



Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

РЕГИОНАЛЬНЫЙ СЕМИНАР ПО БЕЗОПАСНОСТИ ПРОЕЗДНЫХ ДОКУМЕНТОВ

9-11 ОКТЯБРЯ 2003 Г.

БИШКЕК

ИТОГОВЫЙ ОТЧЁТ

НОЯБРЬ 2003 Г.



ОБСЕ выражает благодарность Федеративной Республике Германии за щедрый вклад в данный проект. Мнения выраженные в отчете не обязательно выражают официальные мнения Правительства Федеративной Республики Германии .

Общее содержание

Центр ОБСЕ в Бишкеке, Министерство внутренних дел Кыргызской Республики и Отдел по Борьбе с Терроризмом Секретариата ОБСЕ в Вене провели совместно с 9 по 11 октября 2003 г. трехдневный семинар по региональному сотрудничеству по безопасности проездных документов. 16 старших должностных лиц из правительств стран-участниц ОБСЕ в Центральной Азии и Афганистана - партнера ОБСЕ по сотрудничеству, а также 5 международных экспертов из Великобритании, Болгарии, России и США стали участниками семинара. В целом, семинар прошел успешно собрав большое количество участников и дав возможность сделать положительные находки по данному вопросу. Правительственные должностные лица представили оценки приоритетных вопросов, связанных с безопасностью проездных документов каждый в своей стране и отметили необходимость расширения пограничного сотрудничества на региональном уровне в таких сферах как обмен информацией и базой данных. Участники выразили готовность развивать двустороннее и /или многостороннее сотрудничество по проездным документам.

История вопроса

По внешнему контуру Центральная Азия граничит с Афганистаном, Пакистаном, Китаем, Российской Федерацией и Ираном. Что касается внутренних границ, то в регионе существует ряд проблем, влияющих на ситуацию в области пограничного контроля и требующих внимания. К ним относятся сложности процесса государственного строительства после обретения независимости, затянувшиеся пограничные конфликты, а также вопрос о контроле над ядерными и биологическими военными материалами, остающимися на бывших советских военных полигонах.

Вместе взятые, незаконные действия на границе могут способствовать созданию условий, благоприятных для террористической деятельности. Как правило, обычным инструментом незаконной деятельности на границе являются проездные документы. Подделка проездных документов дает террористам и другим преступным элементам возможность практически свободно перемещаться из страны в страну. Практически, почти во всех криминальных сферах, как, например, терроризм, наркотики, торговля людьми, отмывание денег, фальшивые проездные документы являются основным средством осуществления преступной деятельности.

Международное сообщество находится в процессе наращивания технического содействия центрально-азиатским республикам в целях улучшения пограничного контроля. Общеизвестно, что улучшение ситуации в области пограничного контроля обуславливает неизбежность сотрудничества в данной сфере. Тем не менее, региональное сотрудничество в области пограничного контроля было очень ограниченным. В целом, региональное сотрудничество остается задачей первостепенной важности. Страны региона признали фактор региональной взаимозависимости и выражают готовность осуществлять сотрудничество на более технической и двусторонней основе. Однако, многостороннее сотрудничество до сих пор осуществлялось в рамках «изменяющейся геометрии» стран в зависимости от конкретного вопроса.¹

Правительство Кыргызской Республики и, в частности, Министерство внутренних дел (МВД) обратилось за содействием к Отделу по Борьбе с Терроризмом Секретариата

¹ EC Strategy Paper 2002-2006 and Indicative Programme 2002-2004 for Central Asia (30 October 2002)

ОБСЕ (ОБТ) для решения насущных вопросов двустороннего и регионального сотрудничества в рамках борьбы с терроризмом и задачи обеспечения безопасности границ. С 9 по 11 октября с.г. МВД КР , Центр ОБСЕ в Бишкеке и ОБТ Секретариата ОБСЕ в Вене провели совместно региональный семинар по проездным документам и другим связанным с этим вопросам, вызывающим особую озабоченность в регионе. В качестве участников на семинар были приглашены соответствующие должностные лица из стран региона, специализирующиеся в области контроля за проездными документами. Целью семинара явилось начало создания основы для регионального сотрудничества по проблеме проездных документов в частности и, возможно, по более общим проблемам пограничного контроля.

Семинар явился актуальным и своевременным. В ответ на террористические акты 11 сентября 2001 года, в рамках платформы коллективной безопасности, ОБСЕ приняла два основополагающих документа с целью предотвращения терроризма и борьбы с ним: Бишкекскую программу действий и Бухарестский план действий:

- Содействовать региональному и международному сотрудничеству анти-террористических органов и органов по борьбе с преступностью, включая незаконный оборот оружия и наркотиков, например, посредством создания каналов связи между соответствующими учреждениями (II; 3);
- Расширять возможности государств Центральной Азии в обеспечении пограничного контроля и недопущении пересечения границ террористическими и организованными преступными группами(III;1);
- Организовывать совместную подготовку кадров и оперативную деятельность в различных областях, включая подготовку специалистов и рассмотрение возможности снабжения соответствующим оборудованием и технологиями(III;3); а также
- Усилить потенциал государственных учреждений по борьбе с терроризмом и организованной преступностью и незаконным оборотом наркотиков(III;4).

Бухарестский план действий, с момента его принятия создал основу для всей деятельности ОБСЕ с целью предотвращения борьбы с терроризмом, и его осуществление является первоочередной задачей организации. Семинар ставит своей целью соответствовать следующим важнейшим положениям Бухарестского плана действий:

- Соответствующие конвенции Организации Объединенных Наций и резолюции Совета Безопасности ООН составляют глобальную правовую основу для борьбы с терроризмом (II;4);
- Налицо существование тесной связи между терроризмом и транснациональной организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков и незаконной торговлей оружием и людьми (III;19);
- Государства-участники ОБСЕ рассмотрят вопрос о том, каким образом ОБСЕ могла бы использовать наилучшую практику и извлеченные уроки для усиления

пограничного контроля, включая меры безопасности в отношении виз и документов (II;7);

- Государства-участники будут предотвращать передвижение террористов или террористических групп с помощью эффективного пограничного контроля и контроля за выдачей документов, удостоверяющих личность, и проездных документов с помощью мер по предупреждению их фальсификации, подделки и незаконного использования(III;26);
- Государства-участники/ Секретариат будут укреплять сотрудничество, обмен информацией и расширять диалог в регионе ОБСЕ (IV;28);

ОБСЕ представляется наиболее подходящим партнером Министерства внутренних дел в осуществлении этого проекта. Поскольку все страны данного региона являются странами-участницами ОБСЕ, организация как нельзя лучше соответствует целям создания регионального форума, в который все заинтересованные страны могут обращаться с вопросами, возникающими в связи с пограничным контролем. ОБСЕ не только имеет тесные связи с делегацией каждой из стран-участниц в ОБСЕ в Вене, но и обеспечивает поддержку деятельности на местах в каждой стране. Центр ОБСЕ в Бишкеке, созданный в 1998 году, сосредоточивает свое внимание на региональных проблемах и активно участвует в проведении оживленного диалога между государственными учреждениями Кыргызстана и обществом на всех уровнях.

В качестве центрального звена в деле обеспечения координации и связи, ОБТ оказывает содействие деятельности ОБСЕ по борьбе с терроризмом, осуществляемой органами, институтами и структурами ОБСЕ на местах. ОБТ откликается на просьбы стран-участниц ОБСЕ об оказании содействия и осуществляет практическую помощь и существенную поддержку деятельности на местах в сотрудничестве со структурами и институтами ОБСЕ. ОБТ уже способствовала успешному проведению регионального семинара по сотрудничеству в области проездных документов в Юго-Восточной Европе, состоявшемуся в Охриде в начале апреля.

Цели проекта

Семинар проведенный в Бишкеке преследовал следующие цели :

1. Определение и оценка участниками семинара нынешнего состояния двустороннего и регионального сотрудничества в области проездных документов;
2. Определение участниками семинара приоритетных технических вопросов в области контроля за проездными документами, требующих регионального сотрудничества;
3. Представление международными участниками извлеченных уроков и наиболее успешного опыта из практики регионального сотрудничества за пределами региона;
4. Конструктивное сотрудничество участников по конкретным вопросам в рабочих группах, с выделением круга общих проблем контроля за проездными

документами и определением технических областей, наиболее подходящих для двустороннего и регионального сотрудничества;

5. Подготовка участниками итогового документа по извлеченным урокам и рекомендациям для дальнейшего длительного двустороннего и регионального сотрудничества в области контроля за проездными документами;
6. Создание участниками рабочей технической группы, которая будет действовать в качестве неформальной сети для обмена информацией после окончания семинара;
7. Более глубокое понимание участниками проблем, связанных с проездными документами, в других странах;
8. Повышение готовности участников обмениваться информацией и сотрудничать по вопросам, связанным с проездными документами.

Общая оценка

(1) Каждая страна-участница поделилась приоритетными вопросами, связанными с безопасностью проездных документов в своей стране. Участники определили ключевые области по которым выгодно было бы сотрудничать с коллегами из соседних стран в регионе, в особенности по обмену информацией.

(2) Во время пленума участники семинара представили технические вопросы приоритетные для каждой страны-участницы и для их регионального сотрудничества. Оценки ситуации в своей стране по данному вопросу, представленные каждым участником вызвали дискуссии в рабочих группах, и стимулировали существенный неформальный обмен во время и вне рабочего графика семинара.

(3) Международные эксперты представили уроки извлеченные из практики регионального сотрудничества за пределами региона, включая технические рекомендации.

(4) Во время собрания рабочей группы состоявшей из двух разных тематических групп, участники конструктивно и конкретно определили общие проблемы связанные с контролем за проездными документами и технические области для регионального сотрудничества. Можно сказать, рабочие группы были самым успешным элементом семинара. Дискуссии между участниками были открытые, честные и участники были признательны за такую неформальную возможность сотрудничать и обмениваться информацией, которая предоставляется нечасто.

(5) Участники не представили письменный документ по извлеченным урокам/рекомендациям, отдавая предпочтение устным презентациям, следовавшим за презентациями рабочих групп, отдельной страны/эксперта, которые включали извлеченные уроки и рекомендации.

(6) Участники выразили необходимость в наращивании пограничного сотрудничества на региональном уровне, например, по обмену информацией, по

вопросам связанным с проездными документами, в особенности через организованные структуры и контактных лиц. ОБТ будет помогать в создании неформального сотрудничества для обмена информацией путем содействия образованию контактов среди участников.

(7) Для большинства участников данный семинар послужил первым форумом по обмену опытом и информацией с коллегами из стран в регионе. Оценки ситуации по данному вопросу в каждой стране, презентации экспертов, а также сессии семинара отведенные для вопросов и ответов дали участникам возможность расширения знаний и углубления понимания проблем и приоритетных вопросов связанных с безопасностью проездных документов.

(8) также как и в (6)

Осуществление проекта

Планирование

Проект был осуществлен в партнерстве между Центром ОБСЕ в Бишкеке, МВД КР, Кыргызской делегацией в ОБСЕ в Вене и ОБТ ОБСЕ. Предварительные обсуждения и подготовка семинара вышеупомянутыми сторонами проходили в течение всего лета 2003 г. ОБТ ОБСЕ указала на возможность финансирования такого проекта, а МВД КР и Центр ОБСЕ в Бишкеке нашли возможность проведения такого семинара уместным. МВД КР предложило выступить в качестве приглашающей стороны. Стороны согласились планировать дату проведения семинара на осень 2003г. Миссия Федеральной Республики Германии выразила ранний интерес в финансировании проекта.

Центр ОБСЕ в Бишкеке, МВД КР и ОБТ ОБСЕ работали над проектом в течение всего лета. В течение этого периода ОБТ ОБСЕ должен был ознакомить с проектом делегации стран-участниц ОБСЕ в Вене и содействовать назначению правительственных должностных лиц для участия на семинаре. По итогам этих встреч и опыту основанной на планировании подобного семинара в Охриде, ответственность за связь с правительствами стран-участниц и получение имен участников была возложена на Миссию. ОБТ же оставался связующим звеном между потенциальным донором. Важно также отметить, что во время процесса планирования, по инициативе Генерального Секретаря ОБСЕ, стороны согласились пригласить участников из Афганистана. ОБТ был в контакте с делегациями в Вене для того чтобы обеспечить поддержку для участия Афганистана на семинаре.

Центром ОБСЕ в Бишкеке и МВД КР были разосланы приглашения посольствам в Бишкеке встретиться для обсуждения возможного участия на семинаре. ОБТ в свою очередь встретился 24 сентября 2003 г. в Вене с представителями четырех стран в регионе. Все четыре страны полностью поддержали проект и взяли ответственность за обеспечение участия правительственных должностных лиц на семинаре.

ОБТ в тесном контакте с соответствующими делегациями стран –участниц ОБСЕ в Вене определили и пригласили экспертов из Великобритании, США, Болгарии и России участвовать и дать экспертную презентацию на семинаре.

Организационные моменты проекта были осуществлены Центром ОБСЕ в Бишкеке и ОБТ в согласии с МВД КР. Семинар состоялся в гостинице «Пинара», там же где были размещены участники.

Большинство участников и международных экспертов прибыли вечером 8 октября, за день до начала семинара.

Участие

Участники

19 правительственных экспертов из следующих стран участвовали на семинаре :

- Кыргызстан (9)
- Казахстан (3)
- Таджикистан (2)
- Узбекистан (3)
- Афганистан (2)

Международные эксперты

Пять международных экспертов, два из Великобритании , один из Болгарии, один из России и еще один из Посольства США в Москве участвовали на семинаре. Каждый эксперт имел специализацию по пограничному контролю и проездным документам.

Участие международных организаций , аккредитованных в стране

Представители из офисов ПРООН , УВКБ ООН и МОМ в Бишкеке участвовали на семинаре в качестве наблюдателей.

Программа семинара

Презентации стран

Во время семинара каждая участвующая делегация дала презентации длительностью около 20-30 мин. В своих презентациях они отмечали различия проездных документов в каждой стране в регионе, пути выпуска/выдачи этих документов и механизмы гарантии , создаваемые для предотвращения подделки документов.

Каждая презентация вызывала ответные вопросы других делегаций.

Обсуждения на пленуме

За презентациями экспертов и делегаций из каждой страны в регионе следовали активные дискуссии участников. Здесь даются некоторые темы их дискуссий :

- Различные процедуры выдачи проездных документов
- Проблемы связанные с проездными документами на пограничных постах
- Различный визовый режим в странах участниках семинара
- Защитные признаки на проездных документах
- Пути безопасного производства , дизайна и транспортировки проездных документов
- Фото на проездных документах
- Необходимость более современных оборудования на пограничных постах

Рабочие группы

На второй день семинара было проведено заседание рабочей группы . Участники были разделены на две рабочие группы. Каждой группе были даны различные темы для обсуждения. Фасилитаторами дискуссий выступили международные эксперты.

Тема обсуждений первой рабочей группы касалась выявления подделки проездных документов :

- Гарантии признаков безопасности проездных документов и подделки
- Использование базы данных и обмен информацией по утерянным и украденным документам
- Необходимость обучения по выявлению поддельных проездных документов
- Организационная структура борьбы с подделкой документов
- Оборудование необходимое для такой структуры
- Необходимость коммуникации / обмена информацией по видам подделок с которыми сталкивались
- Безопасность на пограничных постах

Рекомендации поступившие от первой рабочей группы были следующие :

Первая группа рекомендовала уделять больше внимания на усилия направленные на обучение пограничных служащих выявлению подделки проездных документов. Необходимо базовое обучение существующим признакам для улучшения способности выявлять подделку проездных документов. Группа также отметила необходимость системы по обмену информацией о новых видах подделки , лицах пользующихся поддельными документами , которая могла бы осуществляться через национальных контактных лиц.

Круг обсуждаемых вопросов второй рабочей группы , который касался безопасности и целостности проездных документов включал :

- Процедуры выдачи проездных документов
- Безопасность при производстве паспортов
- Минимальные стандарты безопасности проездных документов
- Процедуры выдачи визы

Ниже даются рекомендации поступившие от второй рабочей группы:

Во второй группе все пришли к единому мнению о том , что необходима более тщательная проверка всей документации во время подачи заявления на получение проездных документов. Также было рекомендовано, что центральное производство и распределение проездных документов могло бы предотвратить коррупцию и возможную кражу этих документов во время транспортировки. Для борьбы с изобретательностью преступников и их постоянной попыткой использовать в свою угоду слабые признаки защиты, группа предложила регулярную проверку проездных документов, поскольку ни один документ не застрахован от подделки .

В дополнение ко всему вышесказанному, участники в целях улучшения программы последующих семинаров предложили следующее:

- увеличить использование видео-роликов в презентациях экспертов
- было бы полезным раздать участникам список имеющейся библиографии (книг, журналов, брошюр, руководств) по данной тематике, которыми можно было бы пользоваться
- Организовать консультационные и где надо практические занятия
- Организовать последующие или подобные встречи в будущем

Заключение (я) и извлеченные уроки

Заключение

Семинар прошедший в Бишкеке можно считать успешным в достижении своей цели дать начало конструктивному, техническому диалогу по более формализованному региональному сотрудничеству в Центральной Азии. Во время семинара должностные лица из правительств стран в регионе работали вместе над совместным определением путей регионального сотрудничества и призвали к более тесному сотрудничеству по вопросам связанным с проездными документами. Участники высказались в поддержку такого рода форума для установления связи с коллегами и неформального начала решения общих проблем. Далее, участники отметили ценность уникального сотрудничества и связи предоставленной форумом и поддержали возможность проведения подобных встреч.

Извлеченные уроки

- *Семинар обеспечил полезный форум для коллегиального диалога .* Участникам была предоставлена возможность открытых и оживленных дискуссий. Многие отметили , что такого рода форум на техническом уровне проводится редко и следовательно востребован.
- *Была выражена готовность повысить региональное сотрудничество по проездным документам на техническом уровне.* Все участники выразили готовность и необходимость технического сотрудничества на своих уровнях. Однако , они отметили , что необходима также и политическая воля на высоких уровнях.
- *Участники извлекли пользу больше всего от практических занятий на которых рассматривались другие существующие опыты регионального сотрудничества .* Участникам понравилось изучать случаи успешного сотрудничества в других регионах.. Такое упражнение способствует пониманию участниками работы регионального сотрудничества и применения извлеченных уроков в ситуациях существующих в их регионе.
- *Необходимо укрепить усилия по предоставлению базового технического обучения.* В прошлом Великобритания уже проводила успешно тренинги для сотрудников погран. служб при финансовой поддержке МОМ. Несмотря на то, что участники в начале выразили необходимость дополнительного оборудования для повышения эффективности их работы, все же участники и эксперты пришли к соглашению, что важность оборудования не должна преобладать. Наоборот, направление усилий на предоставление базового технического обучения сотрудникам пограничных постов по выявлению подделки документов способствовало бы раннему выявлению поддельных документов. Подробные контактные МКМ были розданы участникам на случай , если участвующие страны изъявят желание запросить тренинги для сотрудников погран.служб в будущем.

Контакт

Г-н Питер Фельх

Сотрудник по политическим вопросам

Центр ОБСЕ в Бишкеке

Тел. : + 996 312 66 41 80

Электронный адрес : pf@osce.elcat.kg

Г-жа Джейхун Хан

Координатор по проектам

Отдел по Борьбе с Терроризмом (ОБТ)

Секретариат ОБСЕ, Вена

Тел. : + 43 1 51 436 161

Электронный адрес : jahyun.han@osce.org