этого документа. Делается ссылка на *Конвенцию ООН против коррупции*, A/58/422 (31 октября 2003 г.) Генеральной Ассамблеи ООН, касающуюся предотвращения, криминализации и правоохранительной деятельности, международного сотрудничества, мер по возвращению активов, технической помощи и обмена информацией. Также делается ссылка на соответствующую техническую помощь, предоставляемую Управлением по наркотикам и преступности Организации Объединенных Наций (УНПООН), такую как *Набор инструментов по борьбе с коррупцией УНПООН* (см. также: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/>).

<sup>4</sup> *Резолюция 1373 Совета Безопасности ООН об угрозах международному миру и безопасности, вызванных террористическими актами (резолюция 1373 СБ ООН)*, S/RES/1373 (28 сентября 2001 г.); *Резолюция Совета Безопасности ООН об угрозах международному миру и безопасности (резолюция 1624 СБ ООН)*, S/RES/1624 (14 сентября 2005 г.); *Резолюция Совета Безопасности Организации Объединенных Наций о продлении мандата Исполнительного директората Контртеррористического комитета (ИДКТК) в качестве специальной политической миссии под политическим руководством Контртеррористического комитета (КТК) на период, заканчивающийся 31 декабря 2017 г. (резолюция 2129 СБ ООН)*, S/RES/2129 (17 декабря 2013 г.); Резолюция 2178 СБ ООН, примечание 1 выше.

Мадриде, Испания, в июле 2015 г., Учебная поездка ИОБГ и круглый стол экспертов в Кэрнсе, Австралия, в августе 2015 г., а также семинар экспертов ИОБГ в Вене, Австрия, в сентябре 2015 г. предоставили экспертам возможность представить извлеченные уроки и обсудить эффективные механизмы ОБОГ. Результаты этих совещаний послужили источником информации и сформировали передовые практики, содержащиеся в этом документе.

Кроме того, основные выводы первого семинара в Найроби, Кения, в декабре 2015 г., и второго семинара в Дакаре, Сенегал, в мае 2016 г., посвященного выявлению передовых практик (особенно в области трансграничного сотрудничества и участия приграничных общин), привели к созданию первого сборника передовых практик, основанных на извлеченных уроках, для улучшения стандартов ОБОГ для противодействия терроризму и пресечения потока ИБТ. Дальнейшие основные выводы были собраны на третьем семинаре в Джибути-сити, Джибути, в мае 2016 года, который был посвящен анализу пробелов и потребностей, анализу и управлению рисками, а также мерам по борьбе с коррупцией и пограничному надзору в рамках общей структуры ОБОГ.

Передовые практики, содержащиеся в этом не имеющем обязательной силы документе, предназначены для информирования и направления правительств при разработке мер, руководств, программ и подходов для эффективной ОБОГ с конкретной целью укрепления трансграничного сотрудничества и пограничного надзора в контексте противодействия терроризму. Эти передовые практики также можно использовать для формирования двустороннего или многостороннего сотрудничества в области ОБОГ, а также для оказания технической или иной помощи в наращивании потенциала. Всем государствам рекомендуется рассмотреть возможность использования этих не обязательных к применению передовых практик, учитывая при этом, что внедрение этих передовых практик должно соответствовать действующему международному праву, а также национальному законодательству и нормативным актам и может быть адаптировано к конкретным региональным и субрегиональным реалиям и потребностям.

### **Передовые практики**

Разработанный документ о передовом опыте в области ОБОГ служит общим руководством для информирования и оказания поддержки специалистам-практикам на границе в разработке мер, программ и руководящих принципов для различных стратегий в области противодействия терроризму, здесь также приведены возможные примеры реализованных программ и стратегий.

В общей структуре ОБОГ следует выделить четыре основные формы, а именно: *комплексное, совместное, скоординированное и интегрированное* ОБОГ, которые в идеале четко сформулированы в национальных стратегиях организации охраны границ (СООГ) и

национальных планах действий (НПД).<sup>5</sup> Все эти модели ОБОГ предназначены для предупреждения и предотвращения всех видов транснациональных угроз в целом и противодействия терроризму, пресечения потока ИБТ и борьбы с трансграничной преступностью в частности. Все четыре модели ОБОГ основаны на ключевых принципах внутриведомственного сотрудничества, межведомственного сотрудничества и международного сотрудничества.

В то время как внутриведомственное сотрудничество описывает сотрудничество и координацию различных уровней иерархии в рамках пограничного ведомства или министерства, межведомственное сотрудничество касается сотрудничества и координации между различными министерствами и пограничными ведомствами как на национальном, так и на трансграничном уровнях. Международное сотрудничество включает сотрудничество и координацию с пограничными службами, учебными центрами и министерствами других государств или международных организаций.

### ***Передовая практика 1: Расширение внутриведомственного сотрудничества.***

Внутриведомственные отношения в целом можно разделить на формальные и неформальные договоренности. Формальные соглашения или договоренности по процедурам должны быть разработаны, если для упорядоченного выполнения операций необходимы непрерывные рабочие отношения. Такие официальные письменные договоренности должны быть разработаны, *среди прочего*, в сферах стандартных операционных процедур, отчетности и коммуникации, методов анализа и координации механизмов рабочего процесса в соответствии с национальным законодательством и административными директивами.

Неформальные договоренности лучше описывать как обмен информацией, консультациями, мнениями или советами *между подразделениями* или *между отдельными лицами* в ходе повседневных операций. Неформальные договоренности по определению не узаконены в рамках более крупной структуры.

Для того, чтобы национальные пограничные службы могли эффективно достигать своих целей, они должны улучшать свои возможности и наращивать потенциал между подчиненными им департаментами и подразделениями. Для этого национальные пограничные службы должны обмениваться ноу-хау и внедрять передовой опыт для повышения производительности всей организации, включая повышение эффективности координации деятельности и эффективного сотрудничества между составными частями. Это требует наращивания соответствующего потенциала, *среди прочего*, в области коммуникации, отчетности, четкого разграничения задач и обязанностей, а также процедур и механизмов рабочего процесса.

---

<sup>5</sup> См. более подробную информацию в разделе Передовая практика 13 документа «Передовые практики в области безопасности границ и пограничного контроля в контексте противодействия терроризму и пресечения потока иностранных боевиков-террористов».

Внутриведомственное сотрудничество относится к сотрудничеству между подчиненными подразделениями пограничного ведомства и описывает эффективное и действенное внутреннее сотрудничество и управление составляющими рабочего процесса, обмен информацией и управление ресурсами в рамках министерства, ведомства или агентства, ответственного за конкретные задачи, связанные с:

- вертикальным аспектом внутриведомственного сотрудничества между различными административными уровнями от штаб-квартиры пограничного ведомства до подразделений, работающих на границе (центральный, региональный и местный уровни);
- горизонтальным аспектом сотрудничества между различными пунктами пограничного контроля (ППК), а также внутренними пунктами контроля (разные подразделения одного уровня), который также следует принимать во внимание.

Примеры включают нисходящий информационный поток от центрального уровня к региональному и далее к ППК и отдаленным приграничным районам для своевременного предоставления соответствующей информации. Информация, собранная на ППК и в зеленых/синих приграничных зонах, должна быть передана на центральный уровень, а результаты анализа собранной информации следует передавать на местный уровень для дальнейшего улучшения работы.

В некоторых государствах пограничная служба, пограничная полиция и таможенные службы являются автономными, самоуправляемыми учреждениями и не интегрированы в более крупную министерскую структуру, но могут быть с ними связаны. Таким образом, в соответствующих национальных стратегиях и планах действий по организации охраны границ<sup>6</sup> может быть полезно обозначить пути улучшения сотрудничества в направлении эффективной координации и управления процессами, обмена информацией и управления ресурсами в рамках служб, ответственных за конкретные задачи на местном, региональном и центральном уровнях. В других государствах задачи, связанные с ОБОГ, возлагаются на разные правоохранительные органы одновременно (например, пограничная служба/полиция, иммиграционная служба, таможенная служба, национальная полиция, жандармерия), вне зависимости от того, являются ли они ситуативными или систематизированными, что может привести к дублированию и совмещению полномочий, препятствующих проведению эффективной ОБОГ.

### ***Передовая практика 2: Расширение межведомственного сотрудничества.***

Надлежащее сотрудничество между государственными службами, отвечающими за вопросы, связанные с ОБОГ, часто ограничено установлением общих стратегических направлений. Государственные пограничные службы должны улучшить сотрудничество в конкретных областях между соответствующими ведомствами на центральном, региональном и местном уровнях и в идеале создать межведомственные структуры координации/управления, такие как

---

<sup>6</sup> См. более подробную информацию в Передовой практике 13, примечание 5 выше.

межведомственные комитеты или рабочие группы. Кроме министерств внутренних дел и финансов, следует включить другие министерства, занимающиеся вопросами ОБОГ (например, министерство иностранных дел, обороны, здравоохранения и т. д.). Эти межведомственные органы обычно собираются несколько раз в год и, как правило, сосредоточены на оперативных и краткосрочных вопросах, а не определяют стратегические направления сотрудничества.

Межведомственное сотрудничество описывает и определяет сотрудничество на центральном, региональном и местном уровнях (пограничные пункты контроля, пограничные зоны, зеленые и синие границы) между ключевыми министерствами и государственными ведомствами с различными задачами, связанными с ОБОГ, что сводит к минимуму дублирование и несоответствия.

Межведомственное сотрудничество использует горизонтальный подход, направленный на эффективное и действенное сотрудничество и координацию действий, задач и обязанностей между должностными лицами соответствующих служб, действующих на границе (местный уровень), а также между региональными и центральными министерствами/ведомствами, ответственными за эти мероприятия.

Межведомственное сотрудничество должно регулироваться официальными актами и/или меморандумами о взаимопонимании (MoUs), чтобы охватить весь спектр безопасности границ и пограничного контроля. Во многих случаях оно регулируется недостаточно. Несмотря на то, что многие национальные стратегии ОБОГ признают необходимость *«координации деятельности соответствующих государственных органов для обеспечения безопасности государственных границ»*, деятельность, как правило, не конкретизирована.

Без четкого определения/спецификации деятельности, задач и ответственности организация и обеспечение совместной деятельности и операций, обмен информацией, разработка передового опыта (на основе извлеченных уроков), сотрудничество в учебных программах и курсах, совместное использование оборудования и инфраструктуры (где это уместно), могут вызвать трения, пробелы, дублирование и соперничество на рабочем уровне.

Сложные, опасные угрозы, такие как террористические организации, сотрудничающие с другими преступными организациями для поддержки своей трансграничной деятельности, требуют решительного совместного реагирования. Сотрудничество между государственными службами, включая пограничную службу, пограничную полицию и таможенные органы, а также службами безопасности, главным образом полицией и силами обороны, является наиболее эффективным способом максимального использования ресурсов, создания более полной разведывательной картины и реагирования на угрозы.

Межведомственное сотрудничество не требует от ведомств создания формальных надзорных структур, разработки централизованного процесса планирования или однородности ведомств, чтобы они функционировали и реагировали одинаково. Скорее, оно основано на регулярном

взаимодействии и своевременном обмене информацией между ведомствами, в том числе во время процессов планирования. Успех строится на хороших отношениях, установленных посредством раннего, широкого и многоуровневого взаимодействия. Межведомственное сотрудничество усиливается совместными коммуникационными платформами, в том числе системами информационных технологий (ИТ), поскольку они способствуют обмену информацией и разведанными. Однако создание общих коммуникационных платформ для внутригосударственных и межгосударственных сил безопасности (например, совместимых радиостанций) является особенно сложной задачей.

Соседним государствам следует организовать межведомственные оперативные группы или центры объединения для обеспечения межправительственных и межведомственных усилий по укреплению ОБОГ и противодействию транснациональным угрозам, включая терроризм, трансграничную организованную преступность и ИБТ. Такие оперативные группы или центры слияния лучше реагируют на кризисы и непосредственные угрозы, поскольку ответственные структуры уже будут на месте для координации эффективного ответа. Передовой практикой в контексте межведомственного сотрудничества для служб ОБОГ считается проведение регулярных совместных учений для отработки уже существующих структур координации и реагирования, извлечения уроков из успехов/неудач, а затем устранения любых выявленных недостатков.

### ***Передовая практика 3: Расширение международного сотрудничества***

Взаимодействие между государствами и сотрудничество с международными, региональными или другими многосторонними организациями может расширить доступ к информации, исследованиям, анализу и оперативным данным, а также к путям и средствам усиления подотчетности и смягчения последствий коррупции. Многосторонние организации также могут оказать помощь или найти партнеров для помощи в наращивании потенциала и обучении. Многосторонние форумы могут обеспечить нейтральную среду, в которой специалисты-практики могут наладить сотрудничество в области безопасности границ, обмениваться информацией и улучшать координацию. Понимание и четкое формулирование конкретных обязанностей должностных лиц в приграничных районах также поможет повысить уровень безопасности. В районах, где четкая демаркация границ невозможна, сотрудничество между пограничными органами может основываться на практических мерах, таких как сообщение о подозрительной деятельности в приграничных районах. Хорошее владение местными языками в соответствующих приграничных районах или любым другим языком, широко используемым приграничными должностными лицами, имеет важное значение для качества и эффективности сотрудничества.

На специальном заседании Контртеррористического комитета (КТК) Совета Безопасности в Мадриде в июле 2015 года, посвященном пресечению потока ИБТ, были рассмотрены меры, принятые государствами-членами после принятия резолюции 2178 (2014) Совета Безопасности. В пункте 11 постановляющей части резолюции 2178 Совет особенно призывает государства-

члены «улучшить международное, региональное и субрегиональное сотрудничество [...] для предотвращения поездок иностранных боевиков-террористов с их территорий или через них [...], соблюдая другие обязательства по международному праву». Следовательно, государства должны принимать надлежащие меры для эффективного привлечения к ответственности лиц, совершивших преступления, связанные с терроризмом.

Государствам следует регулярно пересматривать и обновлять национальные и региональные санкционные списки, если это применимо, и следить за тем, чтобы они регулярно распространяли санкционные списки ООН, особенно санкционный список ООН в отношении ИГИЛ/Аль-Каиды, а также практику их применения на основе рекомендаций Совета Безопасности Организации Объединенных Наций. Резолюции 1267 (1999), 1373 (2001) и 2253 (2015)<sup>7</sup>. Кроме того, государствам следует рассмотреть возможность использования других межгосударственных и соответствующих баз данных, а также поощрять их предоставлять национальные списки известных лиц, которые намерены совершить террористические атаки, и, по возможности, соответствующие «списки наблюдения» преступников/террористов.

Следует поощрять сотрудничество между ведомствами, занимающимися пограничными вопросами в разных государствах, на местном, региональном и многонациональном уровнях:

(а) сотрудничество между должностными лицами по обе стороны границы на местном уровне: Это сотрудничество направлено на улучшение повседневного общения и необходимых мероприятий. Оно может варьироваться от обмена информацией до решения возможных оперативных проблем для облегчения законного пересечения границы.

(б) Сотрудничество между соседними государствами на двустороннем или многостороннем уровне: Некоторым государствам-членам может не хватать ресурсов для улучшения стандартов ОБОГ в целом и трансграничного сотрудничества и политики наблюдения за зелеными и синими границами в частности, особенно в том, что касается противодействия терроризму. Двустороннее/многостороннее сотрудничество должно включать регулярные встречи между соседними государствами на местном, региональном и центральном уровнях для обсуждения вопросов, связанных с ОБОГ. Это включает, помимо прочего, координацию пограничного патрулирования по обе стороны границы, создание совместных патрулей и операций, определение статуса различных пунктов пограничного контроля (включая приоритеты и часы работы), создание центров пограничного сотрудничества<sup>8</sup> для усиления коммуникации и обмена информацией, а также подготовку процедур для чрезвычайных ситуаций (например, инцидентов в приграничных районах), координацию и сотрудничество по вопросам, связанным

---

<sup>7</sup> Резолюция 1267 Совета Безопасности ООН о Ситуации в Афганистане (резолюция 1267 СБ ООН) S/RES/1267 (15 октября 1999 г.); Резолюция 2253 Совета Безопасности ООН об Угрозах международному миру и безопасности, вызванных террористическими актами (резолюция 2253 СБ ООН) S/RES/2253 (17 декабря 2015 г.); Резолюция 1373 СБ ООН, примечание 4 выше.

<sup>8</sup> См. также Передовую практику 8, примечание 5 выше.



с инфраструктурой, и возможное создание параллельного контроля.

Вопросы делимитации и демаркации границ должны решаться на двустороннем (или многостороннем, где это применимо) государственном уровне для успешного приграничного сотрудничества и должны обеспечивать альтернативные средства для обеспечения эффективной безопасности границ и управления ими в отсутствие соглашения о демаркации границы.

(с) Сотрудничество, сосредоточенное на вопросах ОБОГ в многонациональном измерении: Благодаря многонациональному сотрудничеству, можно обмениваться и предоставлять соответствующую информацию, а также легче организовывать регулярные обучающие семинары. Семинары, организованные на многонациональном уровне, также могут способствовать укреплению доверия и созданию неформальной сети должностных лиц пограничных служб из родственных ведомств, которые будут более склонны контактировать друг с другом. Усилия по многонациональному сотрудничеству должны быть сосредоточены на подготовке доступа государств к различным международным базам данных, таким как база данных INTERPOL об украденных и утерянных проездных документах (SLTD) и другим базам данных, доступным через Программу управления границами INTERPOL и систему goCASE<sup>9</sup> УНПООН для хранения и обработки информации и разведывательных данных и их анализа.

Соседним государствам следует рассмотреть возможность разработки двусторонних или многосторонних соглашений или договоренностей между соответствующими пограничными правоохранительными органами, поскольку они могут способствовать четкой коммуникации и обмену информацией, а также определять методологии работы и скоординированных действий, в частности, когда специальные отделы/подразделения берут на себя контроль, ответственность в случаях транснациональных угроз, терроризма и ИБТ, трансграничной организованной преступности и контрабанды товаров, представляющих угрозу для общества (например, СОЛВ, наркотики, краденое имущество и т. п.).

Совместная двунациональная и многонациональная деятельность должна осуществляться, *среди прочего*, в следующих направлениях:

- Регулярные плановые встречи и обмен информацией (т. е. на местном, региональном, национальном уровнях)<sup>10</sup>;
- Анализ рисков и оценка угроз<sup>11</sup>;
- Совместное и/или скоординированное патрулирование вдоль «зеленой» и «синей»

---

<sup>9</sup> Программное решение Управления по наркотикам и преступности ООН (УНПООН) по ведению расследований goCASE является частью семейства программных продуктов правительственного офиса «go», разработанных Службой информационных технологий (СИТ) УНПООН — командой решений для правоохранительных органов, как интегрированный инструмент для ведения следственных дел и анализа для государственных правоохранительных, следственных, разведывательных органов. и органов прокуратуры всех государств-членов ООН.

<sup>10</sup> См. также Передовую практику 7, примечание 5 *выше*.

<sup>11</sup> См. также Передовую практику 12, *там же*.

- границы (при необходимости)<sup>12</sup>;
- Совместные ППК (подход «одного окна» или «единого окна»)<sup>13</sup>;
  - Назначение сотрудников-координаторов и обмен сотрудниками по связям<sup>14</sup>;
  - Создание двух- или многонациональных центров приграничного сотрудничества — ЦПС<sup>15</sup>;
  - Поисковые операции<sup>16</sup>;
  - Тренинги и занятия;
  - Планы экстренного оповещения на случай кризисного вмешательства и ликвидации последствий стихийных бедствий;
    - Взаимная поддержка в борьбе с трансграничными катастрофами (например, пожарами, наводнениями, экологическими трансграничными катастрофами и т.п.).

***Передовая практика 4: Разработка и внедрение комплексных программ наблюдения за удаленными пограничными районами.***

Эффективное наблюдение за удаленными пограничными районами и пограничными зонами, прилегающими к официальным пунктам въезда (т. е. автомобильным ППК, железнодорожным ППК, гаваням, аэропортам), необходимо для предотвращения обхода лицами официальных ППК с целью предотвращения проверок, контрабанды товаров, проникновения с целью совершения террористического акта, нападения или попытки незаконного въезда или выезда с территории государства.

Широкое и постоянное присутствие пограничников в определенном районе обеспечивает сдерживание террористов и ИБТ, а также другой трансграничной преступной деятельности и повышает устойчивость приграничных общин к влиянию террористических групп и преступных организаций. Постоянное присутствие службы безопасности может также повысить осведомленность приграничных общин о террористических угрозах в этом районе и способствовать пониманию местных и личных последствий деятельности террористических и транснациональных организованных преступных групп. При установке оборудования и систем ОБОГ, особенно в отдаленных районах, важно учитывать условия и возможности на местах (например, климатические и территориальные проблемы/особенности). Современное оборудование, требующее надежной инфраструктуры, технического обслуживания, обучения и практики, может быть не лучшим выбором для всех мест и условий. Государствам следует изучить способы извлечения выгоды из недорогих, но гибких систем ОБОГ, особенно подходящих для областей удаленного управления, установив базовый уровень требований к

---

<sup>12</sup> См. также Передовую практику 10, *там же*.

<sup>13</sup> См. также Передовую практику 14, *там же*.

<sup>14</sup> См. также Передовую практику 9, *там же*.

<sup>15</sup> См. также Передовую практику 8, *там же*.

<sup>16</sup> См. также Передовую практику 11, *там же*.

инфраструктуре, которые применимы даже при самом низком уровне инвестиций и возможностей.

Для эффективного выполнения обязанностей по охране государственной границы пограничники должны использовать как стационарные, так и мобильные подразделения. Соответствующая законодательная база должна обеспечить предоставление пограничникам достаточных правовых полномочий для выполнения этой задачи таким образом, чтобы предотвратить обход проверок в пунктах въезда и помешать лицам обходить проверки. Законодательство должно гарантировать пограничникам, что они наделены достаточными юридическими полномочиями для выполнения своих обязанностей, а также гарантировать наличие правовой базы для мобильных подразделений. Количество пограничников, осуществляющих наблюдение, должно быть адаптировано к существующим или выявленным транснациональным угрозам и предполагаемым рискам.

Кроме того, разработка Национальной *программы мониторинга границ*<sup>17</sup> - это возможность для государств усилить безопасность на своих границах, позволив приграничным общинам и хозяйствам сообщать о незаконных перемещениях через границы и подозрительном поведении отдельных лиц. Люди, сообщающие в национальную *Программу мониторинга границ*, знают свою местную среду, и это может сделать любой человек, несмотря на то, что он находится в столицах, региональных центрах и отдаленных районах и работает в таких разнообразных отраслях, как транспорт, логистика грузов, судоходство и рыболовство.

Сторонники национальной *Программы мониторинга границ* нацелены:

- Предоставлять своевременную информацию о любых необычных или подозрительных инцидентах, представляющих интерес для национальных правоохранительных органов, занимающихся ОБОГ;
- Совместно с национальными службами ОБОГ работать над развитием консультативных и совместных рабочих механизмов;
- Отслеживать и улучшать свою внутреннюю безопасность.

В то же время национальные органы ОБОГ должны взять на себя следующие обязательства:

- Предоставить больше ресурсов для пограничного патрулирования в отдаленных приграничных районах;
- Проводить просветительские мероприятия и консультирование по вопросам, касающимся безопасности;
- Принимать участие и поощрять развитие консультативных и совместных рабочих механизмов;

---

<sup>17</sup> Национальные пограничные службы отвечают за охрану границ в тесном сотрудничестве и координации с рядом разведывательных, правоохранительных органов и инициатив частного сектора. Разработка *Программы мониторинга границ* может оказать существенную поддержку национальным пограничным службам, предоставляя соответствующую информацию для эффективной защиты и контроля границ.

- Поощрять региональные и местные органы ОБОГ к взаимодействию со своими местными общинами для выяснения потребностей общин и информирования общин о роли органов ОБОГ.

***Передовая практика 5: Взаимодействие с приграничными общинами и расширение их возможности в качестве ключевых участников обеспечения безопасности границ и управления ими.***

Взаимодействие с общинами, живущими в отдаленных пограничных зонах, и кочующими общинами, блуждающими в безлюдных приграничных районах, может помочь получить информацию, которая может создать всестороннюю осведомленность о ситуации и помочь официальным лицам различить «обычные» движения от тех, которые являются необычными или подозрительными. Пограничные и кочующие общины обладают обширными знаниями о районе, характеристиках местности, возможных преступных сетях и террористических группах, действующих в этом районе, их укрытиях и местах встреч, а также других вопросах безопасности, и могут предоставить соответствующую информацию пограничным службам.

Взаимодействие с приграничными и кочующими общинами поможет наладить связи между отдаленными приграничными районами и государственными учреждениями на центральном уровне. Таким образом, приграничные общины должны быть проинформированы о том, что распространенные преступления, такие как контрабанда товаров повседневного спроса на черном рынке, обеспечивают финансирование как трансграничных организованных преступных групп, так и террористических организаций.

Пограничные правоохранительные органы, взаимодействующие с общинами через осознание общих пограничных угроз и местных последствий воздействия этих угроз, могут помочь повысить устойчивость этих общин к преступному влиянию. Концепцию *Пограничной охраны общественного порядка* следует воспринимать как важный инструмент, посредством которого пограничные органы могут повышать осведомленность приграничных общин относительно угроз, которые представляют трансграничная организованная преступность и терроризм, а также организовывать и участвовать в регулярных встречах с представителями приграничных общин.<sup>18</sup> Также важно учитывать экономические последствия политики и процедур безопасности границы для местного населения, чтобы обеспечить устойчивость и рассмотреть проекты развития, которые помогают возвести мосты между трансграничными общинами и укрепить доверие к властям, не позволяя им полагаться на другие негосударственные группы или постепенное снижение такого доверия и создание враждебной среды для таких групп.

Отсутствие национальной принадлежности приграничных общин к их государству может создать потенциал для эксплуатации организованной преступностью и террористическими организациями и способствовать радикализации насилия. Во избежание подобных событий

---

<sup>18</sup> См. также Передовую практику 6, примечание 5 выше.

государства должны активно проводить социальную и экономическую политику, чтобы помочь интегрировать эти общины с национальной идентичностью и правительством. Общины должны иметь доступ к адекватным системам здравоохранения, образования и социального обеспечения, а также пользоваться соответствующими государственными услугами и базовой инфраструктурой для поддержания их жизнедеятельности.

Важны меры по укреплению доверия. Поскольку кочующие и оседлые приграничные общины передвигаются в отдаленных и незаселенных приграничных районах, они создают возможности для партнерства, но могут создавать и проблемы для трансграничной преступности, если ими пренебречь. Приграничные и кочующие общины часто обладают тесными контактами и отличным знанием местных условий в отдаленных приграничных районах, что может иметь важное значение для повышения эффективности ОБОГ.

Поскольку кочующие общины следуют маршрутами своего скота, а приграничные общины пересекают границы в деревни и на рынки по другую сторону границы и за пределы официальных пограничных пунктов контроля по торговым и семейным причинам, государственные органы могут изучить варианты выдачи удостоверений личности исключительно для членов приграничных общин и реестров членов кочующих общин, которые дадут владельцам право пересекать границы за пределами официальных пунктов пропуска на основании двусторонних и/или многосторонних соглашений. Такие удостоверения личности также позволят пограничникам идентифицировать любое другое лицо, не связанное с приграничными и/или кочующими общинами, при проведении более детальной проверки.

Коммуникация и сотрудничество между соседними пограничными службами и соответствующими правоохранительными органами, а также координация действий внутри и за пределами государства являются неизбежными и ключевыми элементами эффективного предотвращения транснациональных угроз и противодействия терроризму, ИБТ и трансграничной преступностью. Предприятия частного сектора, включая промышленность, и их партнеры за границей должны быть интегрированы в процессы обмена информацией и программы взаимодействия.

Это может способствовать укреплению взаимного доверия с национальными пограничными службами и увеличить обмен разведанными и информацией с помощью различных средств, включая информирование общественности.

***Передовая практика 6: Разработка и внедрение Программы Пограничной охраны общественного порядка.***

В целом, охрана общественного порядка — это метод правоохранительной деятельности, который способствует организационным стратегиям, облегчающим систематическое использование партнерства и методов решения проблем для активного устранения непосредственных условий, которые вызывают проблемы общественной безопасности, такие

как преступность, социальные беспорядки и страх перед преступностью.

Благоприятное мнение о партнерстве с приграничными общинами для улучшения ОБОГ учитывает, что безопасность граждан является наиболее важной, и национальные пограничные службы должны взаимодействовать с приграничными общинами на основе партнерства и диалога со всеми заинтересованными сторонами посредством их участия для улучшения управления безопасностью границ, что означает, что и должностные лица, и граждане несут ответственность за эффективное управление границами.

*Пограничная охрана общественного порядка*, т. е. сотрудничество между национальными органами ОБОГ и приграничной общиной, способствует усилиям на основе партнерства и сотрудничества между национальными пограничными службами и приграничными общинами для более эффективного и результативного выявления, предотвращения и решения проблем, связанных с транснациональными угрозами в целом и терроризмом, ИБТ и трансграничной организованной преступностью в частности. Пограничная охрана общественного порядка также занимается вопросами общественной безопасности, социальных беспорядков или социальной деградации приграничной общины, чтобы улучшить жизнь приграничных общин, исходя из того факта, что безопасность границ — это безопасность человека.

*Пограничная охрана общественного порядка* и управление пограничной полицией, ориентированное на приграничные общины, способствует стратегическим подходам к пограничной охране, которые концентрируются на установлении связей между правоохранительными органами (в данном случае с государственной пограничной охраной, пограничной полицией, таможенной службой и другими правоохранительными органами, участвующими в ОБОГ) и тесном сотрудничестве с членами этих приграничных общин.

*Пограничная охрана общественного порядка* обеспечивает децентрализованный подход и сосредотачивается на приграничных общинах. Сотрудники пограничной службы живут и работают в установленном районе, работая в активном партнерстве с приграничными общинами, включая неформальных лидеров общин, чтобы помочь предотвратить трансграничную преступность, а также выявить и решить проблемы и повысить ответственность за региональные проблемы. Улучшенный доступ к государственным и социальным услугам для приграничных общин, особенно в отдаленных приграничных районах, является дополнительным преимуществом *Пограничной охраны общественного порядка*. Если приграничные общины не рассматриваются как часть местной или национальной структуры безопасности, а доверие к поставщикам услуг безопасности не строится, это может способствовать процветанию трансграничной организованной преступности и деятельности, связанной с терроризмом. Часто приграничные общины уязвимы перед экономическими потрясениями и преступностью, а чувство бесправия или страх перед представителями пограничной безопасности может превратить уязвимость в возможности для нечестных субъектов. Вовлечение приграничных общин в более широкие рамки мер безопасности может включать охват общин с другой стороны границы, где это возможно (например, кочующих

общин).

Возможность найма пограничных патрульных сил из числа местного населения является основным средством привлечения ресурсов общин, учитывая их глубокое понимание местной среды, культуры и традиций, языков и географии, а также личных связей семьи и друзей, которые могут помочь в предоставлении обширной информации от местного населения. Включение женщин-служащих в подразделения ОБОГ также окажет положительное влияние на более эффективное взаимодействие с приграничными общинами. Кроме того, важно обучать такие группы *Пограничной охраны общественного порядка* непосредственно в районах, где они будут патрулировать.

Подход к противодействию терроризму, ИБТ и трансграничным организованным преступным группировкам, ориентированный на *Пограничную охрану общественного порядка*, должен, среди прочего, фокусироваться на:

- Укреплении доверия и расширении партнерских отношений между приграничными общинами и службами ОБОГ;
- Улучшении взаимодействия с местными общинами и лидерами общин;
- Привлечении приграничных общин к разработке, внедрению и оценке различных стратегий и планов действий, политики и мер, связанных с ОБОГ;
- Создании зон свободной торговли в интересах приграничных общин (экономических и коммерческих);
- Межгосударственном подходе к социально-экономическому развитию приграничных общин;
- Ознакомлении средств массовой информации с передовой практикой освещения вопросов, связанных с ОБОГ, терроризмом, ИБТ и трансграничной организованной преступностью;
- Принятии во внимание глубоких межграничных общественных связей;
- Установлении диалога со всеми членами приграничных общин (включая вождей племен, этнических групп, религиозных лидеров и кочующих общин) и представителями гражданского общества;
- Безопасность границ — это безопасность людей: противодействие терроризму, ИБТ и трансграничным организованным группам «должно учитывать проблемы, связанные с приграничными общинами, и укреплять государственную безопасность». *Пограничная охрана общественного порядка* не может рассматриваться как самостоятельный инструмент для предотвращения терроризма и пресечения потока ИБТ и борьбы с трансграничной организованной преступностью;
- *Пограничную охрану общественного порядка* следует рассматривать не как альтернативу обязательствам государства в области ОБОГ, а как дополняющий компонент политики ОБОГ;
- *Пограничная охрана общественного порядка* должна стать важной частью

национальной Стратегии организации охраны границ и НПД.

Рекомендуемые ключевые принципы работы *пограничной охраны общественного порядка, среди прочего*, следующие:

- Добросовестность и подотчетность национальным органам ОБОГ;
- Наличие, наглядность и доступность национальных органов ОБОГ для приграничных и кочующих общин;
- Подходы и политика, ориентированные на приграничные общественные службы (национальные органы ОБОГ должны выступать в качестве поставщика услуг);
- Внимание к проблемам приграничных общин и адекватное реагирование на их потребности;
- Права человека и уважение ко всем членам приграничной общины.

***Передовая практика 7: Разработка и внедрение программ и механизмов обмена информацией для ОБОГ.***

Четкая и точная коммуникация, а также активный обмен информацией между должностными лицами пограничной полиции/охраны и таможенных служб являются фундаментальными аспектами успешного сотрудничества и эффективной координации деятельности как на ППК, так и вдоль границ.

Следовательно, необходимо рассмотреть и устранить любые препятствия для обмена соответствующей информацией, поскольку препятствия для обмена информацией являются препятствиями для эффективной ОБОГ. Своевременный и точный обмен информацией касается практически всех направлений сотрудничества в части пассажиропотока и грузов, расследований, анализа рисков, патрулирования и специальных трансграничных операций.

Обмен информацией — это не только вопрос, ограничивающийся сотрудничеством между должностными лицами пограничной полиции/охраны и таможенных служб. Многие из баз данных, используемых такими учреждениями, во многих случаях находятся в информационных системах Министерства внутренних дел и Министерства финансов. Поэтому для успешного сотрудничества требуется более широкий формат для обмена соответствующей информацией с участием этих учреждений и их различных ведомств (например, уголовной полиции, подразделений по борьбе с организованной преступностью, разведывательных служб, иммиграционных служб, органов визового режима).

В широком спектре коммуникации и проактивного обмена информацией следует упомянуть по крайней мере четыре разных категории, а именно «*по запросу*» и «*ситуативный*» обмен информацией, с одной стороны, и «*периодический*» и «*постоянный обмен через общие базы данных*», с другой стороны.

Обмен информацией «*по запросу*» и «*ситуативный*» является наиболее распространенным



подходом, установленным между государствами, которые наладили хорошо функционирующее трансграничное сотрудничество. Общая информация в основном касается инцидентов, случаев расследования или конкретной разведывательной информации (например, нелегальная миграция, трансграничная организованная преступность). «Периодический» обмен информацией включает в себя различные ежедневные или ежемесячные операции, анализы рисков или разведывательные отчеты, которыми обмениваются пограничные органы. «Непрерывный обмен через общие базы данных» зависит от двусторонних или многосторонних соглашений между государственными пограничными службами и совместимости технических стандартов.

На региональном и местном уровнях коммуникация и обмен информацией должны обеспечиваться, *среди прочего*, руководителями пограничных округов, пограничных застав и ППК на регулярной основе, а также между специалистами-пограничниками на «ситуативной» основе. На оперативном уровне совместные встречи в идеале должны проводиться ежедневно, в зависимости от рабочей нагрузки и актуальных тем для обсуждения. Руководители пограничной полиции/охраны и таможенных служб должны проводить еженедельные неформальные встречи, а также более официальные встречи раз в месяц.

Кроме того, разработка эффективной системы обмена информацией для подключения приграничных общин к государственным пограничным службам имеет решающее значение и является важным элементом комплексных систем ОБОГ. Кампании по информированию общественности по принципу «*знай своих соседей, видишь что-то, сообщай об этом*» привлекут внимание граждан и приграничных общин, чтобы они были бдительными и имели возможность выявлять потенциальные угрозы со стороны террористических групп и других опасных преступников для принятия немедленных мер.

Номера горячей линии полезны, но при разработке системы специалисты-практики должны учитывать важность наличия инфраструктуры по горячей линии для сортировки и направления звонков в нужное и ответственное учреждение на местном уровне. Центры, в которых размещены горячие линии, должны сортировать входящие звонки, чтобы информация, требующая немедленного действия, обрабатывалась с наивысшим приоритетом и почти сразу же направлялась в нужное оперативное учреждение.

Важно, чтобы те, кто сообщает информацию, особенно в отдаленных районах, видели результат своих усилий сообщать о подозрительной или преступной деятельности на границе. Следует остерегаться «усталости от звонков», когда приграничные общины могут быть перегружены номерами «горячих линий» различных пограничных правоохранительных органов, что может привести к путанице и неправильному направлению.

Общее и целенаправленное информирование общественности можно использовать для улучшения понимания системы. Пограничные службы также могли бы связаться с звонящими, чтобы сообщить им, какие действия были предприняты и как их информация помогла повысить

безопасность. Это помогает государственным пограничным службам создавать и поддерживать доверие, партнерство, взаимопонимание, доверие и актуальность с гражданами, которым они служат.

### ***Передовая практика 8: Создание Центров приграничного сотрудничества.***

Эффективные системы ОБОГ занимаются поиском новых форматов для расширения трансграничного сотрудничества, включая совместное сотрудничество и контактные центры для правоохранительных органов, занимающихся вопросами, связанными с ОБОГ.

Коммуникация, координация и сотрудничество между соседними пограничными службами и соответствующими правоохранительными органами внутри и за пределами государства являются неизбежными и ключевыми элементами эффективного предотвращения транснациональных угроз и борьбы с трансграничной преступностью. Центры приграничного сотрудничества (ЦПС) являются ценными инструментами в процессе прямого приграничного сотрудничества с учетом недавних и будущих изменений, особенно в отношении обмена информацией. Расположенные на позициях, имеющих стратегическое значение для наблюдения за трансграничной преступностью, ЦПС играют ключевую разведывательную роль для оперативных служб. ЦПС размещают различных представителей из нескольких соответствующих ведомств в государстве (например, из пограничной службы, пограничной полиции, таможенной службы, береговой охраны, полиции, иммиграционной службы и т. д.) в совместимой зеркальной системе с их коллегами по другую сторону границы, что может способствовать создать взаимное доверие и расширять обмен разведанными и информацией на региональном уровне с помощью различных средств, включая совместные учебные программы.

Двусторонние или многосторонние соглашения о создании ЦПС в качестве совместных центров сотрудничества для пограничных правоохранительных органов должны включать трансграничные оперативные действия (такие как наблюдение, контролируемые поставки и санкционированное преследование по горячим следам), совместные полицейские операции (такие как совместное патрулирование и скоординированное патрулирование), обмен информацией, трансграничная кадровая поддержка, когда пограничники/полиция и таможенные органы государств-партнеров работают вместе под одной крышей и несут ответственность за общую приграничную территорию. В идеале центры совместного сотрудничества должны быть расположены недалеко от границы.

Эти ЦПС способствуют трансграничному обмену информацией и помогают, среди прочего, ответственным пограничникам, пограничной полиции и таможенным органам и другим правоохранительным органам, вовлеченным в ОБОГ, в выполнении их оперативных задач. Сотрудничество включает в себя поддержку в координации трансграничных операций и поиска соответствующих контактных лиц в соседних государствах путем создания мостов между правоохранительными органами в разных государствах. ЦПС помогают преодолеть языковой

барьер. Сотрудники центров должны говорить на языке (языках) соседнего государства и иметь соответствующие средства связи.

***Передовая практика 9: Выдвижение и назначение сотрудников по координации пограничных служб.***

Целью *сотрудников по координации пограничных служб* (СКПС) является достижение наилучшего использования ресурсов или занятости пограничных органов одного государственного органа другим. СКПС часто передают технический или тематический опыт своей главной организации и являются частью других организаций для обеспечения непосредственной координации и обмена знаниями.

Сотрудничество с соседними пограничными службами за пределами действия национальной юрисдикции следует рассматривать как неотъемлемую часть государственных стратегий и планов действий в области ОБОГ. Одной из основных задач является активизация существующего двустороннего сотрудничества с соседними государствами, а также с государствами происхождения и транзита в отношении незаконной миграции. Как и в случае других национальных мероприятий, связанных с ОБОГ, внешнее сотрудничество в основном основано на результатах анализа рисков и управления рисками. Выстраивание внешних связей посредством назначения СКПС является ценным инструментом для эффективной борьбы с нелегальной миграцией, выявления поддельных проездных документов, распознавания путешественников, имеющих подлинные проездные документы, выданные на других лиц, и борьбы с трансграничной организованной преступностью в соответствии с национальной Стратегией и НПД по организации охраны границ.

СКПС могут направляться в исполнительные пограничные правоохранительные органы и/или таможенные службы, работающие на морской и сухопутной границах и в соответствующих аэропортах, а также в береговой охране. Они могут консультировать и оказывать поддержку сотрудникам пограничных ведомств государства-партнера относительно стандартов и мер наблюдения и контроля на международных границах по их просьбе и по согласованию с органом власти страны и в соответствии с их правовой базой и стандартными операционными процедурами (SOP). СКПС могут наблюдать и собирать доказательства, основанные на показаниях подозреваемых и обвиняемых и/или свидетельских показаниях, для установления предполагаемой связи с нелегальной миграцией и трансграничной преступностью (т. е. с контрабандистами и торговцами людьми). СКПС не должны выполнять какие-либо задачи, связанные с суверенитетом государства-партнера, и, чтобы быть наиболее эффективными, они должны быть размещены в основном на ППК и участках границы, которые представляют особый интерес с точки зрения трансграничной преступности и предупреждения транснациональных угроз.

Деятельность СКПС не должна наносить ущерба суверенитету государства, которому оказывается помощь; выполнение ими своих задач не должно влиять на внутреннее

законодательство и административные правила.

В каждом случае сформулированные задачи СКПС должны выполняться:

- в соответствии с национальным законодательством;
- в строгом соответствии с конкретными положениями, содержащимися в различных двусторонних соглашениях, которые при необходимости могут быть дополнены более конкретными договоренностями;
- по согласованию с властями принимающего государства и в соответствии с их инструкциями.

СКПС, которые поочередно назначаются пограничной/охранной и таможенной службами, обычно имеют доступ ко всем базам данных и системам обоих ведомств. Таким образом, СКПС играют центральную роль в межведомственном сотрудничестве, международном сотрудничестве и обмене информацией, а специализированные подразделения, работающие над трансграничными оперативными заданиями, могут напрямую контактировать друг с другом.

***Передовая практика 10: Проведение совместного и скоординированного трансграничного патрулирования, а также совместных межведомственных и междисциплинарных оперативных учений.***

Координация деятельности по наблюдению за границей между соседними государствами в соответствии с национальным законодательством и на основе взаимных соглашений (например, посредством меморандумов о взаимопонимании) имеет решающее значение для эффективного трансграничного сотрудничества.

*Совместные патрули* — это группы патрулирования границы, которые состоят из двух или более пограничников из соседних государств и, следовательно, приходящих из разных государственных пограничных служб (т. е. пограничной полиции, пограничной службы, таможенной службы, береговой охраны), они осуществляют совместное патрулирование в соответствии с конституционным и национальным законодательством. *Совместное патрулирование* давно доказало свою полезность и в то же время является видимым признаком хорошего сотрудничества и взаимного доверия.

*Скоординированное патрулирование* означает, что пограничные подразделения одного государства патрулируют вдоль границ соседнего государства, охватывая интересы и юридические обязательства обоих государств. Патрулирование будет происходить поочередно в каждом государстве по согласованию между соответствующими государственными пограничными службами (т. е. пограничной службой, пограничной полицией, таможенной службой, иногда военной службой).

*Смешанное патрулирование* обозначает группы пограничного патрулирования, состоящие из

пограничников из различных пограничных служб (например, пограничной службы, пограничной полиции, таможенной службы) либо на национальном, либо на международном уровне (трансграничное). *Смешанные патрули* помогают обмениваться опытом и информацией, укреплять доверие и развивать трансграничное сотрудничество между правоохранительными органами.

*Совместные межведомственные и междисциплинарные оперативные учения* должны быть организованы и проведены с участием соответствующих пограничных органов государств региона, в случае необходимости, в сотрудничестве с внешними партнерами. Такие учения могут быть разработаны на индивидуальной основе и адаптированы по мере необходимости. Учения могут включать в себя различные блоки, посвященные стратегиям организации охраны границ на национальном и региональном уровнях, региональным стратегическим вопросам трансграничной безопасности, обзору национальной политики в сфере сотрудничества в области ОБОГ, разработанным механизмам взаимопомощи и модулям, в которых подчеркивается роль прав человека и участие общин из территорий с прозрачными границами. Кроме того, в ходе учений могут быть рассмотрены вопросы, связанные с консультациями по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, обучением командного состава в случае возникновения чрезвычайных ситуаций для работы на двустороннем и региональном уровнях, а также рассмотрены планы реализации трансграничной безопасности во время тактических операций. Совместные тактические операции по перехвату и консультации пограничного патрулирования могут касаться передовых оперативных навыков, необходимых для дневных и ночных операций, включая передовую навигацию и отслеживание, передовую подготовку по обращению с огнестрельным оружием, тактическую медицину, подходящие контрольно-пропускные пункты, разработку информации и операции по быстрому перехвату.

Уроки, извлеченные из таких учений, демонстрируют важность надежного межведомственного сотрудничества на национальном и международном уровнях для эффективного реагирования на серьезные инциденты в области безопасности и демонстрируют важность эффективной связи между структурами управления и контроля.

***Передовая практика 11: Определение параметров трансграничного оперативного взаимодействия.***

Совместные операции пограничных правоохранительных органов как на национальном, так и на трансграничном уровне имеют жизненно важное значение, поскольку они обеспечивают возможности для эффективной координации и эффективного сотрудничества. Органы государственной власти, занимающиеся вопросами, связанными с ОБОГ, в разных регионах могут по-разному определять термин «*трансграничное оперативное взаимодействие*», но, как правило, он касается ряда мер, которые не выполняются на регулярной основе, а планируются и продолжаются в течение длительного времени, периода времени, с большей степенью сложности/координации или на более широкой территории.

Совместные операции могут варьироваться от детальных проверок до крупномасштабных трансграничных оперативных действий, направленных на перехват каналов торговли людьми и противодействие транснациональным угрозам. Кроме того, такое трансграничное оперативное взаимодействие может иметь место в крупном ППК, на национальном или даже международном уровне и с участием правоохранительных органов нескольких государств, занимающихся вопросами, связанными с ОБОГ. Совместные операции могут включать патрулирование и наблюдение за границами с использованием совместных мобильных подразделений.

Совместные операции имеют очевидные преимущества как с точки зрения эффективности, так и результативности. Высокая эффективность обычно достигается благодаря тому, что все привлеченные учреждения могут предоставлять разведывательную информацию и/или ресурсы, что значительно усиливает их влияние. Повышение эффективности достигается за счет того, что компетентный орган находится на месте и может немедленно приступить к дальнейшему разбирательству, если в ходе *трансграничного оперативного взаимодействия* будет раскрыто преступление, подпадающее под его компетенцию.<sup>19</sup> Это экономит время на подготовку документации по уголовным делам, упрощает процедуру последующей передачи в ответственный орган. Дополнительные преимущества совместных операций включают объединение персонала и соответствующего технического оборудования.

Эффективная координация и тесное сотрудничество в области *трансграничного оперативного взаимодействия* требует заключения двусторонних или многосторонних соглашений. Среди прочего, при наличии больших расстояний между населенными пунктами во многих приграничных регионах, таких как регионы Африканского Рога и Сахеля, соглашения должны касаться, *среди прочего*, следующих основных моментов в отношении трансграничного оперативного взаимодействия:

- Определение допустимого расстояния до соседнего государства, при котором могут иметь место трансграничные оперативные действия;
- Определение ведущего органа, который согласовывает первичные мероприятия по трансграничному оперативному взаимодействию и его продолжительность;
- Продолжительность реагирования первичных мер на трансграничную угрозу безопасности;
- Разработка адекватных контрмер, которые потенциально могут быть осуществлены (например, по суше с воздушной или морской поддержкой, если необходимо);
- Как государство может добиваться передачи задержанного подозреваемого из другого государства;

---

<sup>19</sup> Например, если злоумышленник был задержан пограничниками/полицейскими из-за контрабанды товаров, и таможня привлечена к трансграничной оперативной операции, злоумышленника будет легко передать ответственному государственному органу для дальнейшей обработки. Другой пример: если пограничники/полицейские задержат преступника, занимающегося контрабандой СОЛВ или большого количества наркотиков, то в большинстве государств за это будут отвечать специальные полицейские силы (в основном криминальная полиция).

- Обмен информацией о ходе расследований и их результатах в отношении трансграничной оперативной деятельности;
- Определение конкретных официальных контактных лиц, чтобы пограничники точно знали, кого уведомлять и с кем взаимодействовать при различных сценариях.

Цель должна заключаться в том, чтобы передовые офицеры имели все необходимые инструменты для эффективного сотрудничества со своим партнером через границы в сочетании с эффективными механизмами для проведения расследований, задержания подозреваемых, защиты своих граждан и обеспечения общественной безопасности.

Соглашения должны предусматривать четко определенные рабочие параметры, а также предусматривать случаи, когда может потребоваться посредничество. В некоторых случаях продолжительность может быть предпочтительным способом определения допустимого объема трансграничного оперативного взаимодействия и координации.

### ***Передовая практика 12: Проведение эффективного анализа рисков.***

Проведение анализа рисков играет ключевую роль в области ОБОГ, на котором, *среди прочего*, основывается развитие сотрудничества как на национальном, так и на трансграничном уровне, совместные операции и обучение, связанное с управлением и контролем внешних границ.<sup>20</sup> Анализ должен быть сосредоточен на рисках, связанных с общественным порядком и безопасностью и параллельно на угрозах, которые могут повлиять на безопасность внешних границ.

Общая цель анализа рисков заключается в предоставлении всеобъемлющей и подробной информации, которая предоставит высшим должностным лицам границы информацию, необходимую им для снижения и смягчения изученных и выявленных рисков в связи с недостаточными ресурсами и возможностями. Анализ рисков поможет устранить и свести к минимуму выявленные разрывы между рисками и возможностями, и, хотя полностью устранить риски невозможно, понимание масштабов и характера рисков жизненно важно для эффективного управления рисками. В процессе проведения анализа рисков эксперты будут оценивать выявленные риски и любые неопределенности в их измерении и исследовать пробелы в информации, а также рекомендовать приоритеты при наличии множественных угроз. Анализ рисков способствует смягчению транснациональных угроз за счет рассмотрения информации из отчетов после инцидентов и предоставления этой информации лицам,

---

<sup>20</sup> Пограничный контроль — это деятельность, осуществляемая на границе исключительно в ответ на намерение пересечь эту границу, независимо от каких-либо других соображений. Сюда входят действия в отношении лиц, их транспортных средств и объектов, находящихся в их владении. Он охватывает: (а) проверки, проводимые в уполномоченных ППК, чтобы гарантировать, что лица, их транспортные средства и предметы, находящиеся в их владении, имеют право на въезд или выезд из государства; и (б) наблюдение за границами за пределами разрешенных ППК и установленных часов, в соответствии с национальным законодательством, для предотвращения пересечения лицами ППК с целью избегания проверок и незаконного въезда или выезда с территории государства.

принимающим решения, которые предпримут соответствующие действия на основе анализа.

Соответствующие мероприятия, которые должны быть разработаны и реализованы ответственными пограничными службами, направлены на

- осуществление проверок и надзора на внешних границах в соответствии с национальным законодательством и международным правом, включая двусторонние и многосторонние договоры;
- сбор, анализ и обмен любыми конкретными оперативными данными или общей информацией, позволяющей компетентным органам анализировать риск, который лицо, объект или актив представляет для национальной безопасности общего пространства свободы передвижения, правопорядка или национальной безопасности государства;
- анализ развития угроз, которые могут повлиять на безопасность внешних границ, и соответствующее определение приоритетов действий;
- прогноз потребностей, связанных с человеческими ресурсами и оборудованием для обеспечения безопасности на внешних границах;
- разработка стратегических планов реализации оперативных и тактических планов.

Последовательный и всесторонний анализ рисков, влияющих на безопасность на границах, требует разработки и понимания общих индикаторов. Постоянные наблюдения и оценка таких индикаторов позволят принимать эффективные меры на местах. Совместный процесс анализа рисков должен быть систематическим и постоянным с согласованным и четко определенным содержанием, матричной структурой и методами обработки соответствующей информации. Анализ облегчит выявление потенциальных рисков, возникающих на и вдоль границ государств.

Анализ рисков может определить превентивные меры для снижения вероятности транснациональных угроз и изучения успешных мер противодействия угрозам. Трансграничный обмен информацией между государствами и пограничными службами в отношении процессов принятия решений важен на стратегическом, оперативном и тактическом уровнях. Важнейшей задачей в области управления рисками является разработка концептуальной основы для оказания помощи государствам-членам при подготовке анализа рисков. Цель состоит в том, чтобы способствовать общему пониманию анализа и управления рисками, чтобы объяснить, как этот инструмент может способствовать большей согласованности в области ОБОГ в целом и контроля за внешними границами в частности.

Основой для любого анализа рисков, связанных с ОБОГ, являются статистические данные, регулярно собираемые национальными правоохранительными органами, привлеченными к ОБОГ. Ключевые индикаторы, собираемые национальными органами ОБОГ, среди прочего, следующие:

- Выявление фактов незаконного пересечения границы через зеленую и синюю



- границы или в обход ППК;
- Отказы во въезде/выезде путешественникам;
  - Выявление фактов незаконного пребывания, как внутри страны, так и на выезде из пограничного контроля;
  - Выявление торговцев людьми и контрабандистов;
  - Распознавание поддельных проездных документов и виз;
  - Выявление фактов неправомерного использования подлинных проездных документов и удостоверений личности;
  - Выявление проездных документов и удостоверений личности, полученных мошенническим путем;
  - Административные решения о возвращении и реадмиссии и/или высылке;
  - Выявление фактов незаконного оборота наркотиков;
  - Выявление фактов контрабанды подакцизных товаров;
  - Выявление фактов контрабанды стрелкового оружия и легкого вооружения (СОЛВ);
  - Информация и разведывательные данные, полученные по трансграничной организованной преступной деятельности;
  - Пассажиропоток (при наличии);
  - Данные о заявлениях о предоставлении убежища.

Проведение анализа рисков очень важно для обеспечения идеального распределения ресурсов, связанных с эффективными стандартами пограничного контроля на ППК и пограничного надзора для обеспечения единых уровней и результативных стандартов контроля вдоль внешних границ. Он дает рекомендации соответствующим органам власти по выделению большего объема финансовых, человеческих и материальных ресурсов в пограничных районах с более высоким уровнем опасности и рекомендует более низкий уровень ресурсов для районов с более низким уровнем опасности. Государства могут лучше понять риски, с которыми они сталкиваются, анализируя вероятность, возможные и ожидаемые последствия, а также понимая мотивы, способствующие факторы и выявленные уязвимые места в отношении угроз, с которыми они сталкиваются. Пограничные службы могут принять риски более низкого уровня, такие как незаконное перемещение людей или товаров через границу, не связанные с терроризмом или серьезной трансграничной преступностью, чтобы ресурсы можно было направить на угрозы более высокого уровня.

Анализ рисков должен основываться на систематически собираемой и анализируемой, централизованно координируемой информации. Соответствующие данные следует классифицировать по типу границы (сухопутная, воздушная и морская). Данные, относящиеся к сухопутным границам, должны быть дополнительно уточнены/классифицированы по приграничным районам с соседними государствами. Все собранные данные должны анализироваться еженедельно, ежемесячно, ежеквартально и ежегодно. Приоритет отдается использованию данных с целью управления и их быстрого обмена между государственными

органами ОБОГ.

Пограничные службы безопасности, отдельно или совместно, должны иметь возможность собирать разведывательные данные, анализировать их и использовать результаты в полевых условиях. Критерием оценки эффективности системы анализа рисков является соотношение количества проверок и количества выявленных случаев. Цель состоит в том, чтобы разница между этими цифрами была как можно меньше. Государствам следует определить ведущий орган ОБОГ по ряду сценариев угроз.

Привлекая широкий спектр правительственных учреждений и министерств для совместного анализа рисков, государства-члены могут обеспечить более широкий уровень обязательств со стороны этих заинтересованных сторон, в том числе, когда анализ является основой для принятия решений.

***Передовая практика 13: Разработка национальных стратегий организации охраны границ и планов действий.***

Разработка и внедрение эффективных механизмов управления границами и механизмов контроля в соответствии с передовой практикой и признанными международными стандартами во въездных пунктах государств требует участия всех соответствующих национальных заинтересованных сторон. Для реализации Стратегии организации охраны границ (СООГ) требуется Национальный план действий (НПД) для описания соответствующих мероприятий, *среди прочего*, в области защиты от транснациональных угроз, контртеррористических мер, борьбы с трансграничной организованной преступностью, управления человеческими ресурсами, образования и обучение, технического оборудования, включительно с кампаниями по информированию общественности и государственно-частному партнерству, которые должны осуществляться совместно всеми соответствующими заинтересованными сторонами.

СООГ предоставляет любому правительству:

- всесторонний обзор текущей ситуации с управлением границами;
- информацию об инициативах и проектах, связанных с границей;
- четко идентифицированные и определенные стратегические и оперативные цели и конкретные задачи;
- инструмент для мобилизации и координации дальнейшей международной помощи.

В то время как национальная СООГ должна четко определять стратегическую(ие) цель(и) — конкретные виды деятельности, результаты, которых необходимо достичь, и ориентиры, которых необходимо достичь, должны быть сформулированы и включены только в НПД.

Заинтересованным сторонам необходимо определить путем всестороннего анализа соответствующих ключевых игроков, как национальных, так и международных, для содействия, руководства и контроля за выполнением НПД.

Использование инструментов анализа решений, таких как SWOT-анализ (сильные и слабые стороны, возможности и угрозы/риски), облегчит разработку СООГ и НПД для государственных органов, определяя текущую и прогнозируемую ситуацию с управлением границами и предоставляя возможность проанализировать ситуацию в сравнении с известными передовыми практиками.

Другой инструмент анализа решений, диаграмма силового поля, визуализирует приоритеты в разработке комплексной СООГ и НПД в соответствии с международно признанными стандартами.

Дальнейшие разработки SWOT-анализа и диаграммы силового поля представлены в Приложении 1. Эффективная ОБОГ должна сосредоточиться на двух основных направлениях:

- внутренняя координация и интеграция между государственными учреждениями внутри одного государства;
- международное сотрудничество и координация между соседними государствами.

Эти направления требуют межведомственного сотрудничества, параллельной обработки и координации в портах, гаванях и наземных пограничных пунктах въезда (совместно называемых портами въезда) для оптимальной коллективной эффективности этих пограничных учреждений.

На международном уровне государственные органы государств-соседей или договаривающихся государств просят сотрудничать друг с другом и рассмотреть вопрос о согласовании средств и процедур пересечения границы (то есть общие ППК, ППК «единого окна»).

Таможенные органы, как правило, располагают наилучшими возможностями для разработки комплексных процедур обработки товаров в пунктах ввоза. Пограничная полиция/охрана и иммиграционные службы в первую очередь занимаются оформлением лиц в этих пунктах въезда, а также урегулированием вопросов незаконного пересечения границы как людьми, так и товарами.

Эффективная ОБОГ требует четкого разграничения обязанностей по обработке товаров (таможня) и пассажиров (миграция). Хотя эти обязанности требуют различных операций (например, классификация товаров, проверка перевозчиков и товаров, сбор доходов и проверка транзакций для таможни, в отличие от проверки виз, медицинских документов и антиконтрабандной проверки для иммигрантов), эволюция обучения и использование технологий усилили пограничную интеграцию и все больше позволяют пограничникам выполнять обе функции. В большинстве случаев государство интегрирует свои собственные процессы до того, как оно инициирует усилия по интеграции с соседним государством или партнером по торговому соглашению.

В национальной стратегии должны быть четко сформулированы цели, которые должны быть

достигнуты на период от трех до пяти лет, а конкретные предложения по действиям должны быть включены только в НПД.

Этот НПД, в котором перечислены конкретные действия, которые должны быть предприняты (включая сроки, ориентиры и обязательные результаты, которые должны быть достигнуты), должен идеально соответствовать стандартам международных заинтересованных сторон и учреждений, национальной СООГ и другим соответствующим документам, в которых стратегические определены оперативные цели, включая улучшение внутриведомственного, межведомственного сотрудничества и координации, а также международного сотрудничества.

Для содействия, руководства и контроля за выполнением НПД должны быть определены соответствующие заинтересованные стороны. Они должны включать все соответствующие органы государственного управления соседнего государства, а также международные организации, занимающиеся вопросами ОБОГ, реадмиссии и реинтеграции, и пограничного движения в международных аэропортах.

Межведомственная рабочая группа (МВРГ), состоящая из соответствующих министерств и их ведомств, будет отвечать за реализацию НПД, что будет способствовать развитию трех основных направлений:

- Повышение стандартов безопасности и пограничного контроля в портах въезда, включая управление данными, их обработку и защиту;
- Расширенный и упрощенный поток людей и товаров, подлежащий контролю в портах въезда;
- Координация закупок (т. е. внешнего финансирования и другой донорской поддержки) современного технического оборудования для проверки проездных документов, развития пограничной инфраструктуры, обучения и наращивания потенциала, связанного с пограничным контролем в портах въезда.

#### ***Передовая практика 14: Создание совместных пунктов пересечения границы.***

Государства, стремящиеся разработать всеобъемлющие концепции управления границей (т. е. комплексные, скоординированные, совместные, интегрированные), признают важность в краткосрочной и среднесрочной перспективе активизации усилий по совершенствованию и реконструкции инфраструктуры государственной границы, созданию широкомасштабной системы обеспечения безопасности и пропускного режима. лиц, транспортных средств и товаров через государственную границу.

Тем государствам, которые намерены модернизировать инфраструктуру государственной границы и создать более комплексную систему, следует в будущем рассмотреть вопрос о строительстве совместных пунктов пограничного контроля (ППК), уполномоченных компетентными органами государств-партнеров для пересечения внешних границ. Совместное использование общих объектов во многом зависит от размера и типа ППК и фактического

местоположения (например, крупного или второстепенного ППК). В небольших государствах с небольшими ППК или в государствах с ограниченными финансовыми ресурсами необходимость совместного использования оборудования и объектов выше.

Для сравнения, отдельные ППК требуют больших инвестиций в инфраструктуру в отношении объектов и дорожных систем и их обслуживания, оборудования, энергии и большего количества персонала, а для путешественников требуется больше времени на пересечение границ. Совместные ППК экономят деньги, время и человеческие ресурсы и делают границы более безопасными. Таким образом, многие крупные порты въезда в государства могут функционировать как совместные ППК на территории одного государства, и это должно осуществляться только в соответствии с международными стандартами и передовой практикой, разработанной в зависимости от географического положения и уже существующей инфраструктуры, чтобы быть расположенным на территории одного государства.

Среди прочего, хорошо скоординированные пограничные проверки транснациональных потоков людей и товаров являются движущей силой для наиболее эффективных и действенных процедур контроля, а также для выявления уголовных преступлений и предотвращения трансграничной преступной деятельности, и составляют основные элементы эффективного управления на внешних границах.

В большинстве портов въезда паспортный контроль (проездных документов) и таможенный контроль в настоящее время осуществляются на отдельных контрольных постах/кабинах и даже построены отдельно на новых контрольных постах ППК. По возможности, офицеры пограничной полиции/охраны вместе с таможенной службой должны рассмотреть возможность совместного или более эффективно скоординированного контроля на ППК и способствовать синхронизации действий по контролю, избегая двойных проверок пассажиров, транспортных средств и проездных документов.

Таким образом, ряд факторов определяет конкретные потребности для эффективного сотрудничества на совместных ППК, такие как стратегическое планирование, активная коммуникация и обмен информацией, координация процедур рабочего процесса на ППК, анализ рисков, уголовные расследования, совместные операции, контроль за пределами ППК (т. е. в прилегающих районах), непредвиденные/аварийные ситуации, совместное использование инфраструктуры и оборудования, а также обучение и управление человеческими ресурсами.

Управление пограничными службами может различаться в зависимости от типа и размера ППК или его организационной структуры, а также может включать больше правоохранительных органов, чем таможенная служба и пограничная полиция/охрана (например, иммиграционная

служба, ветеринарная и фитосанитарная службы<sup>21</sup>) на ППК. В повседневной работе наиболее распространенными действиями являются координация проверок лиц и транспортных средств, требующих особого внимания (т. е. выборочный контроль и детальные проверки), координация доступного пространства и координация работы специализированного персонала (например, собаководов).

«Единое окно» — это стратегический подход государственных служб к выполнению всех необходимых действий и бюрократических шагов, связанных с национальными административными процедурами (например, путешественники останавливаются только один раз на ППК, чтобы предъявить свои проездные документы в пунктах выезда и въезда).

«Единое окно» позволяет субъектам хозяйственной деятельности одновременно представлять в электронном виде всю информацию, требуемую таможенным и нетаможенным законодательством для трансграничного перемещения товаров.

### ***Передовая практика 15: Выявление коррупции как серьезного риска для эффективной и надежной ОБОГ.***

Коррупция признана общим риском эффективной ОБОГ и подрывает общие усилия по внедрению надежной и последовательной политики ОБОГ. Любой уровень коррупции воспринимается как прямая угроза национальной и международной безопасности. Плохие стандарты управления и повсеместная коррупция являются серьезным препятствием для свободного передвижения и торговли, снижают уровень иностранных инвестиций, создают проблемы с правами человека для путешественников и являются важным фактором отчуждения приграничных общин.

Коррупция провоцирует множество негативных воздействий на различные аспекты ОБОГ, а также коррупция создает благодатную почву для эксплуатации и деградации эффективных ОБОГ. Следовательно, влияние коррупции на ОБОГ в соответствии с верховенством закона подрывает усилия государств по эффективному противодействию трансграничной организованной преступности, терроризму и потоку ИБТ. Террористические организации и организованные преступные группы используют уязвимости, возникающие в результате коррупции в ослабленных системах ОБОГ.

Повышение осведомленности о коррупции среди должностных лиц, занимающихся вопросами, связанными с ОБОГ, а также в приграничных сообществах является ключом к признанию ее как огромного риска для безопасности государства, а также благосостояния приграничных сообществ. Для решения этих проблем правительства и пограничные службы могут принять целенаправленный подход к борьбе с коррупцией в некоторых ключевых областях, таких как

---

<sup>21</sup> Фитосанитарная программа отслеживает проверку сельскохозяйственной продукции и подтверждает соответствие законодательным и регулятивным стандартам на растения государств-импортеров. Эти возможности обеспечивают лучшую безопасность, функции отчетности и возможности мониторинга экспортируемых товаров.

идентификация личности, проездные документы, выявление уголовных преступлений и мониторинг трансграничной торговли. Более того, пограничные службы должны укреплять свое стремление к добросовестности путем разработки всеобъемлющего кодекса поведения для укрепления своего положения и репутации в своем обществе.

Таким образом, комплексные профилактические мероприятия признаны ключевыми в борьбе с коррупцией, и все антикоррупционные мероприятия потенциально могут играть превентивную роль.<sup>22</sup> Информационно-просветительские кампании среди населения в целом и в приграничных сообществах в частности, а также обучение пограничников-практиков помогут информировать об ущербе от коррупции. Кроме того, это снизит уровень терпимости общества к ней и, в частности, побудит приграничные сообщества и путешественников сообщать о незаконной деятельности, тем самым сдерживая распространение этого явления. Эффективное расследование и судебное преследование коррупционных правонарушений не только обеспечивает наказание задним числом, но поможет сдерживать потенциальных правонарушителей от участия в подобных действиях в будущем.

Сопутствующая деятельность, чаще всего связанная с функциями по предупреждению коррупции, как правило, включает следующее:

- диагностика, исследования и предложения по законодательным реформам;
- разработка антикоррупционных политик, стратегий и планов действий по реализации;
- координация, мониторинг и оценка реализации антикоррупционной политики;
- распространение знаний о предупреждении коррупции и поощрение международного сотрудничества;
- укрепление добросовестности и сплоченности сотрудников пограничных служб и таможи;
- разработка кодекса поведения и руководств по борьбе с коррупцией;
- создание национального антикоррупционного агентства (АСА) в качестве независимого органа.

Кроме того, правительствам необходимо рассмотреть возможность разработки национальных стратегий и планов действий по борьбе с коррупцией для принятия практических мер по формированию культуры противодействия коррупции уделяя особое внимание вопросам, связанным с ОБОГ. Пограничным службам и таможе следует рассмотреть вопрос о включении вопроса борьбы с коррупцией в качестве основной темы в учебные модули для сотрудников, работающих на границе, и в программы подготовки управленческих кадров с акцентом на потенциальные последствия для национальной безопасности. Кроме того, следует изучить модели для разработки кодексов поведения и этики на стратегическом, оперативном и

---

<sup>22</sup> УНПООН, «Профилактика — эффективный инструмент борьбы с коррупцией» (1999); Совет Организации экономического сотрудничества и развития (СОЭСР), «Рекомендации по взяточничеству и официально поддерживаемым экспортным кредитам» (2006).

тактическом уровнях.

Среди прочего, создание совместных ППК (т. е. «единого окна»<sup>23</sup>), корректировка размеров зарплаты пограничников и онлайн-платежи для уменьшения использования наличных денег могут помочь государствам уменьшить коррупцию в контексте ОБОГ. Внедрение схем «единого окна»<sup>24</sup> в государствах-членах станет большим шагом вперед во всех отношениях и должно помочь создать реальную благоприятную среду для увеличения торговли и прямых иностранных инвестиций. «Единые окна» также могут помочь решить проблему коррупции, особенно если они смогут со временем перейти на системы онлайн-платежей, которые обеспечивают электронный аудит и снижают потребность в наличных деньгах на границах. Взаимодействие с частным сектором также может повысить подотчетность в органах ОБОГ. Правительства могут дополнительно внедрить механизмы для сообщения о коррупции в отдаленных приграничных районах путем облегчения доступа приграничных общин к пограничным органам для противодействия коррупции.

Государства должны принять во внимание защиту обличителей и иметь эффективный механизм отчетности. Также следует предусмотреть периодическую проверку на добросовестность персонала, задействованного в деятельности пограничного контроля. Расширение трансграничного, регионального и международного сотрудничества, а также расширение взаимодействия с приграничными общинами также могут помочь снизить уровень коррупции и усилить подотчетность в сфере ОБОГ.

---

<sup>23</sup> См. также Передовую практику 14, примечание 5 выше.

<sup>24</sup> См. также Передовую практику 14, там же.



## ***Приложение 1 — SWOT-анализ и диаграмма силового поля***

### ***Использование SWOT-анализа и анализа силового поля для оценки недостатков и потребностей***

Проведение **SWOT-анализа** (т. е. анализа сильных и слабых сторон, возможностей и угроз/рисков) в отношении текущей и прогнозируемой ситуации с ОБОГ в сравнении с передовым опытом, разработанным на основе извлеченных уроков, облегчит дальнейшее определение адекватных решений ОБОГ для государственных органов.

- **Сильные стороны:** характеристики национальной структуры ОБОГ, которые дают ей преимущество перед другими
- **Слабые стороны:** характеристики, которые ставят национальную структуру ОБОГ в невыгодное положение по сравнению с другими
- **Возможности:** элементы, которые национальная структура ОБОГ могла бы использовать в своих интересах
- **Угрозы (или Риски):** элементы среды, которые могут вызвать проблемы для национальной структуры ОБОГ

Проведение SWOT-анализа очень важно для пограничных служб и других правоохранительных органов, участвующих в ОБОГ, поскольку он предоставляет подробную и исчерпывающую информацию о текущем состоянии и будущих шагах по планированию повышения эффективности ОБОГ.

Пользователи SWOT-анализа должны задавать и отвечать на вопросы, генерирующие значимую информацию для каждой категории (сильные, слабые стороны, возможности и угрозы), чтобы сделать анализ полезным и найти конкурентное преимущество.

Руководители национальных пограничных служб должны проанализировать, достижима ли цель(и) с учетом SWOT. Если цель(и) недостижима(ы), они должны выбрать другую цель и повторить процесс.

В принципе, SWOT-анализ направлен на выявление ключевых факторов, как внутренних, так и внешних, которые считаются важными для повышения эффективности и действенности пограничной безопасности и управления. В целом SWOT-анализ можно разделить на два основных направления:

- **внутренние факторы** — сильные и слабые стороны внутри пограничных служб и других правоохранительных органов, участвующих в ОБОГ;
- **внешние факторы** — возможности и угрозы внешней среды для пограничных служб и других правоохранительных органов, участвующих в ОБОГ.

	<b>Полезный</b> для достижения цели	<b>Вредный</b> для достижения цели
<b>Внутренние</b> Факторы пограничных органов	<b>Сильные стороны</b> Примеры <ul style="list-style-type: none"> <li>- Национальные пограничные службы привержены демократическому пограничному правопорядку и на постоянной основе проводят обучение по правам человека и гендерным вопросам для своих сотрудников.</li> <li>- Национальные пограничные службы оценивают явление терроризма и ИБТ как угрозу для приграничных общин.</li> <li>- Национальные пограничные службы обладают глубоким пониманием организации и динамики приграничных общин, с которыми они имеют дело (например, традиции, маршруты кочующих общин).</li> </ul>	<b>Слабые стороны</b> Примеры <ul style="list-style-type: none"> <li>- В пограничной службе нет или недостаточно культуры и опыта охраны границ.</li> <li>- Национальные пограничные службы воспринимают взаимодействие с приграничными и кочующими общинами только в контексте противодействия терроризму.</li> <li>- Сотрудники пограничной службы некорректно воспринимают свою роль в сборе информации для противодействия терроризму и ИБТ.</li> </ul>
<b>Внешние</b> Факторы пограничных органов	<b>Возможности</b> Примеры <ul style="list-style-type: none"> <li>- Лидеры приграничных общин выразили пограничным службам беспокойство по поводу терроризма, ИБТ и НЭ и желание предпринять меры против этого.</li> <li>- Лица, принимающие решения на правительственном уровне, привержены противодействию терроризму, ИБТ и НЭ.</li> <li>- Правоохранительные органы, занимающиеся вопросами безопасности и управления границами, осознают свою ответственность и необходимость сотрудничества с пограничными службами для предотвращения терроризма и пресечения потока ИБТ.</li> </ul>	<b>Угрозы (Риски)</b> Примеры <ul style="list-style-type: none"> <li>- Существуют традиции недоверия и неналаженной коммуникации между должностными лицами пограничной службы и приграничными общинами.</li> <li>- Члены приграничной общины, ранее сотрудничавшие с пограничными службами, подвергались запугиванию и физическим угрозам.</li> <li>- Отдельные лица или небольшие группы приграничных общин стремятся взаимодействовать с террористическими и/или организованными преступными группами для повышения своего статуса и легитимности.</li> <li>- Отдельные лица или небольшие группы приграничных общин стремятся взаимодействовать с пограничными службами с целью предоставления ложной информации для повышения</li> </ul>

		своего статуса и легитимности.
--	--	--------------------------------

**Анализ силового поля** — это рабочий метод, который используется для определения положительных и негативных аспектов, влияющих на национальные пограничные службы и другие правоохранительные органы, вовлеченные в ОБОГ, чтобы помочь им принимать правильные решения.

Это рабочий инструмент, разработанный для значительного развития социальных наук и обеспечивающий основу для рассмотрения факторов (сил), которые (могут) влиять на национальные пограничные службы и другие правоохранительные органы, участвующие в ОБОГ.

Он рассматривает силы, которые:

- либо приводят к движению к цели (помогающие силы); или же
- блокируют движение к цели (тормозящие силы).

Анализ силового поля может значительно способствовать визуализации и улучшению эффективной и действенной ОБОГ, *среди прочего*, в сфере организационного развития, управления процессами, управления изменениями, процессе реформирования сектора, а также коммуникации и обмена информацией.

Шаги анализа силового поля:

1. Определить проблему (текущее состояние дел) и целевую ситуацию (целевое состояние);
2. Перечислить силы, работающие за и против желаемых изменений;
3. Оценить (классифицировать) потенциал каждой силы;
4. Нарисовать диаграмму (диаграммы) (длина линии обозначает потенциал силы {положительную/отрицательную});
5. Указать/определить значимость каждой силы;
6. Определиться, как усилить каждую значимую поддерживающую силу;
7. Определиться, как ослабить каждую значимую силу сопротивления;
8. Определить необходимые ресурсы;
9. Подготовить план действий: сроки, ориентиры, задачи и обязанности и т. д.