

# **ПОГРАНИЧНАЯ ОХРАНА РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬША:**

**Современная Европейская Пограничная Служба**

**Марек Адамчик  
Анджей Ткач**

**ОБСЕ  
БДИПЧ**

# **ПОГРАНИЧНАЯ ОХРАНА РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬША:**

**Современная Европейская Пограничная Служба**

Опубликовано Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ.  
Al. Ujazdowskie 19  
00-557 Warsaw  
Poland  
Интернет-адрес: [www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)

ОБСЕ/БДИПЧ © 2004

Автор дизайна: Homework, Варшава, Польша

Отпечатано в Польше: Rebekom

Данная публикация была издана при финансовой поддержке Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ ОБСЕ). Мнения и информация, изложенные в данной публикации, не обязательно отражают политику и позицию БДИПЧ ОБСЕ.

Благодарим Пограничную Охрану (ПО) Республики Польша за предоставленную возможность использовать при подготовке публикации фотоматериалы, размещенные на странице ПО в Интернете <https://www.sg.gov.pl>.

# ПОГРАНИЧНАЯ ОХРАНА РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬША:

Современная Европейская Пограничная Служба

Марек Адамчик  
Анджей Ткач



## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ПРЕДИСЛОВИЕ</b> .....	<b>6</b>
<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>9</b>
<b>1. МЕСТО И РОЛЬ ПОГРАНИЧНОЙ ОХРАНЫ В СИСТЕМЕ ОХРАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ И РЕАЛИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬША</b> .....	<b>10</b>
Формирование существующей системы охраны государственной границы в Польше .....	<b>11</b>
Сотрудничество Пограничной Охраны с другими службами и органами государственной администрации при выполнении предусмотренных законом задач .....	<b>12</b>
<b>2. ПОГРАНИЧНАЯ ОХРАНА И ОХРАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ В ПОЛЬСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ</b> .....	<b>16</b>
Задачи Пограничной Охраны в рамках закона .....	<b>17</b>
Полномочия сотрудников Пограничной Охраны .....	<b>25</b>
Задачи и полномочия Пограничной Охраны, вытекающие из закона об иностранцах .....	<b>27</b>
<b>3. ПОГРАНИЧНАЯ ОХРАНА В ОТНОШЕНИИ ЛИЦ, ПЕРЕСЕКАЮЩИХ ГРАНИЦУ</b> .....	<b>32</b>
Права и обязанности в отношении лиц, пересекающих границу .....	<b>33</b>
Применение мер принуждения и других допустимых законом вмешательств в права человека .....	<b>36</b>
Проводимые мероприятия и достижения Пограничной Охраны в борьбе с пограничной преступностью .....	<b>39</b>
Участие Пограничной Охраны в реализации договоров о передаче и принятии лиц/реадмиссии .....	<b>51</b>
Участие Пограничной Охраны в польской системе депортации иностранцев .....	<b>55</b>

<b>4. ПОДГОТОВКА ПОГРАНИЧНОЙ ОХРАНЫ К ВЫПОЛНЕНИЮ ЗАДАЧ, ВЫТЕКАЮЩИХ ИЗ ВСТУПЛЕНИЯ ПОЛЬШИ В ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ</b> .....	<b>62</b>
Успехи, достигнутые в приведении системы охраны государственной границы в соответствие с требованиями ЕС .....	<b>63</b>
Задачи Пограничной Охраны .....	<b>67</b>
Основные принципы правительственного документа «Стратегия интегрированного управления границей – Польша» в сфере полномочий Пограничной Охраны .....	<b>69</b>
Цели интегрированного управления границей .....	<b>71</b>
Изменения в законодательстве .....	<b>77</b>
Цели и принципы международного сотрудничества Пограничной Охраны .....	<b>79</b>
Сотрудничество Пограничной Охраны с Федеральной Пограничной Охраной ФРГ .....	<b>84</b>
<b>5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	<b>92</b>
Перспективы Пограничной Охраны в XXI веке .....	<b>93</b>
Что такое ОБСЕ/БДИПЧ? .....	<b>96</b>

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Данная публикация является одним из практических результатов многолетнего сотрудничества между Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ ОБСЕ) и Пограничной Охраны Республики Польша.

Книга представляет собой обобщение опыта реформирования Пограничной Охраны Польши за последнее десятилетие. За это время Республика Польша пережила целый ряд глубоких политических и экономических изменений, в том числе процесс демократизации всех сфер государственной и общественной жизни. Кроме того, диаметрально образом изменились внешнеполитические приоритеты страны. Все эти процессы, без сомнения, были бы невозможны без реформирования силовых структур и правоохранительных органов, в первую очередь, Пограничной Охраны, а также коренного изменения их роли и задач в государстве. За чуть более десяти лет польская пограничная служба построила кардинально новую систему набора личного состава на службу и профессиональной подготовки кадров, в которой важное место уделяется вопросам соблюдения прав человека и международного права при проведении пограничного контроля.

В 1998-2003 гг. БДИПЧ ОБСЕ осуществило несколько проектов в сфере оказания помощи Пограничной Охране стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. В этой связи, опыт и знания пограничной службы Польши были признаны особенно применимыми к проблемам, перед которыми стоят новые независимые государства на территории бывшего СССР. В частности, в рамках совместных проектов БДИПЧ ОБСЕ и Международ-

ной организации по миграции, сотрудники пограничных служб Узбекистана, Кыргызстана, Украины, Азербайджана, Грузии и Армении непосредственно познакомились с опытом Польши в области охраны границ, а также системой профессиональной подготовки пограничников. В рамках проекта БДИПЧ ОБСЕ в Азербайджане, группа из 15 представителей азербайджанской пограничной службы прошла годичные офицерские курсы в польском Центре обучения пограничников в г. Кентшине.

Действующий председатель ОБСЕ, министр иностранных дел Болгарии Соломон Пасси, назвал управление границами одной из приоритетных областей в рамках председательства Болгарии в ОБСЕ. Мы надеемся, что выход данной публикации позволит более широко распространить ценный опыт пограничной службы Польши, и книга найдет своих читателей как среди сотрудников Пограничной Охраны, так и среди более широкого круга людей, работающих в сфере безопасности границ в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии.



**Посол Кристиан Штрохал**

Директор БДИПЧ ОБСЕ





## ВВЕДЕНИЕ

Гарантирование безопасности и общественного порядка является обязанностью каждого государства. Пограничная Охрана Республики Польша (ПО) представляет собой важное звено в польской системе государственной безопасности. Ее основной задачей является распознавание, противодействие и борьба с пограничной преступностью. Эффективность выполнения данных задач – таков единственный критерий оценки соединения как польским правительством и гражданами, так и европейской общественностью. Нелегальная миграция, угроза распространения международного терроризма, контрабанда товаров в крупных размерах, перевод грязных денег, попытки использовать территорию Польши во всемирной торговле наркотиками, которые сегодня имеют все черты международной организованной преступности – это главные проблемы, с которыми должна бороться ПО. В Польше усиливается экономическая миграция. Вместе с тем, пограничная преступность среди граждан тех стран, с которыми сохраняется безвизовый режим при въезде в Польшу, находится на высоком уровне и продолжает расти. Кроме того, продолжает существовать угроза организованной миграции, в основном из азиатских стран и из государств, появившихся после распада СССР.

**МЕСТО И РОЛЬ  
ПОГРАНИЧНОЙ ОХРАНЫ  
В СИСТЕМЕ ОХРАНЫ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ  
И РЕАЛИЗАЦИИ  
МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ  
РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬША**

## **Формирование существующей системы охраны государственной границы в Польше**

На рубеже восьмидесятых и девяностых годов XX века произошли коренные общественно-политические изменения, как в Польше, так и в других государствах Центрально-Восточной Европы, следствием которых стало упразднение Варшавского Договора. После окончания холодной войны Польша превратилась в суверенное, независимое и демократическое государство, политика безопасности которого основана на принципе уважения суверенности других стран. Такое же уважение к независимости Польши ожидается от соседних государств. Исходя из данных предпосылок, можно утверждать, что государственная граница Республики Польша является нерушимой. Кроме того, у Польши нет территориальных претензий к соседним государствам. Стратегической целью Польши является защита своей суверенности, независимости и территориальной целостности. В отличие от времен Польской Народной Республики (ПНР), в данном контексте не предусматривается конкретного врага с агрессивными намерениями. Тем не менее, по-прежнему существует необходимость реагировать на возможные угрозы безопасности и другие кризисные ситуации, в том числе и связанные с терроризмом и вооруженным нападением.

Польша является членом НАТО и Европейского Союза (ЕС). Целью польского государства является поддержание хороших отношений с соседними государствами. Линия государственной границы четко определена со всеми семью государствами, с которыми Польша граничит. Это важно, если учитывать тот факт, что после политических изменений Польше пришлось налаживать отношения с государствами, большинство из которых недавно образовались. В настоящий момент политика государства направлена, с одной стороны, на внедрение возможных упрощений свободного передвижения лиц и торгового обмена, а с другой стороны, на максимальную защиту границы от преступных элементов, ставших в последние годы сферой влияния организованных преступных группировок. Предпринятые Польшей меры, направленные на увеличение эффективности охраны государственной границы, кажутся совершенно очевидными. Необходимо осознать, что глобализация и организованный характер пограничной преступности требуют объединения и координации всех возможных действий, в том числе и входящих в обязанности пограничных служб. Эти задания поручены единому военизированному формированию полицейского характера – Пограничной Охране, основанной в соответствии с законом от 12 октября 1990 г. Применяя современные методы и средства деятельности,

она переняла традиции своих предшественников: довоенной Пограничной Стражи и Корпуса Охраны Границы, а также послевоенного Войска Охраны Границы.

Охрана государственной границы относится к главным функциям государства. Каждое государство имеет определенную систему управления охраной границы и контроля за пограничным движением. Эта система соответствующим образом обуславливает внутреннюю и внешнюю безопасность государства. В соответствии с положениями закона об охране государственной границы от 12 октября 1990 г., охрана границы относится к полномочиям министра внутренних дел и администрации, который несет ответственность за охрану на земле и на водном пространстве, а также министра национальной обороны, которому поручена охрана границы в воздушном пространстве. Задачи министра внутренних дел и администрации выполняет Главный Комендант Пограничной Охраны. Охрану границы от имени министра национальной обороны выполняют подчиненные ему Военно-воздушные силы и войска противозушной обороны страны совместно с другими подразделениями Вооруженных Сил.

## **Сотрудничество Пограничной Охраны с другими службами и органами государственной администрации при выполнении предусмотренных законом задач**

При выполнении предусмотренных законом задач ПО сотрудничает со многими государственными органами и службами, в том числе с Полицией, Главным таможенным управлением, Министерством иностранных дел, Национальным управлением труда, Военно-морскими силами, Военно-воздушными силами и органами государственной безопасности, Службой охраны железных дорог, Управлением по вопросам репатриации и иностранцев, Военной жандармерией, Фабрикой ценных бумаг, администрацией казначейства, воеводами, прокуратурами, судами, морскими управлениями, службами горного спасения и пр. Методы и формы данного сотрудничества регулируются совместными договорами. Сложно перечислить все виды сотрудничества, учитывая широкий спектр совместных действий в рамках данных договоров, поэтому в настоящей публикации приводится лишь краткая информация о наиболее важных формах сотрудничества.

Наиболее широким является сотрудничество с полицией, юридическим основанием которого является *Соглашение Главного Коменданта Пограничной Охраны и Главного Ко-*

менданта Полиции от 15 июня 1998 г. Оно охватывает меры по предупреждению, обмен информацией, совместное использование баз данных и проведение совместных оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий. В рамках соглашения введены институциональные формы сотрудничества в борьбе с нелегальным пребыванием иностранцев в Польше. Речь идет о постоянных совместных проверках в пограничной зоне, прежде всего на приграничных базарах и ведущих к границе путях сообщения, а также об оперативных действиях, проводимых на территории всей страны. Начиная с 1998 г. ПО, в частности, применяет совместно с полицией предупредительные меры особого характера, целью которых является обнаружение, задержание и депортация с территории Польши лиц, находящихся на ней нелегально.

Большое значение придается сотрудничеству с таможенной службой. Совместное выполнение служебных обязанностей на пограничных переходах придает особую важность такому сотрудничеству. С целью его укрепления и координации 1 марта 2000 г. было подписано *Соглашение Главного Коменданта Пограничной Охраны и Председателя Главного Таможенного Управления о сотрудничестве Пограничной Охраны и Таможенной Службы*<sup>1</sup>. В Соглашении обе службы обязались предоставлять друг другу помощь в обнаружении лиц, пытающихся нелегально пересечь границу, в обеспечении общественного порядка на пограничных переходах, а также в борьбе с пограничными, таможенными, финансовыми и налоговыми преступлениями и правонарушениями, контрабандой вредных химических веществ, нелегальной перевозкой через границу отходов, радиоактивных и ядерных материалов. Более того, обе службы проводят совместные мероприятия, направленные на усовершенствование пограничного движения, организуют совместные учения и приобретают средства связи для совершенствования несения службы на пограничных переходах.

ПО принимает участие в реализации визовой политики, направленной на ограничение наплыва в Польшу так называемых обременительных иностранцев. На основании договора с Министерством иностранных дел Главная Комендатура ПО получила полномочия для проведения проверок и выработки рекомендаций для дипломатических представительств и консульских управлений по вопросам, касающимся выдачи виз. Такие реко-

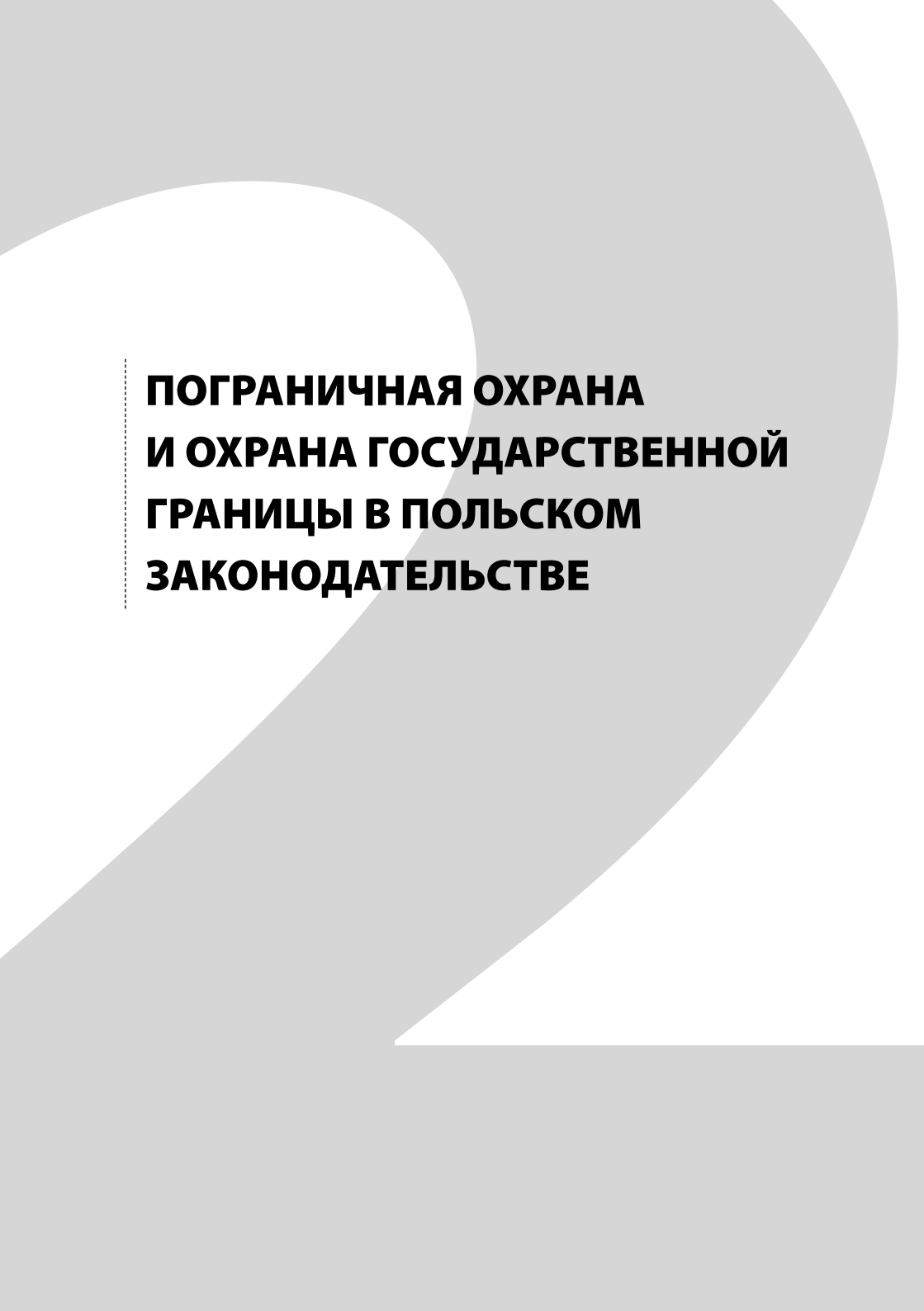
<sup>1</sup> Соглашение остается в силе, несмотря на образование Департамента таможенной службы при Министерстве финансов, вместо ликвидированного в мае 2002 г. Государственного таможенного управления. Ведутся консультации по подготовке нового соглашения, в котором, с одной стороны, будут учтены произошедшие изменения, а, с другой стороны, объем и формы сотрудничества будут приведены в соответствие с новой ситуацией на государственной границе.

мендации имеют важное значение для контроля иностранцев до въезда на территорию Польши. Они ограничивают до минимума случаи выдачи виз, которые могут быть признаны недействительными ПО во время пограничного контроля при въезде в Польшу.

31 августа 1998 г. ПО заключила договор с Национальным управлением труда в целях борьбы с нелегальным трудоустройством иностранцев. В рамках данного договора проводятся совместные проверки и обмен информацией об иностранцах, находящихся или работающих в Польше без разрешения, а также о польских гражданах, незаконно принимающих иностранцев на работу или обеспечивающих им нелегальное пребывание.







**ПОГРАНИЧНАЯ ОХРАНА  
И ОХРАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
ГРАНИЦЫ В ПОЛЬСКОМ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

## **Задачи Пограничной Охраны в рамках закона**

Полномочия Пограничной Охраны определены законом от 12 октября 1990 года о Пограничной Охране (Д.З. № 78, поз. 462 с посл. изм.), в ст. 1 и 2 которого содержится перечень задач этого формирования. Согласно закону, к задачам Пограничной Охраны относятся:

### **охрана государственной границы**

Эта задача, в принципе характерная для любого пограничного соединения, выполняется территориальными подразделениями Пограничной Охраны (в данный момент это заставы и пограничные контрольно-пропускные пункты), сотрудники которых несут службу с целью недопущения незаконного пересечения государственной границы как вне пограничных переходов, так и на переходах, где осуществляется пограничное движение.

### **организация и осуществление контроля пограничного движения**

Пограничная Охрана является единственным органом, созданным для организации и осуществления контроля пограничного движения (международного передвижения лиц, пересекающих границу транспортных средств и перевозимых товаров в объеме, который не относится к компетенции Таможенной службы).

### **выдача разрешений на пересечение государственной границы, в том числе виз**

Выдача разрешений на пересечение государственной границы связана с осуществляемым ПО пограничным контролем, во время которого проверке подлежит, в частности, выполнение лицами требований по пересечению границы. Для осуществления этой задачи Пограничной Охране предоставляется право выдавать разрешение на пересечение границы (когда все условия выполнены) или отказывать во въезде в страну (если лицо не выполняет каких-либо условий, необходимых для пересечения границы). Выдача виз является особым полномочием органа охраны границы: в четко оговоренных случаях визы могут быть выданы комендантом пограничного контрольного пункта, и в то же время визы, выданные польскими представительствами за границей, могут быть аннулированы Пограничной Охраной. С момента вступления Польши в Европейский Союз полномочия Пограничной Охраны в сфере выдачи виз отменены.

## **распознавание, предотвращение и раскрытие преступлений и правонарушений, а также преследование правонарушителей**

В делах о преступлениях или правонарушениях процессуальные полномочия Пограничной Охраны определяются положениями ст. 312 п.1 Уголовного кодекса. УК наделяет ПО процессуальными полномочиями полиции, но это распространяется исключительно на сферу деятельности ПО. Законом о Пограничной Охране определяются ее полномочия в делах о преступлениях и правонарушениях, касающиеся нарушений правил пересечения государственной границы, а также недостоверности документов, дающих право на пересечение государственной границы. Кроме того, ПО обладает полномочиями в делах, связанных с пересечением государственной границы или с нелегальным перемещением через государственную границу товаров и предметов без акцизных марок, оружия, боеприпасов и взрывчатых материалов, а также в делах, связанных с охраной культурных ценностей, борьбой с наркоманией, переписью населения и удостоверениях личности. В первую очередь, это:

- нелегальное пересечение государственной границы (ст. 264 § 1 и 2 Уголовного кодекса);
- организация иными лицами нелегального пересечения границы (ст. 264 § 3 Уголовного кодекса);
- повреждение, устранение пограничных знаков (ст. 277 Уголовного кодекса);
- использование измененных или поддельных документов с целью выдачи их за настоящие (ст. 270 § 1 и 2 Уголовного кодекса);
- использование документа, удостоверяющего личность иного лица (ст. 275 § 1 Уголовного кодекса);
- незаконный перевоз, пересылка через границу документа, удостоверяющего личность иного лица (ст. 275 § 2 Уголовного кодекса).

Кроме того, компетенция Пограничной Охраны в делах о налоговых преступлениях и правонарушениях определена ст. 134 § 1 п.1 Уголовного налогового кодекса (УНК), в ст. 133 § 1 п.1 которого содержится точный перечень незаконных видов деятельности (условием преследования является их раскрытие Пограничной Охраной, поскольку в принципе ответственным органом является таможенная служба).

Чаще всего, это:

- уклонение от уплаты таможенных пошлин (контрабанда) ст. 86 § 1-5 УНК);
- таможенное мошенничество (ст. 87 § 1-4 УНК);

- перевоз краденого (ст. 91 § 1-4 УНК);
- препятствование в осуществлении таможенного контроля (ст. 94 § 1 и 2 УНК);
- сокрытие валютных ценностей от контроля (ст. 104 § 2 УНК).

Закон об иностранцах от 25 июня 1997 г. (единый текст: Д.З. № 127, п. 1400 от 7.11.2001 г.) в разделе 12 (ст. 103 и 104) определяет следующие незаконные действия, расследование которых также относится к компетенции Пограничной Охраны:

- хищение или присвоение проездного документа иностранца или польского документа, выданного иностранцу (ст. 103 закона); а также правонарушения, определенные в ст. 104 абз.1 п.1-4 вышеупомянутого закона;
- пребывание на территории РП по истечении срока, обозначенного в визе или договоре о безвизовом режиме;
- непредоставление документов и разрешения, дающих иностранцу право находиться на территории РП;
- отказ предъявить средства, необходимые для покрытия расходов во время пребывания на территории РП;
- пребывание на территории РП по истечении срока, обозначенного в решении об обязательстве добровольно покинуть РП или в решении о депортации;
- нарушение приказа находиться в определенном месте до момента выполнения решения о депортации.

Вышеперечисленные действия (преступления и правонарушения) наиболее часто расследуются Пограничной Охраной, что напрямую связано с расширением сферы контроля за законностью пребывания иностранцев на территории Польши. С вступлением в силу поправок к закону об иностранцах 1 июля 2001 года Пограничная Охрана получила полномочия по осуществлению такого рода контроля на всей территории страны (до этого зона действия ограничивалась приграничной зоной). Расширение полномочий ПО вплоть до осуществления полного контроля над пребыванием иностранцев в Польше свидетельствует о возрастающей роли данной структуры: из органа, занимающегося исключительно охраной государственной границы и контролем над пограничным движением, Пограничная Охрана постепенно превращается в орган, выполняющий комплексные функции иммиграционного контроля и полиции по делам иностранцев.

- обеспечение общественного порядка и безопасности в международном сообщении.

Вышеперечисленные задачи выполняются Пограничной Охраной прежде всего на пограничных переходах (и на прилегающих территориях), и, хотя и в меньшей степени,

в приграничной зоне, где свои функции выполняет также полиция. Обеспечение безопасности в международном сообщении достигается прежде всего методом пиротехнического контроля (контроля безопасности) лиц, а также транспортных средств и багажа, пересекающих государственную границу. Контроль осуществляется как при помощи переносных и стационарных устройств, служащих для обнаружения опасных предметов, веществ и радиоактивных материалов, так и при использовании служебных собак, обученных для обнаружения наркотических, психотропных и взрывчатых веществ. Кроме того, Пограничная Охрана имеет право проводить личный досмотр в целях обеспечения безопасности международного сообщения (о правах – ниже).

- установка и содержание пограничных знаков на суше, а также подготовка, обновление и сохранение пограничной геодезической и картографической документации;
- охрана неприкосновенности знаков и устройств, служащих для охраны государственной границы.

Являясь правительственным органом, Пограничная Охрана выполняет функции, вытекающие из положений двусторонних договоров по определению и обозначению линии государственной границы, в частности в области установки пограничных знаков, их постоянного и периодического контроля (вместе с органами охраны границы соседнего государства), обновления знаков и полосы приграничной дороги, а также охраны пограничных знаков (в том числе, преследование виновников повреждения или уничтожения этих знаков). Вся документация, касающаяся определения и обозначения границы (карты, протоколы, техническая документация и пр.) содержится и обновляется отделениями Пограничной Охраны в соответствии с участками их служебной ответственности.

- Сбор и обработка информации в области охраны государственной границы и контроля за пограничным движением, а также ее предоставление соответствующим государственным органам.

Сбор данных, их накопление, переработка и предоставление разрешается исключительно в соответствии с законом – в случае Пограничной Охраны закон распространяется на данные о лицах, пересекающих границу (а также статистические данные), происшествий и лицах, совершивших преступления и правонарушения. Кроме этого, в области, предусмотренной законом об иностранцах, Пограничная Охрана собирает, накапливает, перерабатывает и предоставляет данные, касающиеся, например, лиц, задержанных в пограничной зоне (ст. 91 абз. 4 закона).

- надзор за использованием польского морского пространства и соблюдением судами правил, действующих в этом пространстве, а также охрана государственной границы в воздушном пространстве Республики Польша.

Эти задачи входят в сферу особых компетенций Пограничной Охраны. В области охраны польского морского пространства формирование сотрудничает с морской администрацией, Государственной инспекцией охраны внешней среды и с инспекторами морского рыболовства (совместные действия при использовании плав-средств Пограничной Охраны, термовизионных камер и пр.). Охрана границы в воздухе состоит, прежде всего, в наблюдении за воздушными судами и летающими объектами, пересекающими государственную границу на низких высотах, а также в информировании подразделений Военно-воздушных сил и войск противовоздушной обороны об этих перелетах. Служебное применение легких самолетов типа «Вильга» (Wilga), а также вертолетов дает возможность их использования не только для патрулирования территорий, прилегающих к границе государства, но и для принудительного приземления легких воздушных судов (например, планеров или вертолетов), нарушающих польское воздушное пространство.

- предотвращение перемещения через государственную границу без разрешения, требуемого согласно отдельным правилам, отходов, вредных химических веществ, ядерных и радиоактивных материалов, а также борьба с загрязнением пограничных вод.

Экологическая охрана страны, а точнее ее часть, также входит в компетенцию Пограничной Охраны. Контроль лиц, товаров и транспортных средств во время пересечения государственной границы призван исключить ввоз на территорию РП отходов, вредных веществ, а также ядерных и радиоактивных материалов. Для реализации данной задачи Пограничная Охрана оснащена соответствующим техническим снаряжением, в том числе стационарными и переносными устройствами для обнаружения излучения (радиометрические ворота на автомобильных и железнодорожных пограничных переходах, а также ручные анализаторы). Эта задача имеет особое значение, в частности, после распада СССР и роста угрозы контрабанды радиоактивных веществ из постсоветских стран, а также в контексте угрозы международного терроризма в современном мире.

- выполнение задач, определенных другими законами.

Изменения в законодательстве расширили сферу компетенции Пограничной Охраны, при этом дополнительные полномочия всегда соответствуют базовым заданиям фор-

мирования. Так, например, расширены полномочия ПО в области дорожного контроля транспортных средств, что вытекает из полномочий по осуществлению контроля над законностью пребывания иностранцев на всей территории страны, выполнению функций полиции в приграничной зоне, и т. д.

С целью распознавания, предотвращения и обнаружения преступлений (в рамках, определенных законом о Пограничной Охране), сотрудники ПО выполняют следующие действия:

- несут пограничную службу;
- ведут пограничную деятельность;
- осуществляют оперативно-розыскные мероприятия;
- осуществляют охрану общественного порядка;
- проводят предварительное расследование на основе Уголовного кодекса;
- осуществляют действия по поручению суда и прокуратуры, а также других государственных органов (в рамках, определенных законом).

Несение пограничной службы и ведение пограничной деятельности не нуждаются в разъяснениях. Гораздо более интересным является вопрос об осуществлении оперативно-розыскных мероприятий. Сфера оперативной деятельности и допустимые методы оперативно-розыскной работы в Польше определяются законодательством отдельно для каждой из служб, уполномоченных выполнять данные действия. Такое решение, в отличие от регулирования общих задач оперативной работы в пределах одного закона, позволяет более индивидуально подходить к оперативной работе, осуществляемой разными службами. Закон о Пограничной Охране в статьях 9 п. 1а, 1b, 1с, 1d и 9а–10b содержит перечень оперативно-розыскных мероприятий, осуществляемых ПО, и определяет порядок действий при проведении оперативного контроля. В рамках выполняемых оперативно-розыскных мероприятий Пограничная Охрана может использовать помощь частных источников информации (ст. 9b закона о ПО), при этом лица, предоставляющие информацию, могут получать вознаграждение из специального оперативного фонда, а их персональные данные остаются засекреченными.

Пограничная Охрана в делах о следующих преступлениях:

- нелегальное пересечение границы (ст. 264 УК);
- подделка документов, дающих право на пересечение государственной границы (ст. 270–275 УК);
- налоговые преступления, когда сумма нанесенного вреда или недоимки в Государственную казну в 50 раз превышает размер минимальной зарплаты;

- нелегальное перемещение через границу товаров и предметов, обозначенных акцизными марками, а также наркотических и психотропных веществ, оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ;
- присвоение и кража документов, удостоверяющих личность иностранца (ст. 103 закона об иностранцах);
- взяточничество, совершенное служащим или штатским сотрудником Пограничной Охраны (ст. 228-229 и 231 УК);
- преступления, преследуемые согласно международным договорам.

была уполномочена законом для проведения оперативного контроля (ст. 9е абз. 1 п. 1-7 закона о Пограничной Охране). Оперативный контроль производится тайно и состоит в контролировании содержания корреспонденции и посылок, а также в применении средств оперативной техники для скрытого получения информации и доказательств (в частности, содержания телефонных разговоров и другой информации, передаваемой при помощи средств коммуникации – факса, SMS, электронной почты и пр.). Целью проведения оперативного контроля является предотвращение, обнаружение, определение злоумышленников, а также получение и фиксирование доказательств преступлений, относящихся к компетенции Пограничной Охраны.

Характерным является то, что осуществление оперативно-розыскных мероприятий в польской юридической системе подвергается контролю со стороны судов, являющихся независимыми инстанциями, и более того, данные мероприятия направлены исключительно на раскрытие и привлечение к ответственности преступников (сравн., например, нормы ст. 10 абз. 5 и абз. 6 закона о ПО). Это нашло свое отражение в организационных изменениях и обновлении структуры формирования. В целях более тесной взаимосвязи оперативно-розыскной работы с уголовным преследованием Главный Комендант Пограничной Охраны произвел изменения в структуре ПО и объединил прежде независимые оперативно-розыскной и следственный отделы в единый оперативно-следственный отдел (в декабре 2001 года на уровне Главной Комендатуры Пограничной Охраны и в 1-й половине 2002 года на уровне региональных организационных единиц).

Особого внимания заслуживает также изменение в законе о Пограничной Охране, которое дает право производить оперативно-розыскные мероприятия (в том числе оперативный контроль и контрольную покупку) по отношению к служащим и сотрудникам Пограничной Охраны, относительно которых возникает подозрение в совершении преступлений по ст. 228, 229 или 264 § 3 УК (получение взятки или организация пересечения границы другим лицам). Целью этого решения является проведение эффективных опера-



тивных и процессуальных мероприятий относительно нечестных служащих. Детальную процедуру действий в таких случаях определяет ст. 9f абз.1-7 закона о ПО.

Осуществление действий по охране общественного порядка в ПО тесно связано с иными полномочиями организации. Это прежде всего такие действия, как:

- проверка документов или удостоверение личности другим методом;
- осуществление дорожного контроля;
- проведения контроля над законностью пребывания иностранцев на территории РП;
- доставка процессуальных писем в уголовных и административных делах;
- депортация иностранцев из Польши; выполнение действий, предусмотренных в договорах о реадмиссии или конвоирование иностранцев, выдворяемых с территории РП.

Действия при проведении уголовного расследования определяются Уголовным кодексом. Ст. 312 п.1 УК дает Пограничной Охране право осуществлять предварительные действия (в форме расследования) в рамках своих полномочий (сравн. с вышеизложенными замечаниями, касающимися преступлений, преследуемых ПО). В польском уголовном процессе Пограничная Охрана пользуется правами, предусмотренными для следственного органа (наравне с полицией), отличаясь от иных следственных органов сферой порученных ей заданий.

Пограничная Охрана обладает полномочиями, предусмотренными для прокурора, только в упрощенном порядке уголовного расследования и в делах о преступлениях по ст. 264 § 1 и 2 УК (пересечение границы государства в нарушение закона, путем обмана, угроз или в сговоре с другими лицами), а также ст. 227 УК (повреждение пограничных знаков). В этих случаях ПО имеет право самостоятельно составить акт обвинения, направить его в суд и выступать обвинителем в суде первой инстанции (выступать в роли государственного обвинителя). Полиция не имеет в Польше таких широких процессуальных полномочий (в делах, которые ведет полиция, обвинителем всегда выступает прокурор).

С процессуальными полномочиями Пограничной Охраны связаны задания, устанавливаемые судами, прокуратурой и другими органами. В основном, это действия по доставке процессуальных писем, предоставлению юридической помощи, а также содействие исполнительным органам в сфере административных или гражданских принудительных взысканий.

## Полномочия сотрудников Пограничной Охраны

При выполнении вышеуказанных действий служащие Пограничной Охраны имеют право на:

- осуществление пограничного контроля;
- проведение личного досмотра, а также досмотра багажа, проверки грузов в портах и на вокзалах, в средствах воздушного, автодорожного, железнодорожного и водного сообщения, чтобы исключить возможность совершения преступлений или правонарушений, в частности, нарушения государственной границы или безопасности в международном сообщении;
- проверку удостоверения личности или установление личности другим способом;
- задержание лиц в порядке и случаях, определенных Уголовным кодексом и другими законами, а также доставку их к соответствующим отделам Пограничной Охраны;
- обыск лиц, вещей, помещений и транспортных средств в порядке и случаях, определенных Уголовным кодексом и другими законами;
- наблюдение и запись происшествий на дорогах и в других общественных местах с использованием технических средств, предназначенных для записи изображения и звука;
- задержание транспортных средств и выполнение иных действий в области контроля дорожного движения в порядке и случаях, определенных законом о дорожном движении от 20 июня 1997 г.;
- задержание и возврат с государственной границы отправителю вредных ядерных и радиоактивных материалов, химических и биологических веществ, а также отходов;
- пребывание и передвижение по земельным участкам без получения разрешения их владельцев или пользователей, а также прохождение по возделываемым полям во время непосредственного преследования, в том числе со служебной собакой, если нет возможности использовать дороги;
- обращение за необходимой помощью в государственные учреждения, административные органы и органы местного самоуправления, а также к организациям, ведущим общественно-полезную деятельность; данные учреждения, органы и организации обязаны предоставлять помощь, предусмотренную действующим законодательством, в своей сфере деятельности;
- обращение за необходимой помощью к другим субъектам хозяйствования и общественным организациям, а также, в случаях особой необходимости, к какому-либо лицу с просьбой о помощи, в пределах действующего законодательства.



Проверка удостоверений личности при пересечении  
границы по железнодорожным путям сообщения.

*Фото:* Пограничная Охрана Республики Польша.

Поправки к закону о Пограничной Охране, принятые 11 апреля 2001 года, расширили сферу деятельности организации. Важнейшее изменение касается правовых полномочий для действий за пределами приграничной зоны (до этого момента все полномочия ограничивались приграничной зоной, то есть пространством шириной в 15 километров, прилегающим к государственной границе). С момента вступления в действие поправок к закону 15 июня 2001 года в сфере борьбы с преступлениями и правонарушениями, относящимися к ее компетенции, Пограничная Охрана может действовать на территории всей страны и при этом имеет право на:

- проверку удостоверения личности;
- задержание лиц;
- обыск лиц, вещей, помещений и транспортных средств;
- наблюдение и регистрацию происшествий на дорогах и в общественных местах;
- задержание транспортных средств и дорожный контроль;
- пребывание и передвижение по земельным участкам без согласия их владельцев;
- обращение за помощью к государственным учреждениям, органам местного самоуправления и государственной администрации;
- обращение за помощью к другим лицам и общественным организациям.

## **Задачи и полномочия Пограничной Охраны, вытекающие из закона об иностранцах**

В последние годы ПО в значительной мере ограничила количество случаев нелегального пересечения границы. Изменилась также общая миграционная ситуация в стране. Этого удалось достичь, прежде всего, благодаря действиям по укреплению восточного участка государственной границы. Кроме того, была усилена система противодействия наплыву нежелательных иностранцев на территорию РП. Существенным элементом стало определение целей и направлений миграционной политики государства, в том числе в области эффективного наблюдения за въездом иностранцев и контроля перед въездом в страну, на границе, во время пребывания и выезда. Указанные цели и направления вытекают из Закона об иностранцах от 26 июня 1997 г., который стал важной вехой в истории развития полномочий ПО.

Закон об иностранцах вступил в действие 27 декабря 1997 г. Он регулирует принципы и условия въезда, пребывания и выезда иностранцев. Заключенные в нем положе-

ния соответствуют основным направлениям миграционной политики западноевропейских стран, ориентированной на ограничение миграционных потоков. Структура закона дает возможность проведения единой государственной политики в данной области. Он наделяет государственные органы полномочиями, позволяющими эффективно предотвращать нелегальную миграцию и противодействовать пребыванию на территории РП так называемых нежелательных иностранцев. Закон привел к ужесточению критериев въезда иностранцев в Польшу в случаях частных или туристических поездок при безвизовом движении. Этого удалось достичь путем введения обязательного учета приглашений, а также документов, подтверждающих бронирование и оплату проживания и питания на территории РП. Данные решения повлияли на упорядочение данной категории пограничного движения. Дальнейшее «упорядочение» пограничного движения лиц достигнуто путем введения требования к иностранцам подтвердить наличие необходимого количества денежных средств для оплаты въезда, проезда, пребывания и выезда из РП<sup>2</sup>. На ПО возложена обязанность проверки наличия данных средств. Кроме этого, служащие ПО обязаны контролировать приглашения, регистрируемые воеводами, и определять время пребывания на территории РП в соответствии с суммой наличных денег у иностранца, необходимых для покрытия издержек во время пребывания. Кроме того, ПО было предоставлено право отказа в выдаче виз, их аннулирования или отказа в разрешении на въезд, когда реальная цель въезда иностранца не совпадает с заявленной.

Принятие закона помогло ПО более эффективно выполнять свои задачи. Благодаря этому стало возможным ограничить трансграничную торговлю, которая преимущественно базировалась на незаконном товарообороте, особенно подакцизными товарами, и не всегда соответствовала интересам РП.

Интеграция Польши в европейские структуры привела к необходимости изменения обсуждаемого закона. 1 июля 2001 г. вступили в действие новые положения закона об иностранцах. В нем появились новые положения из законодательства ЕС, принятие которых было необходимым элементом процесса вступления Польши в ЕС.

Закон поставил перед ПО новые задачи и расширил ее полномочия применительно к иностранцам. В частности, на Главного Коменданта ПО были возложены некоторые за-

<sup>2</sup> Это требование было введено распоряжением Министра внутренних дел и администрации от 1 января 2000 г., касающимся размеров суммы, необходимой для оплаты въезда, проезда, пребывания и выезда иностранцев, пересекающих границу РП, и детальных правил документирования ее наличия.

дачи, связанные с осуществлением действий применительно к иностранцам, которые раньше относились к компетенции Министра внутренних дел и администрации. Эти новые обязанности еще больше подчеркивают полицейский характер формирования и усиливают роль ПО в системе органов государственной администрации, принимающих участие в осуществлении миграционной политики государства. В настоящее время Главный Комендант ПО имеет следующие полномочия:

- выдача заключений в делах о разрешении на временное или постоянное проживание (ст. 58 абз. 5,6);
- принятие заявлений о предоставлении статуса беженца от иностранцев, находящихся на территории РП (в том числе, собеседование с лицами, пытающимися получить такой статус), проведение мероприятий, направленных на определение или удостоверение личности иностранца, подающего заявление о предоставлении статуса беженца, а также обстоятельств его въезда на территорию РП и пребывания на ней, в том числе и снятия отпечатков пальцев (ст. 85а абз. 1 п. 1 и абз. 2), проверка на присутствие ли обстоятельств, предусмотренных в ст. 1F Женевской Конвенции от 1951 г.<sup>3</sup>, и предоставление иностранцу временного удостоверения личности (ст. 85с абз. 1);
- выдача решений, обязывающих иностранца покинуть территорию РП (ст. 86b абз. 1);
- внесение предложения о выдворении иностранца (ст. 87 абз.1);
- внесение предложения о включении иностранца в перечень нежелательных лиц (ст. 90 абз. 2 п. 2)<sup>4</sup>.

В свою очередь, комендант отделения ПО обладает следующими полномочиями, вытекающими из закона об иностранцах:

- выдача решения о принуждении иностранца покинуть территорию РП (ст. 86b абз. 1);
- внесение предложения о депортации иностранца с РП (ст. 87 абз. 1);
- ведение реестра лиц, задержанных в пограничной зоне (ст. 91 абз. 4).

<sup>3</sup> Речь идет о Конвенции о статусе беженцев, подписанной в Женеве 28 июля 1951 г. (Д.З. № 119 за 1991 г. поз. 515). Согласно ст. 1F, решения Конвенции не применяются к лицу, в отношении которого существуют обоснованные подозрения в совершении преступления против мира, военных преступлений или преступлений против человечества, или же тяжких преступлений неполитического характера.

<sup>4</sup> На основании ст. 90 закона об иностранцах от 26 июня 1997 г. перечень нежелательных лиц составлялся Главным Комендантом ПО. Он имел право лично вносить данные иностранца в перечень. Ст. 18 абз. 1 закона от 11 апреля 2001 г. о внесении изменений в закон об иностранцах возложила на Главного Коменданта ПО обязанность передавать перечень Председателю Управления по делам репатриации и иностранцев.

Комендант пограничного контрольно-пропускного пункта ПО получил следующие права:

- проверка наличия у иностранца личных документов, разрешений и документов, дающих право на въезд и пребывание на территории РП (паспорт, виза), денежных средств для оплаты въезда, пребывания, а также разрешений на въезд в другие государства в случае необходимости (ст. 78 абз. 1 и 2)<sup>5</sup>;
- сбор оплаты, связанной с въездом на территорию РП, в случаях, определенных законом (ст. 78 абз. 5);
- в исключительных случаях - выдача виз иностранцам, в том числе выдача виз «нежелательным» иностранцам, если есть согласие Председателя Управления по делам репатриации и иностранцев (ст. 79 абз. 1 и 6)<sup>6</sup>;
- выдача решений об отказе на въезд на территорию РП (ст. 80 абз. 1 п.1), а также определение времени пребывания на территории РП в соответствии с количеством наличных денежных средств (ст. 80а абз. 1, 2, 3, 4);
- в исключительных случаях, выдача иностранцу временных документов на проезд (ст. 83 абз. 2);
- принятие заявлений о предоставлении статуса беженца, когда иностранец не имеет права въезда на территорию РП (ст. 85 абз. 1 п.2);
- выдача решений о принуждении иностранца покинуть территорию РП (ст. 86b абз. 1), запретов покидать палубу корабля, на котором прибыл иностранец, приказов возвращаться обратно другим кораблем, а также приказов находиться в определенном месте (ст. 92 абз. 1)<sup>7</sup>;
- обеспечение конвоирования иностранцу, которому отказано во въезде на территорию РП в ситуации, когда его поведение дает основания предполагать, что он может создать угрозу в международном воздушном или морском сообщении<sup>8</sup>;

<sup>5</sup> Эта проверка осуществляется во время пограничного контроля при въезде в Польшу.

<sup>6</sup> Выдача виз на пограничных переходах предусмотрена только в исключительных случаях. Во всех случаях решения принимаются после индивидуального рассмотрения заявлений. Ключевой проблемой является подтверждение обоснованности получения визы на границе. С этой целью ПО проводит необходимые проверки (контроль документов, собеседование с заинтересованным лицом, контакт с физическими и юридическими лицами, приглашающими иностранца, сверка с информационными системами и пр.). Каждое решение относительно виз подлежит консультированию и четко документируется. С каждым годом уменьшается количество виз, выданных ПО (напр., в 1 половине 2002 г. выдано на 90% виз меньше, чем за тот же период 2001 года).

<sup>7</sup> Такими правами наделены коменданты пограничных контрольно-пропускных пунктов ПО, находящихся на воздушных и морских пограничных переходах. Решения направлены на борьбу с наплывом так называемых обременительных пассажиров.

<sup>8</sup> Эти права имеют коменданты пограничных контрольно-пропускных пунктов ПО, находящихся на воздушных и морских пограничных переходах. Решения направлены на обеспечение безопасности в международном воздушном и морском сообщении.

- обращение к воеводе с предложением о наложении административного наказания на перевозчика, который доставил на территорию РП иностранца, не выполняющего требований въезда (ст. 92 абз. 3)<sup>9</sup>;
- обращение с предложением о депортации иностранца (ст. 87 абз. 1);
- обращение с предложением о внесении данных иностранца в перечень нежелательных лиц (ст. 90 абз. 2 п. 2);
- рассмотрение апелляции на решение комендантов пограничных контрольно-пропускных пунктов ПО при отказе на въезд на территорию РП (ст. 80 абз. 2).

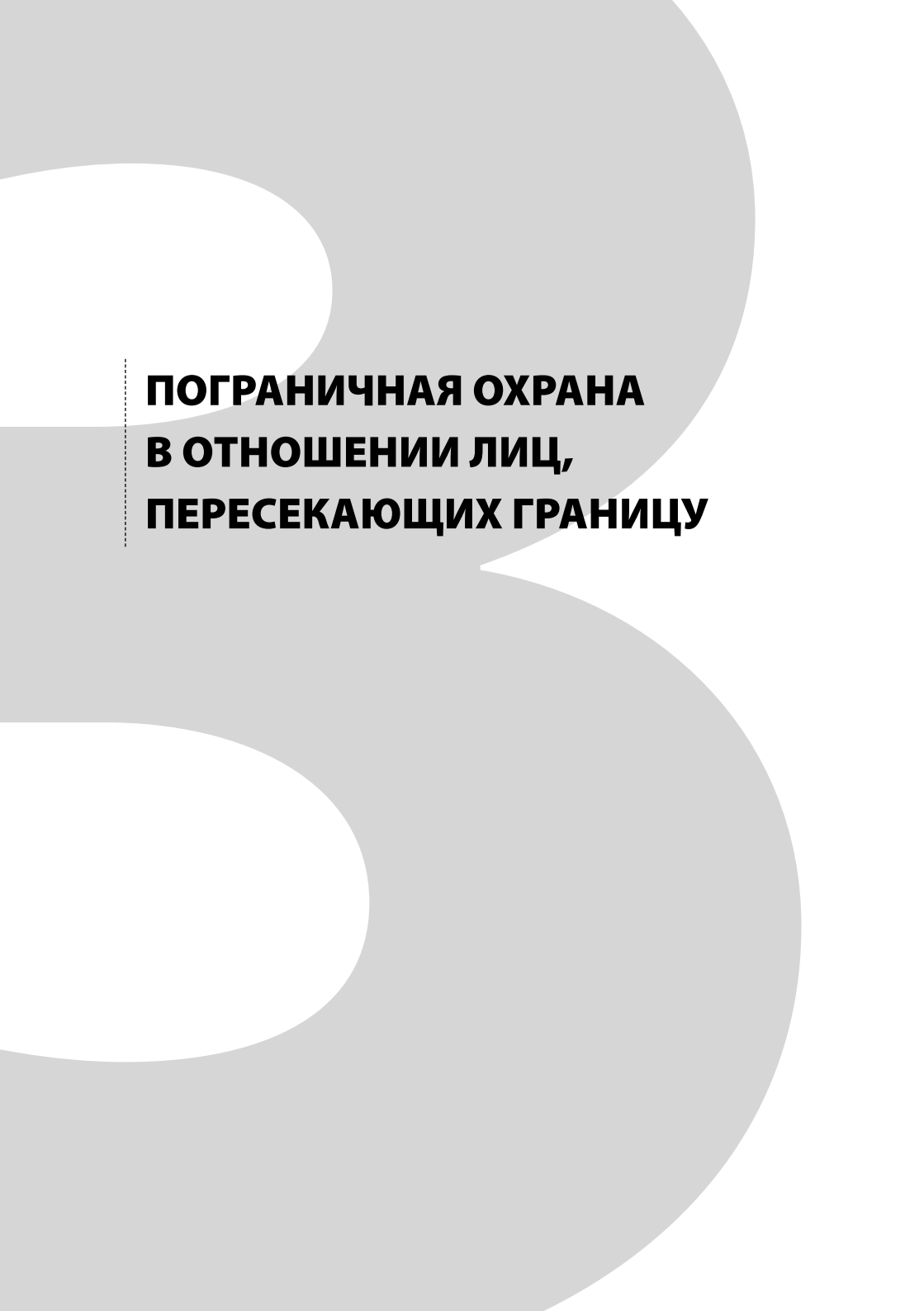
Кроме того, закон наделяет органы ПО полномочиями по задержанию иностранца при появлении обстоятельств, дающих основание для его депортации, или в случае неподчинения требованиям, определенным в решении о депортации<sup>10</sup>. Время задержания не может превышать 48 часов. Этот период является необходимым для выяснения, существуют ли, а если да, то какое именно основание для депортации иностранца. Немедленно после задержания иностранца орган ПО должен обратиться с предложением о выдаче решения о его выдворении или приступить к выполнению обязанностей по его доставке на границу. В особых случаях орган ПО может обратиться с предложением о содержании лица в охраняемом помещении или об аресте с целью выдворения.

Перечисленные задачи и полномочия – это большая ответственность, учитывая роль и участие ПО в миграционной политике государства. Их эффективное выполнение ставит перед сотрудниками ПО высокие требования в сфере следственных, оперативно-розыскных мероприятий, а также административных процедур. Особое внимание следует обратить на проблему административных процедур. Они, как известно, связаны с выдачей решений и направлений деятельности, которые должны отвечать определенным требованиям административного кодекса. Право иностранцев подавать апелляцию на решения органов ПО в соответствии с нормами административного кодекса говорит о том, насколько важны такие решения. Поэтому сотрудники ПО должны помнить, что принятие решений влечет за собой административные последствия, и данные решения должны быть юридически обоснованы, что позволит их отстоять в случае подачи апелляции.

<sup>9</sup> Этим правом обладают коменданты пограничных контрольно-пропускных пунктов ПО, находящихся на воздушных и морских пограничных переходах. Такое решение было введено в рамках так называемой «дисциплинарной ответственности» перевозчиков. Оно должно помочь в предотвращении приездов в РП так называемых обременительных пассажиров. Воевода может наложить на перевозчика административное взыскание в размере до 10 000 злотых за каждое перевезенное лицо.

<sup>10</sup> Данное право заключено в ст. 88 в св. со ст. 58 Закона об иностранцах.





**ПОГРАНИЧНАЯ ОХРАНА  
В ОТНОШЕНИИ ЛИЦ,  
ПЕРЕСЕКАЮЩИХ ГРАНИЦУ**

## Права и обязанности в отношении лиц, пересекающих границу

### 1. Личный досмотр

Целью проведения личного досмотра, в соответствии с законом о Пограничной Охране, является исключение возможности совершения преступлений или правонарушений, особенно нарушения государственной границы или безопасности международного сообщения. Эта и только эта цель является основанием, дающим право сотруднику нарушать неприкосновенность лиц, их ручного багажа, и, в конечном итоге, их частной жизни. Кроме этого, Министром внутренних дел было определено, что:

- эти действия осуществляются в помещениях, доступ в которые закрыт для посторонних лиц;
- действия производят лица того же пола;
- лицо, подвергнутое личному досмотру, может требовать присутствия третьего лица, например, сопровождающего его в путешествии.

Кроме этого, в соответствии со ст. 9 абз. 5 закона сотрудник обязан совершать эти действия таким образом, чтобы не ущемлять личное достоинство досматриваемого лица. Следовательно, сотрудник не имеет права унижать лицо, язвить, оскорблять словом или жестом, касаться интимных частей тела, комментировать поведение лица или его неловкое положение в данной ситуации, и т. д.

### 2. Обыск лица (багажа) и изъятие вещей

На основании ст. 11 абз. 1 п. 6 закона сотрудники Пограничной Охраны имеют право обыска лиц, помещений и вещей. Условием допустимости их вмешательства в право человека на неприкосновенность, право собственности, право на частную сферу и тайну корреспонденции является реализация уставной цели этих действий (*обнаружение предметов, которые могут быть доказательством в деле или подлежат изъятию при уголовном расследовании*) при одновременном выполнении фактической предпосылки – *существование обоснованного предположения, что у данного лица или в данном месте находятся эти предметы.*

Учитывая, что обыск является грубым вмешательством в сферу прав человека, законодательно были установлены правила, определяющие порядок его проведения: обыск или

изъятие вещей должны производиться в соответствии с целью этих действий, с умеренностью и уважением достоинства тех лиц, которых эти действия касаются, а также без причинения лишнего вреда и беспокойства (ст. 227 УК).

### 3. Задержание лиц

Согласно нормам польского права, задержание является средством процессуального принуждения временного и предварительного характера, состоящим в лишении свободы лица на время, необходимое для выполнения служебных действий и одновременно не превышающее 48 часов. Задержание может применяться органами, уполномоченными для этого законом, тогда и только тогда, когда возникают обстоятельства, предусмотренные в законе, а иные средства оказываются неэффективными или безрезультатными. Сформулированные таким образом правила в отношении задержания содержатся в Уголовном кодексе. В делах о правонарушении кодексом также предусмотрено задержание на максимальный срок до 48 часов, за исключением ситуаций, когда личность правонарушителя не установлена. В таких случаях для выяснения личности правонарушителя время задержания ограничивается 24 часами.

Лишение лица свободы включает:

- лишение лица права на свободное передвижение;
- запрет на общение с иными лицами без разрешения органа, который произвел задержание;
- запрет принимать и передавать предметы без согласия данного органа;
- обязанность подчинения задержанного лица командам, выдаваемым органом, который произвел задержание.

Конституционный принцип, согласно которому лишение свободы происходит после вынесения судебного приговора, отражен в ст. 41 абз. 2. Каждый имеет право обратиться в суд с целью немедленного определения законности такого лишения свободы. Таким образом, каждый случай внесудебного лишения свободы может быть подвергнут судебной проверке (если задержанный воспользуется принадлежащим ему правом) и, более того, эта проверка должна быть проведена незамедлительно. Конституция ограничивает время задержания лиц, которое не может превышать 48 часов. Законом установлено, что в течение 48 часов с момента задержания лицо должно быть передано в распоряжение суда. Это должно гарантировать быстрое и четкое осуществление судебного контроля над законностью задержания в ходе рассмотрения заявления о временном аресте. Абз. 3 приведенной статьи обязывает освободить задержанного, если на протяжении 24 часов с момента передачи в распоряжение суда

задержанному не было вручено решение суда о временном аресте вместе с предъявленными обвинениями.

Признание судом незаконности задержания является основанием для требования компенсации. Согласно ст. 41 абз. 5 Конституции, каждый имеет право на компенсацию в случае незаконного задержания.

Как сам факт задержания, так и его длительность или отношение к задержанному не может приносить чрезмерных и целенаправленных страданий. В абз. 4 статьи содержится четкое требование гуманного отношения к задержанным лицам. Это соответствует принятыми РП международными обязательствами, вытекающими из подписанных и ратифицированных договоров и конвенций, в особенности *Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания* от 1984 года, а также *Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания* от 1987 года.

На основе норм польского права и международных правовых обязательств РП к правам задержанного относятся:

- право на незамедлительное информирование о причине задержания, которое должно быть произведено на понятном для задержанного языке;
- право на незамедлительное информирование о правах задержанного лица (также на языке, понятном для задержанного);
- право на медицинское обслуживание (в том числе первой медицинской помощи);
- право на обжалование задержания в районном суде по месту задержания;
- право обжалования у прокурора способа проведения задержания;
- право требовать извещения указанного близкого лица, по месту работы или учебы о факте задержания;
- право установить контакт с адвокатом и право на непосредственную беседу с ним;
- право на достойное отношение и соответствующие условия задержания;
- право на безопасность и сохранность движимого имущества;
- право требовать компенсации в случае неоправданного задержания.

## **Применение мер принуждения и других допустимых законом вмешательств в права человека**

Применение мер принуждения сотрудниками органов охраны правопорядка, являющееся одним из атрибутов формирования полицейского типа, также является законным правом Пограничной Охраны. Подробный порядок действий в случае применения определенных законом мер регулируется распоряжением Совета Министров от 17 февраля 1998 года по определению условий и способа применения мер непосредственного принуждения и применению огнестрельного оружия сотрудниками Пограничной Охраны (...).

Применение мер принуждения, особенно огнестрельного оружия, сотрудниками органов правопорядка, действующими от имени и для блага государства, всегда является грубым вмешательством в основное право человека – право на жизнь. Нарушение личной неприкосновенности, иногда нанесение увечий являются последствиями применения технических средств принуждения. Убийство или нанесение тяжелых неизлечимых увечий относятся к предполагаемым и нормальным последствиям применения огнестрельного оружия. Право сотрудников правоохранительных органов на применение огнестрельного оружия является ограничением конституционной гарантии права на жизнь и рассматривается законодательством как исключение. Оно было принято в демократическом обществе из-за необходимости обеспечения охраны общественного порядка и предотвращения преступлений. Право на применение огнестрельного оружия должно расцениваться уполномоченными лицами как крайняя мера. Поэтому, если возникает необходимость разрешенного законом применения оружия сотрудниками, они принимают решение о возможном, а не об обязательном применении огнестрельного оружия против людей.

Применение огнестрельного оружия сотрудниками вне случаев, предусмотренных законом, является недопустимым и расценивается как превышение определенных законом полномочий. Такое поведение приобретает характер запрещенных действий, предусмотренных уголовным кодексом. В силу этого законодатель стремится к очень точному определению случаев и обстоятельств применения огнестрельного оружия, а также к определению в юриспруденции перечня принципов, которыми сотрудники должны руководствоваться при применении мер принуждения.

## 1. Принцип целесообразности

В соответствии с данным принципом, принудительные меры применяются при обоснованной обстоятельством необходимости (нарушение общественного порядка или безопасности); они направлены на достижение определенной и разрешенной законом цели (принуждение лица подчиниться командам сотрудника ПО). Только возникновение угрозы для безопасности или общественного порядка позволяет принять решение о применении мер принуждения. Применение данных мер является недопустимым, если такая ситуация отсутствует. Кроме того, условием применения принуждения является невозможность добиться соблюдения правил иным способом, например, убеждением, командой, предупреждением об ответственности и пр.

Сотрудник должен действовать в следующем порядке:

- 1) оценить характер опасности (распознавание и определение);
- 2) определить возможность устранения угрозы иным способом;
- 3) определить обоснованность применения принуждения;
- 4) определить цель применения принуждения.

## 2. Принцип предупреждения

В соответствии с данным принципом, если сотрудник решает, что появились предпосылки для применения средств принуждения, он должен предварительно призвать лицо к соблюдению правил. В случае, если лицо не реагирует на призывы, сотрудник обязан предупредить о последствиях нереагирования на призывы и о применении принудительных мер. Согласно закону, сотрудник имеет право применять принуждение только после предупреждения лица о такой опасности.

Это правило не применяется, когда возникает необходимость незамедлительного действия, например, если появляется непосредственная угроза жизни сотрудника или другого лица. Недавние случаи применения огнестрельного оружия преступниками против сотрудников польской полиции привели к началу законодательных работ по пересмотру правил применения огнестрельного оружия сотрудниками.

## 3. Принцип необходимости

Согласно данному принципу, принуждение применяется только в пределах, необходимых для устранения опасности. Его применение недопустимо, если лицо прислушивается-

ся к призывам или принуждение является бессмысленным (призывы о задержании атакующей, разъяренной толпы). Данный принцип означает, что сотрудник обязан выбрать такую меру из возможных мер принуждения, которая в данной ситуации окажется соответствующей и достаточной для достижения цели. Следовательно, он не может выбрать более строгую меру, чем того требует конкретная ситуация. Обязательство по соблюдению прав человека и принципа гуманизма при выполнении служебных обязанностей (уважение человеческого достоинства) запрещает причинять чрезмерное беспокойство лицу, в отношении которого применяются принудительные меры.

Оценка ситуации, произведенная служащим в долю секунды, имеет важное значение: он должен оценить, является ли применение оружия неизбежным в данной ситуации, или же можно применить другое средство принуждения, помня, что применение оружия является исключительной и крайней мерой. Согласно принципу необходимости, служащий должен выбрать необходимое средство, которое вместе с тем гарантирует безопасность при выполнении служебных обязанностей. Если таким средством является огнестрельное оружие, то его необходимо применять в соответствии со следующим принципом.

#### **4. Принцип ограничения (минимизации) последствий применения принудительных мер**

Сотрудник обязан применять принуждение так, чтобы нанести минимальный вред и свести к минимуму последствия применения принуждения (оказание лицу первой помощи в случае ранения). Служащий также должен смягчить меру, если применение более суровой меры оказало влияние, а в дальнейшем достаточно ограничиться более щадящими действиями. Этот принцип прямо выражен в законе о Пограничной Охране. Согласно ст. 24 абз. 2 закона о Пограничной Охране от 12 октября 1990 г., применение огнестрельного оружия не может быть направлено на лишение жизни, а также не может угрожать жизни или здоровью других лиц. Этот принцип возлагает на служащего обязанность применять принуждение таким образом, чтобы лицу был нанесен минимальный вред, а также ограничить последствия применения принуждения (оказание лицу первой помощи в случае ранения). Если вследствие применения огнестрельного оружия лицо получило ранение, сотрудник обязан оказать лицу первую медицинскую помощь и незамедлительно вызвать врача.

Второй аспект принципа ограничения последствий применения огнестрельного оружия против лиц относится к государственным органам, ответственным за надлежащее функционирование органов правопорядка. Этот принцип возлагает на государство и его соответствующие органы обязанность обеспечить сотрудников ПО такими видами воо-

оружия, которые уменьшают риск дополнительных телесных повреждений или потери жизни (см.: Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка – Резолюция VIII Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана 1990 г.). В Пограничной Охране это привело к принятию на вооружение новых видов огнестрельного оружия полицейского типа с боеприпасами парализующего действия, снятию с вооружения оружия военного образца (всем известный автомат Калашникова) и внедрению новых технических обезвреживающих средств.

## **Проводимые мероприятия и достижения Пограничной Охраны в борьбе с пограничной преступностью**

Участие ПО в борьбе с пограничной преступностью направлено в основном на противодействие и преодоление нелегальной миграции, обнаружение подделок документов, предотвращение пересечения границы нежелательными лицами или лицами, находящимися в розыске, а также контрабанды (наркотиков, опасных веществ, в том числе радиоактивных веществ и оружия, подакцизных товаров и автомобилей).

Говоря о нелегальной миграции, необходимо вернуться немного назад, так как сегодняшние явления тесно связаны с развитием общественно-политической ситуации в Центральной и Восточной Европе, а также с внутренними изменениями в Польше за последние годы, в том числе в направлениях пограничной преступности, правовой системе, организации и функционировании ПО.

Необходимо начать с системных изменений в Центрально-Восточной Европе, которые произошли на рубеже восьмидесятых и девяностых годов. Они привели, в частности, к «открытию границ» и свободе передвижения граждан государств данного региона. Результатом стало многократное увеличение пограничного движения на всех участках государственной границы РП. В 1991 г. в сравнении с предыдущим годом вдвое возросло число иностранцев, пересекших польскую государственную границу. В целом интенсивность пограничного пассажирского движения возросла почти на 44%. Нежелательным последствием этих изменений был отмеченный с 1991 г. резкий рост нелегальной миграции – в основном по экономическим причинам – в страны ЕС. Польша оказалась на главном пути возросшего миграционного потока, сначала из Румынии, Болгарии, а позже из государств, появившихся



ся после распада СССР. Нелегальному транзиту иностранцев способствовали устаревшие правовые нормы, регулирующие въезд граждан государств бывшего Варшавского Договора в Польшу. Со всей остротой проявилась непригодность инфраструктуры охраны государственной границы и контроля пограничного движения на границе с СССР, а позже с Россией, Литвой, Беларусью и Украиной к новым реалиям и нуждам. После распада СССР между новыми независимыми государствами практически не было реально установленных границ, а значит, и отсутствовала их охрана. Некоторые новые независимые государства, например, Литва или бывшие советские среднеазиатские республики создавали пограничные службы с нуля. Это облегчило передвижение мигрантов через их территории. Таким образом, только восточная граница Польши представляла собой первую реальную преграду на пути нелегальной миграции. Волна мигрирующих через территорию Польши, как въезжающих в страну легально, так и тех, кому удалось преодолеть польскую государственную границу нелегально, концентрировалась, учитывая главную цель путешествия, на участке государственной границы с Федеративной Республикой Германия (ФРГ).

В период, предшествующий «открытию» западной границы и отмене визового режима для польских граждан с большинством европейских государств<sup>11</sup>, значительную группу задержанных при незаконном пересечении или попытке пересечения государственной границы составляли поляки. Позже отмечается систематический рост задержаний иностранцев. Резкий рост пограничной преступности среди иностранцев в 1991 г. был связан с транзитом через Польшу граждан Румынии (около 8700 человек) и Болгарии (около 1200), которые вместе составляли более 87% всех задержанных иностранцев.

В 1992 г. к постоянно возрастающей нелегальной миграции граждан Румынии (23400 лиц) и Болгарии (около 3700 лиц) добавились граждане государств бывшего СССР (в основном из европейской части). Увеличилось число задержанных граждан Турции (253). Из азиатских стран были задержаны нелегальные мигранты, в частности, из Пакистана (63) и Вьетнама (32). В результате в 1992 году наблюдался самый большой рост пограничной преступности иностранцев за девяностые годы.

В 1991-1992 годах нелегальная миграция имела стихийный и неорганизованный характер. В случае граждан Румынии нередко присутствовала семейная миграция. Большинство

<sup>11</sup> Это произошло на основании Договора от 7 июля 1991 г. об отмене визового режима между Правительством Республики Польша и Правительствами Королевства Бельгии, Федеративной Республики Германия, Республики Франция, Итальянской Республики и Королевства Голландия. Отмена визового режима при въезде в остальные государства ЕС происходила постепенно, базируясь на двусторонних договорах.

мигрантов составляли цыгане, которые были готовы многократно повторять неудавшиеся попытки нелегального пересечения границы ФРГ. Этому способствовала малоэффективная система депортации иностранцев из РП.

В 1993 году отмечается уменьшение пограничной преступности иностранцев, в частности, вследствие действий, направленных на укрепление государственной границы. Важным фактором стало также ужесточение политики предоставления убежища в ФРГ как реакции на возрастающую угрозу нелегальной миграции. Уменьшение возможности получить убежище все же не ограничило миграцию граждан бывшего СССР через Польшу, которой, в частности, содействовала либерализация паспортных правил в этих странах. Немалое значение имел также вопрос правового регулирования частных поездок граждан, неприспособленного к существовавшей в тот момент действительности. Было задержано, в частности, 1446 граждан Украины, 645 – России, 389 – Беларуси, 250 – Литвы. К представителям этих наиболее близко расположенных к Польше государств присоединились и граждане Армении – 863, Молдовы – 198 и Грузии – 58. Изменения политики предоставления убежища в ФРГ не оттолкнули мигрантов из государств Азии и Африки. Среди этой категории мигрантов все чаще фигурировали граждане Вьетнама, Пакистана и Индии, а также Китая. В 1993 г. Польша вызвала интерес нелегальных мигрантов - граждан Алжира (348 задержанных).

В 1994-1997 годах наблюдалась некоторая стабилизация уровня пограничной преступности среди иностранцев. В 1994 г. в сравнении с 1993 г. число задержанных уменьшилось на 31% (задержано 10903 человека, в том числе из государств так называемого миграционного риска – 9815). В последующем количество задержанных составило: в 1995 г.– 10 344 человек, в 1996 г.– 9487, в 1997 г.- 9622.

Следует подчеркнуть, что при относительной стабилизации числа задержанных иностранцев, в целом происходил постоянный рост числа задержанных граждан азиатских стран: с 1515 в 1994 г. до 4744 в 1997 г. В 1996 г. и 1997 г. граждане этих стран стали доминирующей группой среди нелегальных мигрантов. Среди представителей около 30 азиатских государств, совершивших преступления миграционного характера, больше всего было граждан Индии, Шри Ланки, Пакистана, Ирака, Афганистана и Бангладеш.

Кроме того, сохранялась пограничная преступность граждан бывшего СССР. В 1995 г. они составляли самую многочисленную группу задержанных (всего 3813 человек) за преступления на границе. Значительную группу нелегальных мигрантов составляли граждане государств, появившихся в результате распада Югославии: в 1994 г. – 363, в 1995 г. – 475,

в 1996 г. – 223, в 1997 г. – 293. Несмотря на трудности и слабые места в системе депортации, число депортированных возросло с 1083 в 1994 г. до 5166 в 1997 г.

В этот период торговля людьми все чаще принимала организованный характер. Этим промыслом все чаще занимались преступные группы с международными связями. В большинстве случаев организация переброса людей была для них лишь одним из многих элементов трансграничной преступности. Ее составляющими были, в частности, контрабанда наркотиков, оружия, товаров и автомобилей, а также торговля женщинами. В 1994-1997 годах на государственной границе и на территории всей страны задержано 630 организованных групп, в состав которых входило более 10 человек. Общее число мигрантов в группах возросло с 1696 в 1994 г. до 4139 в 1997 г. (их доля в общем числе задержанных нелегальных мигрантов возросла соответственно с 17% до 43%). В целом, в 1994-1997 годах задержано 11739 нелегальных мигрантов в составе групп. Таким образом, большинство нелегальных мигрантов, пересекавших границу, были выходцами из азиатских государств, но также все чаще среди них оказывались граждане Румынии, Болгарии, Югославии, Армении. Оказанием помощи при нелегальном пересечении границы в составе групп занимались, как правило, граждане РП, а также ФРГ, Украины и Чехии.

Особая опасность переброса людей на восточной границе появилась на участке с Литвой, где сосредоточились главные каналы миграции с востока. В 1993-1997 годах на этом участке было совершено 45 попыток провоза мигрантов (а также товаров) воздушным путем. В связи с этим ПО усилила оперативно-розыскную деятельность. В апреле 1995 г. началась операция «Крыло», в рамках которой в Подляский Отдел ПО были направлены резервные подразделения других отделений. В 1996 г. было заключено соглашение с командованием Надвислянских войсковых подразделений МВД, которые оказали кадровую и техническую поддержку подразделениям ПО в патрулировании и разведке восточной приграничной полосы (в том числе с использованием вертолетов). Соответствующую поддержку ПО оказали также Военно-воздушные силы и войска противовоздушной обороны. В марте 1997 г. патрульная служба получила первый вертолет ПО типа «Каня» (Kania). В свою очередь, в октябре 1998 г. начал нести службу первый из 5 переданных ПО самолетов типа «Вильга» (Wilga), а в декабре 2000 г. – еще один самолет и пять вертолетов, оснащенных специальной техникой наблюдения и связи.

Для 1998-1999 гг. был характерен значительный прогрессивный спад пограничной преступности иностранцев. Уменьшилось число задержаний групп мигрантов (в 1998 г. на 35,5%, в 1999 г. еще на 27,6%), за исключением роста в 1998 г. миграции граждан Югославии (в основном из Косово) и роста в 1999 г. пограничной преступности среди граждан бывшего СССР.

Закон об иностранцах от 27 июня 1997 г. стал эффективным инструментом для охраны государственной границы на пограничных переходах. Необходимо отметить, что это привело к заметному, особенно в первом полугодии 1998 г., уменьшению въезда в Польшу иностранцев (в основном на границе с Россией и Беларусью), но также позволило добиться результатов в ограничении въезда в Польшу потенциальных мигрантов. Существенным изменением в тот период стало значительное уменьшение количества граждан азиатских государств, задержанных во время попыток или после незаконного пересечения границы. Эта тенденция была отмечена как на восточном участке границы (в 1998 г. на 31,5%, в 1999 г. на 72,1%), так и на западном (на 39,7% и на очередные 37,6%). В связи со снижением нелегальной миграции из этого региона уменьшилась доля иностранцев, нелегально пересекающих государственную границу при выезде из Польши, въезд которых на польскую территорию также был нелегальным (с 53,4% в 1998 г. до 41,9% в 1999 г.).

В 1999 г. уменьшилось с 84% до 40% число задержанных граждан таких стран, как Шри Ланка, Индия, Пакистан, Бангладеш, а также Ирак. После периодического роста в 1998 г. начался спад числа задержанных граждан Вьетнама. Исключением из этого правила были граждане Афганистана, которые продолжали доминировать среди нелегальных мигрантов. Снижение числа мигрантов из азиатских государств стало возможным благодаря укреплению государственной границы. Кроме того, было отмечено радикальное улучшение польской системы депортации иностранцев, в которой все сильнее проявлялась роль ПО как координатора действий соответствующих служб и органов государственной администрации. Другим фактором стало проведение на высоком уровне мероприятий по обнаружению иностранцев, находящихся в Польше нелегально; данные мероприятия получили широкую огласку. Результаты принесло, кроме этого, активное проведение ПО оперативно-розыскных и следственных мероприятий, благодаря которым были арестованы и осуждены многие организаторы переброса через Польшу граждан азиатских государств. Немалое значение имело также укрепление охраны на участке границы с Литвой.

Заслуживающим внимание фактором стал рост в 1999 г. пограничной преступности среди иностранцев, использовавших право безвизового въезда в Польшу, в частности, граждан Украины, Молдовы, Беларуси, России, Грузии и Азербайджана. Задержанные граждане государств бывшего СССР составили в 1999 г. ок. 46% задержанных нелегальных мигрантов. В период, когда доминировала миграция из азиатских стран (1996-1998 гг.), их доля составляла в общем 30%. Среди нелегальных мигрантов из государств бывшего СССР снизилось лишь число граждан Армении. Ограничение угрозы со стороны Армении произошло после введения 1 апреля 1998 г. визового режима для граждан этой страны. Подобный спад был зафиксирован после упряднения 14 октября 2000 г. договора о

безвизовом движении для граждан Грузии и 11 февраля 2001 г. - для граждан Молдовы<sup>12</sup>. Это доказывает результативность данной формы регулирования въезда в Польшу. Дальнейшей миграционной активности жителей бывшего СССР следует ожидать, в частности, в связи с планируемой отменой очередных договоров о безвизовом движении.

Показателем эффективности борьбы с нелегальной миграцией и реализации заданий ПО была и остается ситуация на участке границы с ФРГ. Здесь сосредотачивается главная волна транзитной миграции. В 1998-1999 годах отмечено как сокращение числа задержанных ПО иностранцев, пытающихся нелегально пересечь границу с ФРГ, так и значительное уменьшение числа иностранцев, возвращенных в Польшу после нелегального пересечения границы.

В 1998 г. на 43% сократилось число иностранцев, возвращенных в Польшу с немецкой границы. В 1999 г. эта тенденция сохранялась. В целом, в период с января 1998 г. по декабрь 1999 г. число иностранцев, возвращенных в РП, снизилось более чем на 58%. Такое значительное уменьшение случаев реадмиссии было лучшим доказательством возросшей эффективности действий ПО. Это подчеркивает немецкая сторона, указывая на Польшу как на образец для других государств, борющихся с проблемой нелегальной миграции. Представители ФРГ обращают внимание на тот факт, что в настоящее время самое большое количество задержаний происходит на немецко-чешском участке и в австрийском секторе. Для ПО это говорит о возрастающей угрозе на южном участке границы, прежде всего – чешском.

В 2000 г. отмечен рост числа иностранцев, задержанных ПО при попытках нелегального пересечения границы. Это демонстрирует сохранение угрозы как нелегальной миграции через Польшу, так и в саму Польшу. За пограничные преступления ПО самостоятельно задержала (не включая возвращенных лиц) 3787 иностранцев (на 27% больше, чем в 1999 г.), в основном граждан Украины, России, Афганистана, Румынии, Молдовы, Вьетнама, Литвы, Беларуси и Азербайджана. Сразу после нелегального пересечения границы было задержано 1546 иностранцев (рост на 23,5%). За попытку пересечения государственной границы при выезде из Польши задержан 2241 иностранец, из которых на границе с ФРГ – 1846, то есть на 35,4% больше, чем в 1999 г. Надо добавить, что среди

<sup>12</sup> Визовый режим с вышеназванными государствами был введен в связи с принятым планом приведения польской визовой политики в соответствие с требованиями ЕС. Не менее важным фактором было постоянное информирование МИД при посредничестве ПО о растущей опасности, связанной с наплывом, в частности, граждан Армении, Молдовы и Грузии в Польшу, а также их участием в пограничной преступности (в частности, высокие показатели реадмиссии из ФРГ).

иностранцев, задержанных за попытку нелегального пересечения границы при выезде из Польши, около 33% въехало в страну легально, используя в подавляющем большинстве безвизовое передвижение.

В 2001 г. ПО было самостоятельно задержано 1779 иностранцев сразу после нелегального пересечения границы при въезде в Польшу. За попытку незаконного пересечения границы при въезде из Польши задержано 1873 иностранцев, в том числе, на участке с ФРГ – 1436 (спад на 22,2%). Спад числа задержанных иностранцев на немецком участке связан со значительным ростом задержаний на украинском участке (на 39%). Самые многочисленные группы составляли задержанные граждане Украины, Афганистана, Румынии, Вьетнама, России, Ирака, Молдовы, Армении, Литвы, Беларуси, Грузии, Индии и Болгарии. Стоит подчеркнуть значительный рост угрозы со стороны граждан Ирака и Вьетнама, а также уменьшение количества граждан Молдовы в сравнении с 2000 г. Среди 1873 иностранцев, задержанных за попытку незаконного пересечения границы при выезде из Польши около 35% въехали в Польшу легально (в 2000 г. – около 33%). На государственной границе задержаны 283 организованные группы мигрантов (в 2000 г. – 252), что на 12,3% больше, чем в 2000 г. В данные группы входили 2537 человек (рост на 34%), а также 151 человек, организовавших или оказавших содействие в перебросе.

Первое полугодие 2002 г. стало периодом очередного роста эффективности в работе ПО, особенно на восточной границе. Непосредственно после нелегального пересечения государственной границы при въезде в Польшу задержано 716 иностранцев. Рост задержаний был отмечен на всех участках восточной границы, особенно на границе с Украиной, где на пути в Польшу были задержаны 266 иностранцев (рост на 55% по сравнению с первым полугодием 2001 г.). Этот эффект был достигнут благодаря уплотнению восточного участка границы (в частности, создание 6 новых погранзастав в сентябре 2001 г., в том числе 4 на границе с Украиной, использование нового оснащения, в том числе передвижных единиц наблюдения). Рост задержаний на восточном участке привел к очередному уменьшению числа задержаний при выезде из Польши, в том числе на границе с ФРГ (на 23%). Подтверждением более эффективной работы ПО является постоянное снижение случаев реадмиссии иностранцев из ФРГ в Польшу: в первом полугодии 2002 г. оно составило 34,3%. Необходимо подчеркнуть значительный рост задержаний граждан Китая, Афганистана и России, а также сокращение задержаний граждан Вьетнама и Ирака.

Говоря о деятельности и успехах в борьбе с нелегальной миграцией, нельзя не вспомнить участия ПО в национальной системе борьбы с наплывом в Польшу нежелательных иностранцев. В 1991 г. ПО не разрешила въезд около 38 тыс. лиц, и около 306 тыс. чел.

в 1991-1997 годах<sup>13</sup>. Последствием введения новых правил в 1998 г. стал рост числа иностранцев, не допущенных к пересечению польской границы. В целом, в праве на въезд было отказано 45 тыс. иностранцев, в том числе около 28 тыс. на восточной границе. Чаще всего отказы получали граждане Украины, России и Беларуси. На участках с Россией и Беларусью произошло больше всего задержаний лиц, не имевших документов, подтверждающих бронирование и оплату места проживания и питания в Польше или действительного приглашения, а также граждан, у которых заявленная цель приезда не соответствовала действительной.

В 1999 г. возвращено около 43 тыс. иностранцев, из них на восточном участке около 29 тыс. Самую многочисленную группу иностранцев, которым отказано в праве на въезд, составили граждане Украины, России, Беларуси, Румынии и Молдовы. Чаще всего иностранцам отказывали в праве на въезд на границе с Украиной и Беларусью.

В 2000 г. в праве на въезд отказано около 51 тыс. иностранцев (рост на 33% по сравнению с 1999 г.), в том числе на восточном участке – более 42 тыс. (рост более чем на 42%). Самый большой рост отмечен на границе с Россией – 5753 чел., с Украиной – 1351, на морской границе – 1123. Среди общего количества иностранцев, которым не было разрешено въехать в Польшу, 39% заявили цель поездки, не соответствующую действительной, 27% не имели достаточного количества денежных средств, 10% не имели действующей визы.

В 2001 г. службы контроля пограничного движения ПО не дали разрешение на въезд в Польшу 54 798 иностранцам, из них на восточной границе 41 182 чел. Среди общего числа иностранцев, которым не был разрешен въезд в РП, в частности, 24,4% не имели документов, подтверждающих бронирование и оплату места проживания и питания в Польше, 24% заявляли несоответствующую действительности цель путешествия, а 22% не имели достаточного количества денежных средств на заявленный период пребывания в Польше. Больше всего отказов на въезд в РП было дано, в частности, гражданам: Украины – 16 074 (в 2000 г. – 20 262), Беларуси – 13 031 (5913), России – 8531 (7745), Молдовы – 1681 (5007).

В первом полугодии 2002 г. в праве на въезд в РП отказано 25 140 иностранцам, в том числе 19 906 на восточной границе. Среди общего числа иностранцев, которым не разрешено въехать в РП, около 29% заявляли не соответствующую действительности цель

<sup>13</sup> Сюда входят также отказы по требованию Таможенного управления (в случаях, когда ПО выдавала решение об отказе по требованию таможенных служб, в подавляющем большинстве в связи с обнаружением в ходе таможенной проверки товара в количествах, указывающих на его предназначение к продаже).

путешествия, 23% не имели документов, подтверждающих бронирование и оплату места проживания и питания в Польше, а 22% не имели достаточного количества денежных средств на заявленный период пребывания в Польше. Самое большое количество отказов на въезд в РП получили, в частности, граждане: Украины – 7599 (в 2000 г. – 9458), Беларуси – 5867 (7113), России – 5516 (3930), Молдовы – 416 (1153).

Другим видом совершаемых на государственной границе преступлений, с которыми борется ПО, является контрабанда товаров, денежных средств, оружия и наркотиков, а также похищенных автомобилей.

В 1991-2000 годах ПО было задержано контрабандных товаров на общую сумму более 904 млн. злотых. Это были прежде всего краденые автомобили, алкоголь, сигареты, оружие и боеприпасы, культурные ценности (напр., иконы), наркотики, иностранная валюта и другие товары. Контрабанда алкоголя на самые крупные суммы была задержана на участках границы с ФРГ, Украиной и Беларусью, а также на морской границе. Контрабанда валюты была характерной прежде всего для авиационных КПП.

Проводимые ПО мероприятия привели к существенному уменьшению количества автомобилей, перебрасываемых через территорию РП. При этом необходимо отметить, что служащие ПО наделены широкими правовыми полномочиями по борьбе с контрабандой через государственную границу похищенных транспортных средств и другими видами их нелегального оборота. Это дает им право проверки транспортных средств в случае обоснованного подозрения в том, что они были украдены, а также для проведения мероприятий по задержанию лиц, путешествующих данными автомобилями. ПО разработала эффективные процедуры контроля, направленные на выявление похищенных транспортных средств (отбор транспортных средств для подробной проверки во время текущего контроля и подробная проверка). ПО отработала механизм документирования происшествий, проверки подозрительных транспортных средств в реестрах и базах данных, сбора данных о так называемых автомобилях-люкс, обмен информацией как внутри формирования, так и с полицией, таможенным управлением и пограничной службой ФРГ. Кроме этого, были расследованы современные методы контрабанды автомобилей и разработана четкая система сотрудничества с полицией по передаче дел для дальнейшего расследования в рамках полномочий.

В 1994-2001 гг. ПО было задержано более 17 тыс. краденых автомобилей, из которых больше всего на восточном участке. Для этого участка границы характерна контрабанда краденых автомобилей с участием специализированных международных преступных



группировок. По сведениям ПО, контрабандой автомобилей занимаются прежде всего граждане Украины, Беларуси, России и Польши, используя фальшивые или измененные документы. Кроме того, подделываются также идентификационные номера транспортных средств. ПО ведет разведку и наблюдение за другим методом, состоящим в переборе транспортных средств, которые их владельцы в РП или государствах Западной Европы фиктивно объявляют крадеными для получения, например, страховой компенсации.

Как уже упоминалось выше, ПО наделена полномочиями по борьбе с контрабандой наркотиков<sup>14</sup>. Предотвращение контрабанды наркотиков не является важнейшим из заданий ПО. Главная ответственность ложится на таможенные службы. Тем не менее, за последние годы формирование добилось определенных результатов в данной сфере. ПО выполняет задания по предотвращению контрабанды наркотиков через государственную границу путем специального контроля пограничного движения и разведывательной работы. Этот контроль осуществляют специально подготовленные служащие с использованием служебных собак, а также специального оборудования, приспособленного для обнаружения наркотиков и распознавания тайников в транспортных средствах. Обнаружение наркотиков ПО происходит в основном в результате соответствующего досмотра пересекающих границу лиц, анализа проездных документов, досмотра типичных тайников в транспортных средствах, пересекающих границу, а также благодаря сотрудничеству с таможенными службами.

Регистрация изъятых ПО наркотиков касается только части настоящего числа случаев контрабанды, осуществляемой через границу РП (например, в 2000 г. ПО было изъято более 80 кг наркотиков на приблизительную сумму 4,4 млн злотых), что не позволяет полностью оценить масштабы и динамику данного явления. Но тем не менее, особенности обнаруженной контрабанды (вид наркотика, место задержания, направление доставки, гражданство задержанных лиц) дают основание утверждать, что в Польше существуют следующие тенденции:

- заинтересованность преступных групп Польшей, как страной транзита наркотиков;
- доставка наркотиков на внутренний рынок Польши;
- вывоз амфетамина, произведенного в Польше, в страны Западной Европы.

<sup>14</sup> Правовым основанием являются положения закона о Пограничной Охране. Ст. 1 абз. 2 дает ПО право осуществлять разведывательные действия, предотвращение и раскрытие, в частности, преступлений и правонарушений, а также преследование преступников в пределах полномочий ПО, касающихся пересечения государственной границы или перемещения через государственную границу, в частности, товаров и предметов, содержащихся в Законе по борьбе с наркоманией, а также предотвращение перемещения без разрешения, требуемого согласно отдельным правилам, наркотических средств и психотропных веществ.

Проведение расследований является важной составляющей деятельности ПО в борьбе с пограничной преступностью. В целом в 1991-2001 годах ПО провела 45 107 расследований (в отношении 45678 подозреваемых). Около 70% расследований касались дел о незаконном пересечении государственной границы, подделке документов или использовании поддельных документов. Другими основаниями для начала расследований стали случаи, связанные с занижением суммы пошлины или уклонением от уплаты таможенной пошлины (контрабанда), а также от уплаты акцизных сборов.

Кроме того, ПО принимает участие в преследовании организаторов торговли женщинами и принуждения их к занятию проституцией<sup>15</sup>, хотя это в основном является заданием полиции. Следует добавить, что ПО получает интересную информацию о лицах, подвергшихся сексуальной эксплуатации в заграничных публичных домах, а также об организаторах этого промысла. Как правило, сведения исходят от женщин, возвращающихся в страну. Они часто не хотят сотрудничать со следственными органами или отказываются от данных ранее показаний. Их запугивают или покупают их молчание. Немалое значение имеет также страх испортить репутацию в окружении, семье и пр. Полученную в результате разведывательной деятельности информацию ПО передает соответствующим органам. Для борьбы с использованием женщин с целью сексуальной эксплуатации ПО принимает участие в кампании по информированию общественного мнения, финансируемой на средства ЕС. Организатором кампании является Фонд по борьбе с торговлей женщинами «*La Strada*». Акция состоит в распространении информационных листовок и пропагандистских плакатов для выезжающих женщин и жертв торговли «живым товаром». Представители Фонда распространяют эти материалы на пограничных переходах. Польша является не только страной происхождения жертв, но также страной транзита и назначения. Таким образом ПО ищет решения проблемы в сотрудничестве с иными следственными органами, общественными организациями, а также с пограничными и полицейскими службами других государств. Благодаря этому становятся возможными раскрытие и ликвидация преступных групп, занимающихся этой гнусной деятельностью. Служащие ПО принимают участие, в частности, в семинарах, организованных Фондом «*La Strada*» в целях обмена информацией и опытом среди специалистов из государств Центральной и Восточной Европы, а также западных стран. Кроме того, представителей соединения посылают на учебу и конференции за рубежом, посвященные методам распознавания и преследования торговли людьми.

<sup>15</sup> Предусмотренные законом полномочия дают ПО право участвовать в предотвращении и преследовании таких преступлений только в том случае, когда они связаны с попыткой или осуществлением нелегального пересечения государственной границы.

ПО также борется с преступлениями, связанными с нарушением авторских прав<sup>16</sup>, хотя и в этом случае возможности деятельности ограничены предусмотренными законом полномочиями. Несмотря на это, формирование принимает участие в борьбе не только с контрабандой, но и с нелегальным оборотом этими товарами. По заявлению прокуратур или суда ПО препятствует выезду из страны лиц, подозреваемых в контрабанде или нелегальной торговле пиратскими изделиями или разыскиваемых за эти преступления. Служащие ПО раскрывают случаи нарушений авторских прав как на пограничных переходах, так за их пределами. Эти задания осуществляются во время пограничного контроля, проведения разведывательных действий и предварительного следствия. Пиратские товары обнаруживаются также в ходе мероприятий по охране порядка в приграничной зоне, проверок на подъездных дорогах к государственной границе, а также во время постоянных и разовых акций, главной целью которых является проверка законности пребывания и трудоустройства иностранцев. Во время проводимых акций ПО сотрудничает не только с государственными органами, такими как полиция, Управления налогового контроля, Таможенные управления, но также с представителями Фонда защиты аудиовизуального творчества и сотрудниками Союза производителей Аудио-Видео. Контролю подвергаются лица, легковые автомобили, автобусы, грузовики, поезда, базары, рынки, гостиницы, мотели, вокзалы и пр. Обнаруживаются и изымаются в основном компакт-диски, аудиокассеты, видеокассеты, компьютерные программы, телевизионные и компьютерные игры. Учитывая тот факт, что Закон об авторских и смежных правах вступил в действие в мае 1994 г., а основные подзаконные акты к нему были приняты в декабре того же года, о практическом применении данного закона можно говорить только начиная с 1995 г. С начала 1996 г. по конец 2001 г. ПО были раскрыты случаи контрабанды или нелегального оборота, а также изъяты предметы, защищенные законом об интеллектуальной собственности, на сумму 9,6 млн. злотых.

Обнаружение, противодействие и борьба с пограничной преступностью, особенно с нелегальной миграцией, были, есть и останутся в ближайшие годы одной из стратегических целей ПО. Для эффективной борьбы с такого рода преступностью требовались, как уже частично говорилось, создание и реализация комплексной программы, содержащей ряд хозяйственных, кадровых, организационных и правовых решений. В данной программе было прежде всего предусмотрено укрепление системы охраны границы. Но не менее важным оказалось определение направлений государственной политики и разработка соответствующих практических стандартов в области реадмиссии.

<sup>16</sup> Закон об авторских и смежных правах, май 1994 г.

## Участие Пограничной Охраны в реализации договоров о передаче и принятии лиц/реадмиссии

Стратегия борьбы против нелегальной миграции тесно связывает потребность внедрения современных правовых решений с целями и направлениями миграционной политики государства. Противодействию нелегальной миграции и преодолению ее последствий служит, в частности, заключение договоров о передаче и принятии лиц, популярно называемых договорами реадмиссии. ПО принимает активное участие в процессах их подготовки<sup>17</sup>, а также является органом, который применяет их на практике. Тема реадмиссии требует краткого исторического экскурса.

Географическое и политическое положение Польши определяет ту важную и специфическую роль в европейской системе передачи и принятия нелегальных мигрантов, которую страна играла и играет в данный момент. В связи с волной нелегальной транзитной миграции, с которой Польша столкнулась в начале 90-х годов, в стране делались попытки нахождения соответствующего равновесия между интересом государства и интересами мигрантов. Одним из важнейших шагов был *Договор, заключенный между Польшей и государствами Шенгенской группы о реадмиссии* (21 марта 1991 г.). Договор является актом, который скорее имеет общий характер и на практике не привел к ограничению транзитной миграции. В частности поэтому 7 мая 1993 г. польское правительство подписало с правительством ФРГ *Договор о сотрудничестве в области регулирования последствий миграционных движений*. Этот договор является двусторонней модификацией Договора с Шенгенскими государствами. Договор был связан с новым законом ФРГ о признании статуса беженца. Он вступил в силу в то же время (10 июля 1993 г.). В соответствии с положениями немецкого закона об убежище Польша была признана так называемой «безопасной третьей страной»<sup>18</sup>. Подписывая договор, Польша соглашалась не только на при-

<sup>17</sup> Каждый проект нового договора о реадмиссии подготавливается в Главной Комендатуре ПО, которая отвечает за процесс их согласования.

<sup>18</sup> Согласно ст. 4 п. 11 закона об иностранцах от 26 июня 1997 г., «безопасная третья страна» - это государство, не являющееся страной происхождения, которое ратифицировало и применяет Женевскую Конвенцию и Нью-Йоркский Протокол, касающиеся статуса беженца от 31 января 1967 г., Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, составленную в Риме 4 ноября 1950 г. или Международный Пакт о гражданских и политических правах, составленный в Нью-Йорке 19 декабря 1966 г., и, в особенности, обеспечивает доступ к изучению дела о предоставлении статуса беженца. Таким образом, это такое государство, которое на практике дает преследуемым лицам возможность просить о помощи и защите. Таким не может быть государство, которое отправляет с границы лиц, выполняющих требования для предоставления статуса беженца, или создает препятствия при въезде на свою территорию.

нятие нелегальных мигрантов из стран Шенгенской группы, но и тех, чьи ходатайства о предоставлении убежища были отвергнуты германскими властями. Здесь стоит подчеркнуть, что, основываясь на вышеупомянутом Соглашении, правительство ФРГ внесло значительный финансовый вклад в развитие и создание новых решений, касающихся польской системы управления делами в области миграции, в том числе охраны и контроля государственной границы.

Подписание договора поставило Польшу в специфическую и сложную ситуацию. С одной стороны, она становилась первой «безопасной» страной на востоке от внешней границы Шенгенской группы. С другой стороны, как государство, граничащее с ФРГ, Польша отвечала за контроль за наплывом мигрантов из восточной части континента, в том числе и от имени государств-членов Группы. По этим причинам Польша предприняла шаги, направленные на внедрение современного правового регулирования в области миграции, а также реадмиссии и депортации. Одним из таких шагов стали переговоры об условиях реадмиссии с иными государствами.

На данный момент Польша подписала договора с государствами Шенгенской группы (в 1991 г.), Австрией, Болгарией, Хорватией, Чехией, Испанией, Ирландией, Литвой, Молдовой, Румынией, Словакией, Словенией, Швецией, Украиной и Венгрией. Кроме этого, Правительство РП внесло поправки в законодательство о передаче и принятии лиц в договорах о безвизовом движении с Эстонией, Латвией и Швейцарией. На данный момент, к предложениям о заключении договора о реадмиссии негативно отнеслась Великобритания.

Нормы, касающиеся передачи и принятия лиц на границе с Россией и Беларусью, остаются далекими от европейских стандартов. В 90-х годах Польша начала переговоры с этими государствами по вопросу о договоре реадмиссии, однако их до сих пор не удалось завершить. Сотрудничество с Россией и Беларусью в этом вопросе оставляет желать лучшего. На данный момент выручает *Договор от 15 февраля 1961 г. о правовых отношениях между ПНР и СССР на границе, сотрудничества в пограничных вопросах и взаимопомощи в пограничных проблемах*. Он является основанием для передачи и принятия лица после незаконного пересечения границы<sup>19</sup>. По понятным причинам политика государства в области договоров реадмиссии также направлена на государства происхождения нелегальных мигрантов. Здесь предпринят ряд инициатив: в 2000 г. был подписан договор

<sup>19</sup> Сравнить со ст. 40 и 41 Договора от 15 февраля 1961 г. между Правительством Польской Народной Республики и Правительством Союза Советских Социалистических Республик о правовых отношениях на польско-советской государственной границе.

с Казахстаном, ведутся переговоры о подготовке договоров с Арменией и Вьетнамом. Кроме этого, проекты договоров были переданы правительствам Албании, Алжира, Бангладеш, Китая, Индии, Монголии, Пакистана и Шри Ланки. Эти переговоры очень трудны, так как, с одной стороны, договора о реадмиссии являются европейским стандартом и о них мало известно в других странах мира. С другой стороны, государства происхождения нелегальных мигрантов борются со многими социальными и экономическими проблемами, поэтому одним из направлений миграционной политики этих государств являются, в частности, сознательная поддержка эмиграции собственных граждан и отсутствие заинтересованности в их возвращении.

В 2001 г. закончились переговоры о договоре реадмиссии с Эстонией и проходит процесс подготовки договора к подписанию. Ведутся переговоры о договоре с Финляндией и об исполнительном протоколе к договору с Латвией. Проекты договоров переданы также канадской и итальянской сторонам. Идет работа над проектами договоров с Кипром и бывшей Югославской Республикой Македония.

Все польские договора о реадмиссии отвечают стандартам, определенным в *Рекомендации Совета ЕС от 30 ноября 1994 г. об образце двустороннего договора реадмиссии между государством-членом ЕС и третьей страной*. Ни один из польских договоров не устанавливает ограничений относительно лиц, которые могут подлежать передаче или принятию. Все договора охватывают передачу и принятие:

- граждан государств, подписавших договор;
- граждан третьих стран и лиц без гражданства, живущих на территории государств, подписавших договор;
- граждан третьих стран, которые незаконно пересекли общую государственную границу, или же границу в аэропортах или морских портах<sup>20</sup>.

В каждом из договоров, или же в исполнительных соглашениях к ним, определены, в частности:

- документы и обстоятельства, на основании которых подтверждается или удостоверяется гражданство;
- обстоятельства, доказывающие или подтверждающие незаконное пересечение границы;

<sup>20</sup> По понятным причинам главным объектом договоров о реадмиссии являются иностранцы. Поэтому внесение этой категории лиц в данные договора является одним из наиболее эффективных инструментов преодоления нелегальной миграции.

- пограничные переходы, на которых можно производить передачу и прием лиц;
- органы, отвечающие за выполнение договоров;
- данные и документы, необходимые при передаче, принятии, конвоировании лиц, а также способ осуществления этих действий;
- образцы документов, на основании которых производится передача и прием лиц;
- сроки, в которые можно подавать заявление о принятии и передаче лица;
- условия совершения транзита;
- условия возвращения лица, в случае доказательства, что переданное лицо не является гражданином подписавшей договор стороны, или не прибыло нелегально с ее территории;
- срок действия договоров и возможность их расторжения частично или в целом, а также возможность изменения положений.

Договора, подписанные с государствами, не имеющими с Польшей общей границы, в значительной мере являются упрощенными<sup>21</sup>. В них нет определений, касающихся необходимости доказательства или подтверждения нелегального пересечения границы<sup>22</sup>.

Как было сказано выше, в Польше ПО является органом, отвечающим за реализацию обязанностей государства, вытекающих из подписанных договоров реадмиссии. Способ реализации этих заданий был урегулирован внутренними правилами. Они определяют, в частности, принципы действий при принятии и передаче лиц.

Для дальнейшего анализа необходимо разделить принятие лиц в так называемом упрощенном порядке и по заявлению. Упрощенный порядок касается случаев, когда лицо было задержано пограничной службой соседнего государства во время пересечения границы или сразу же после него. Принятые в ПО принципы принятия лиц в упрощенном порядке предусматривают, в частности, необходимость принятия телефонного сообщения о намерении передачи лица. Потом производится проверка достоверности полученных данных и, в случае положительного результата данной проверки, лицо принимается в определенное время и на определенном пограничном переходе. Документирование

<sup>21</sup> Речь идет, в основном, об упрощениях при передаче лиц воздушным путем.

<sup>22</sup> Польша является членом Европейской Конвенции Гражданской Авиации и выполняет правила Приложения 9 к Конвенции о Гражданской Авиации. Это значит, что ПО принимает так называемых обременительных иностранцев и выданные им временные документы взамен паспорта, а также выполняет правила транзита с целью передачи. ПО также использует возможности, определенные в упомянутом Приложении, для выдачи подобных документов. В некоторых случаях такая практика позволяет передавать лицо государству, с которым Польша не имеет договора о реадмиссии.

передачи происходит на основании протокола, составленного по-польски и на языке передающего государства.

Тем временем, принятие по заявлению касается случаев лиц, которые незаконно пересекли границу и пребывают более 48 часов на территории соседнего государства и по отношению к которым уполномоченные органы этого государства приняли решение о передаче в Польшу. Уведомление о намерении передать лицо по заявлению представляется в письменной форме. Такая просьба приводит в действие механизмы ПО, чтобы удостовериться, может ли польская сторона принять данное лицо. С этой целью ПО стремится к получению от передающего государства неопровержимых доказательств, подтверждающих факт прибытия лица из Польши. Начинаются оценка и проверка истинности этих доказательств. Проводится проверка представленных документов, анализы протоколов задержания и допроса в соседней стране, непосредственных разговоров с передаваемым лицом, а также других обязательных проверок и выяснений. Предполагается, что не принимаются те лица, которые прибыли в передающую страну легально. По понятным причинам, ПО принимает всех польских граждан, и главным здесь, естественно, является подтверждение польского гражданства. Положительный результат проверки является предпосылкой для положительного рассмотрения заявления.

## **Участие Пограничной Охраны в польской системе депортации иностранцев**

Политика депортации имеет очень важное значение для борьбы с нелегальной миграцией и устранения ее последствий. Ни одна пограничная единица не в состоянии полностью предотвратить нелегальную миграцию. Более того, в стране появляются иностранцы, которые после легального въезда продлевают пребывание, начинают работать без разрешения или другим способом нарушают закон. Таким образом, необходимо искать решения, которые позволили бы, с одной стороны, сохранить равновесие миграционных потоков, а с другой стороны, привели бы к возвращению нелегальных мигрантов в страну происхождения. Таковыми являются соответствующие законодательные и административные нормы в сфере реадмиссии и депортации, которые должны быть тесно связаны между собой. Подписать ряд договоров о реадмиссии не сложно, но при этом должны быть определены и полностью реализованы правовые нормы, касающиеся выдворения из страны иностранцев, принятых в рамках реадмис-



сии. В польском законодательстве присутствуют данные нормы, а ПО отвечает за их реализацию.

Для лучшего понимания дальнейшей аргументации стоит немного возвратиться назад во времени и кратко обсудить процесс создания в Польше системы выдворения иностранцев. Как было сказано раньше, до 1997 г. серьезной проблемой в преодолении последствий нелегальной миграции была низкая эффективность польской системы депортации. Это происходило, в частности, из-за отсутствия возможности применять арест на период, достаточный для подготовки связанных с выдворением формальностей. Более того, не было средств, необходимых для оплаты выдворения так называемых обременительных иностранцев под конвоем полиции до границы или воздушным путем непосредственно в страну их происхождения<sup>23</sup>. Другие меры, в том числе и так называемые административные визы на пребывание, которые обязывали иностранцев покинуть территорию РП в определенных времени и месте, не могли заменить депортацию под надзором. Применение этих мер не давало результатов и приводило к тому, что иногда ПО задерживала или принимала в рамках реадмиссии по несколько раз одни и те же лица, предпринимавшие неоднократные попытки проникнуть на территорию ФРГ.

Формальные возможности в сфере депортаций, но еще без соответствующей сети камер предварительного заключения и депортационных центров, а также выделения средств для выдворения под конвоем или воздушным путем, появились после пересмотра Закона об иностранцах, принятого еще в 1963 г. В 1996 г. были получены средства на первые масштабные депортации воздушным путем, однако условия для эффективного выдворения иностранцев появились только после вступления в силу Закона об иностранцах от 25 июня 1997 г.

Положения Закона, с одной стороны, гарантируют права иностранцам, а с другой, позволяют государственным органам быстро и четко прореагировать на действия иностранцев, которые нарушают правопорядок в Польше. Эти решения не отличаются от тех, о которых говорится в рекомендациях Совета ЕС по отношению к:

- практике депортации стран-членов ЕС и правилам упрощения транзита с целью выдворения;
- контролю и выдворению граждан третьих государств, которые проживают или работают без разрешения;

<sup>23</sup> В 1994 г. среди 125 иностранцев, принятых в рамках реадмиссии из ФРГ, только 111 лиц перевезено под конвоем до пограничных переходов на иных участках границы.

- согласованным действиям и сотрудничеству при исполнении постановлений о выдворении.

Законом запрещено депортировать иностранца в страну, в которой он может быть подвержен пыткам, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению<sup>24</sup>.

Описываемый закон показывает, что решения о выдворении выдает из управления или по просьбе среди иных коменданта отделения ПО, соответствующий воевода, в зависимости от места пребывания иностранца. Таким образом, иностранец может быть выдворен с территории РП, если:

1. он пребывает на ней без обязательного разрешения на въезд или пребывание;
2. имеет место один из случаев, который является предпосылкой к отказу в выдаче визы, аннулирования выданной визы или запрета пересечения границы РП<sup>25</sup>;
3. он не имеет средств, необходимых для оплаты затрат, связанных с пребыванием;
4. он устроился на работу или осуществлял другую деятельность без предварительного получения требуемого разрешения.

Для принятия решения о выдворении достаточно исполнения одного из перечисленных выше условий. ПО имеет право задержать на период до 48 часов иностранца, в отношении которого возникают обстоятельства, обосновывающие его выдворение, или который не выполняет требований, содержащихся в решении о выдворении. После задержания орган ПО обязан незамедлительно обратиться к воеводе с заявлением о принятии решения о выдворении (если данное решение не было принято раньше). После принятия решения начинается доставка иностранца до границы. Период, предназначенный для депортации, находится в промежутке от 48 часов до 90 дней, а в случае обращения иностранца с просьбой о политическом убежище – до окончания процедуры. Лица, задержанные с целью выдворения, содержатся до 48 часов в отделениях для задержанных ПО, а до трех месяцев – в охраняемом центре для иностранцев, или под арестом с целью депортации.

Размещение иностранца в охраняемом центре может иметь место в случае, если невозможна его немедленная доставка до границы и имеется обоснованное опасение, что

<sup>24</sup> Это известно в законодательстве о беженцах правило non-refoulement (содержащееся в статье 33 Женевской Конвенции), принятое в законе, относящемся ко всем иностранцам. Принимая это правило, Польша выполнила требования статьи 3 Конвенции от 4 ноября 1950 г. о защите прав человека и основных свобод, статьи 7 Международного пакта о гражданских и политических правах,, а также статьи 3 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

<sup>25</sup> Данные предпосылки четко перечислены в статье 13 пункт 1 Закона об иностранцах.

иностранец не будет подчиняться правилам, действующим в охраняемом центре. В случае, если иностранец, пребывающий в данном центре, покинет его без разрешения, можно применить арест с целью выдворения.

Лицо, которое совершило нелегальное пересечение границы и не имеет при себе удостоверяющего личность документа, автоматически размещается в охраняемом центре или в камерах предварительного заключения (КПЗ) в целях депортации, если только не существуют предпосылки для передачи такого лица пограничной охране соседнего государства или государства, из которого лицо прибыло воздушным или морским путем. Иностранец, который подлежит выдворению и не имеет при себе паспорта, обращается в свое дипломатическое представительство с просьбой выдать заменяющий документ. Посредником при выдаче документа является Главная Комендатура ПО, которая связывается с соответствующим дипломатическим представительством. В некоторых ситуациях орган ПО может выдать временный документ такому иностранцу. Это применяется в случаях, когда получение им нового паспорта невозможно (напр., отсутствие в Польше дипломатического представительства или консульского отделения, или если его глава отказывается выдать паспорт).

Во второй половине 90-х годов Пограничная Охрана получила два больших современных КПЗ для депортации в Щецине и Кросне Оджаньском (западная граница). Кроме того, был основан охраняемый центр для иностранцев в Лешноволе под Варшавой, находящейся в ведении полиции. В настоящий момент ПО имеет 4 КПЗ для депортации: наряду с двумя вышеупомянутыми действуют меньшие КПЗ в Новом Сонче и Клодзке (южная граница). В целом, в этих КПЗ можно поместить 112 иностранцев, подлежащих выдворению.

Задержанные ПО иностранцы, которые не могут содержаться в КПЗ ПО, содержатся в КПЗ, принадлежащих полиции. Всего имеется 14 таких КПЗ с достаточным количеством мест. В случае, если камеры переполнены, задержанных перевозят в те КПЗ, где имеются свободные места. Для целей депортации в Варшаве были построены КПЗ ПО, который будет находиться в распоряжении Пограничного контрольного подразделения ПО Варшава-Окенче<sup>26</sup>. Ведутся ремонтные работы в полицейских КПЗ в Люблине и Ельблонге, что позволит увеличить количество мест для задержанных. ПО располагает также 120 камерами для кратковременного задержания, в которых всего можно содержать до 500 человек. При сдаче в эксплуатацию каждая новая застава ПО, которую планируется включить

<sup>26</sup> Варшавский аэропорт.

в систему охраны государственной границы на востоке, снабжается или будет снабжена камерами кратковременного задержания.

Вместе с этим существует необходимость увеличения количества мест для иностранцев, помещаемых в охраняемые центры. В связи с этим предприняты действия с целью создания второго охраняемого центра для иностранцев.

В случае выдворения иностранцы лишаются возможности возвращения на территорию РП на протяжении 2 лет, а если за их выдворение заплатило Госказначейство, то на протяжении 5 лет. Законом определяется, что подлежащий выдворению иностранец может обратиться с апелляцией решения о выдворении в соответствии с положениями административного кодекса.

Вступление в силу закона об иностранцах способствовало повышению эффективности системы выдворений. В целом с января 1998 г. до конца 2001 г. из Польши были депортированы около 26,2 тыс. иностранцев, из них более 16 тысяч были переданы государствам на восточном участке государственной границы, около 5 тыс. Чехии и Словакии. Здесь прежде всего необходимо подчеркнуть важность депортации воздушным путем, благодаря которому возможно выдворение в страны происхождения. Чаще всего Польша передавала граждан Украины, Румынии, Болгарии, Молдовы, Армении, Беларуси и России.

Эффективность выдворений в 1998-1999 годах была недостаточной из-за все еще слишком либеральных положений закона, касающихся условий подачи заявлений о предоставлении статуса беженца. Злоупотребления этими положениями происходили с целью многократного начала процедуры ходатайства об убежище после нелегального пересечения границы. Трудным, а иногда и невозможным было выдворение, в частности, граждан Афганистана, Ирака, Сомали и бывшей Югославии, учитывая общественно-политическую ситуацию в этих государствах. В результате, отмечались многочисленные случаи использования Женевской Конвенции с 1951 г. о статусе беженцев, в то время как целью решительного большинства мигрантов была иммиграция экономического характера в страны Западной Европы. Четкой работе закона об иностранцах в сфере выдворений, кроме всего, мешало отсутствие достаточного количества мест в КПЗ и охраняемом центре, недостаточное количество переводчиков азиатских и африканских языков, слишком короткий срок (48 часов) для выполнения процедурных действий, связанных с выдворением иностранцев, отсутствие упрощенного порядка действий при выдворении несовершеннолетних. Дополнительной проблемой было отсутствие сотрудничества дипломатических представительств и консульских отделений государств происхождения

мигрантов с ПО при выдаче временных документов. За время действия закона стало возможным определить эти проблемы. Их решение приходит постепенно в связи с вступлением в силу поправок к закону об иностранцах от 11 апреля 2001 г.

Тема выдворений тесно связана с действиями по определению иностранцев, нелегально находящихся на территории Польши. Следует помнить, что Польша, будучи на протяжении многих лет транзитной страной, все чаще рассматривается иностранцами как государство назначения. Отсюда появление необходимости привести в действие механизмы эффективного контроля над легальностью пребывания иностранцев.

Такая деятельность проводится, начиная с III квартала 1998 г., на территории всей страны в рамках совместной операции ПО и полиции (шифр – «Пребывание»). Она была продолжена в последующие годы в сотрудничестве с Управлениями труда, таможенными службами, Управлением казначейского контроля, городской стражей, Службой железнодорожной охраны и рыболовной охраной. До конца 2001 г. в разных частях страны было организовано 2438 таких операций. В результате были задержаны 15 622 иностранцев, из которых 11 363 были депортированы. В ходе операций контролю подвергались места проживания (которые предварительно были определены как места пребывания иностранцев), строительные площадки, базары, вокзалы, рестораны, транспортные средства, автостоянки, мотели, авто-мастерские, агентства знакомств и пр. Большинство задержанных составляли граждане Украины, Болгарии, Румынии, Армении, Беларуси, Монголии, Вьетнама, России и Афганистана. Самая высокая доля выдворяемых вследствие этих акций приходилась на граждан Украины (в 2001 г. граждане Украины составляли 40% иностранцев, депортированных за нарушение закона об иностранцах).



**ПОДГОТОВКА ПОГРАНИЧНОЙ  
ОХРАНЫ К ВЫПОЛНЕНИЮ  
ЗАДАЧ, ВЫТЕКАЮЩИХ  
ИЗ ВСТУПЛЕНИЯ ПОЛЬШИ  
В ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ**

С момента вступления в ЕС Польша примет на себя ответственность за обеспечение безопасности очень важного участка будущей внешней границы. Стремясь вступить в ЕС, Польша должна привести в соответствие с требованиями Евросоюза не только «пограничное» законодательство, но и всю систему управления охраной государственной границы. Поэтому, используя как собственный опыт, как и опыт пограничных служб стран-членов ЕС, ПО работает над созданием такой системы, которая будет полностью соответствовать стандартам ЕС/Шенген. Главные направления данной подготовительной работы соответствуют приоритетам, содержащимся в правительственных документах: «Партнерство для членства» и «Национальная Программа подготовки к членству».

## **Успехи, достигнутые в приведении системы охраны государственной границы в соответствие с требованиями ЕС**

Начиная с девяностых годов, когда еще не были определены планы включения Польши в европейские структуры, началась деятельность по совершенствованию системы охраны государственной границы. Это стало реакцией на происходивший в то время резкий рост пограничной преступности, в том числе, и прежде всего, миграционного характера. Кроме этого, необходимо было бороться с неприспособленностью пограничной инфраструктуры к новым условиям, которые были последствием общественно-политических изменений в Польше и всем регионе Центральной и Восточной Европы.

Прежде всего, охрана границы, как уже раньше говорилось, была передана в ведение соединения полицейского характера. Войска охраны границы (ВОГ), выполнявшие прежде эти функции, заменила ПО. Речь шла не только об изменении названия. Существенному изменению были подвергнуты методы работы и средства, служащие для выполнения задач нового соединения.

Очередным шагом стали действия, направленные на уплотнение восточной границы. Принимая во внимание очевидные уже тогда тенденции в пограничной преступности и ожидаемые угрозы, началось расширение пограничной инфраструктуры – застав ПО и контрольно-пропускных пунктов ПО, а также укрепление кадров организационных единиц. Была усилена физическая охрана границы, в частности, путем увеличения числа патрулей и расширения оперативных действий. Было также принято решение о модернизации оснаще-



ния и приспособлении техники к новым методам выполнения заданий, учитывая полицейский характер нового формирования. Следует сказать, что с момента создания ПО получила от ВОГ 134 заставы, из которых только 29 на восточной границе<sup>27</sup>. В начале 90-х годов продолжительность участка границы, охраняемого одной заставой, составляла около 43 км.

В 1993 г. в Польше был принят «План реализации мероприятий по укреплению государственной границы в 1993-1995 годах». В нем определялись задачи по развитию сети застав и их модернизации. Кроме этого, в нем содержались задачи пополнения кадров застав, резервных рот и оперативно-розыскных групп, а также замены и дополнения оснащения пограничных единиц транспортными средствами и связью.

Росту уплотненности польской восточной границы значительно способствует сдача в эксплуатацию новых застав. В 1997 году был утвержден «План включения застав ПО в систему охраны государственной границы в 1997-2002 годах». В нем предусматривалось создание 22 новых застав. В целом за период 1997 - июль 2002 гг. на восточном участке границы построено и включено в систему охраны государственной границы 12 застав. За этот период на строительство и модернизацию застав на восточной границе потрачено около 56 млн злотых. В 2002 г. закончилось строительство 3 новых застав и 1 нового помещения для уже существующей заставы. Общее число новых застав на восточной границе будет возрастать и в ближайшие годы (2003 г. – 2 новые заставы, 2004 г. – 1 новая застава и 2 новых помещения для существующих застав). Планируемое завершение выполнения плана приведет к созданию системы охраны государственной границы, соответствующей стандартам ЕС.

В данный момент на восточном участке границы действует 53 заставы ПО (12 на границе с Россией, 5 - с Литвой, 15 – с Беларусью, в том числе одна застава охраняет также границу с Литвой, 21 - с Украиной, в том числе 1 охраняет также границу с Беларусью). Каждая из них охраняет государственную границу длиной от 20 до 30 км и выставляет в среднем на протяжении суток от 6 до 10 пограничных патрулей в составе 2 служащих. Патрули бывают пешими и механизированными. Они реализуют задания явным и скрытым способом. Служащие, несущие службу на заставах ПО в непосредственной близости к линии государственной границы, выполняют задания в основном путем контроля участков государственной границы, уделяя особое внимание территориям, прилегающим к КПП, пограничным переходам малого и упрощенного пограничного движения, районам по-

<sup>27</sup> В силу политической ситуации во время существования ПНР усилия тогдашних польских властей по устройству системы охраны границы и определению заданий ВОГ были направлены на участок границы с бывшей Германской Демократической Республикой. Постоянная инфраструктура на границе с бывшим СССР была символической.

вышенного риска незаконного пересечения границы, с заданием недопущения к ее пересечению лицами, транспортными средствами, а также противодействия контрабанде товаров через «зеленую границу». Патрули выставляются также и внутри пограничной зоны на большем расстоянии от границы, особенно на дорогах, ведущих к пограничным переходам.

Для пополнения штатных единиц на будущую внешнюю границу направляется почти 80% служащих ПО, вновь принятых на службу. План увеличения штата и так называемой профессионализации ПО (то есть замены служащих-призывников профессиональными сотрудниками), предусмотренный в «Стратегии интегрированного управления границей», не был реализован так, как это было предусмотрено, из-за скромных бюджетных средств, выделяемых ПО. Для реализации этой задачи был разработан новый план профессионализации формирования на 2003–2006 годы, предусматривающий увеличение штата путем найма 5300 профессиональных сотрудников (по 1325 сотрудников в год) и 1012 гражданских сотрудников при одновременной ликвидации службы призывников (около 1000 служащих в год, кроме 2003 г.). Из-за сложностей с государственным бюджетом в июле текущего года Министр внутренних дел и администрации был вынужден принять решение о приостановлении ликвидации службы призывников и ее продолжении до 2005 г.

Пограничная Охрана подверглась изменениям в области компетенций, организационной структуры и кадровых ресурсов, чтобы обеспечить выполнение заданий в соответствии с требованиями ЕС. Основой многих существенных изменений в данной сфере стали поправки к Закону о ПО, а также Закону об иностранцах, принятые в 2001 г. Новые полномочия, в частности, дали возможность ПО применять характерные для полиции оперативные методы в борьбе с пограничной преступностью, а также коррупцией, а также действовать на территории всей страны, в том числе для самостоятельного контроля над законностью пребывания иностранцев. Вслед за изменениями в законодательстве произошли организационные изменения. С 1 января 2002 г. были начаты изменения в организационной структуре Пограничной Охраны. Их целью является определение точной сферы компетенций и ответственности сотрудников всех рангов. Проходит процесс полной интеграции системы управления путем объединения служб пограничного контроля и охраны границы в одну пограничную единицу. С января 2003 года интегрированная система существует в Главной Комендатуре ПО, а с апреля – на уровне комендатур отделений. В данный момент проходят работы по внедрению такого рода интеграции в пограничных организационных единицах. Для внедрения расширенной компетенции были основаны отделения ПО в других городах: Лодзи, Кельцах и Торуня. Были подписаны и опубликованы все исполнительные акты, издаваемые на основании поправок к Закону о Пограничной Охране.

В процессе уплотнения восточных и северных участков границы были также предусмотрены действия, целью которых являлось повышение эффективности контроля пограничного движения при одновременном обеспечении его плавности. Сюда относятся открытие новых пограничных переходов, расширение пропускной способности существующих переходов, а также модернизация большинства переходов, построенных до 1992 г. на восточной границе. Речь идет, в частности, об инфраструктуре для контроля за движением товаров, увеличении количества полос движения, организации мест для детального контроля и оснащении специальным оборудованием. Это влечет за собой необходимость расширения и модернизации сети дорог и охраняемых автостоянок на дорогах, ведущих к пограничным переходам, и иной дополнительной инфраструктуры в районе пограничных переходов. В данный момент обсуждаются такие мероприятия, как приобретение для ПО оснащения, повышающего эффективность пограничного контроля (в частности, стационарных и переносных аппаратов для автоматического считывания паспортных данных, детекторов CO<sub>2</sub> и лапароскопов для обнаружения лиц, спрятанных в закрытых помещениях, устройств для обнаружения поддельных документов).

Кроме расширения инфраструктуры, служащей для физической охраны границы, с 7 ноября 1997 г. в ПО проводятся реформы организационного и институционального характера. Их целью является приспособление структуры к новым задачам, а также точное определение компетенции и ответственности сотрудников всех рангов.

Противодействие нелегальной транзитной миграции (через Польшу в страны ЕС) и по назначению (в Польшу) соответствует программе адаптации соединения к стандартам ЕС и Шенгенской группы. Ситуация на отдельных участках границы и процесс интеграции являются теми факторами, которые определяют основные направления планируемых организационных, кадровых и структурных изменений. Их целью является усиление безопасности на государственной границе, а также в приграничной зоне, более результативное противостояние патологическим явлениям, связанным с ростом свободы передвижений лиц и товаров через границу, а также соответствие организационных структур поставленным задачам.

Преобразования направлены на рационализацию организационных структур и максимальное сосредоточение сил и средств ПО на борьбе с пограничной преступностью.

Кроме того, начаты работы по созданию и внедрению целостной концепции охраны морского участка границы. В 2000 г. были заложены основы реорганизации Морского отделения ПО, укреплена сеть застав путем включения 3 новых КПП. Как результат преобразований, деятельность Морского отделения ПО тесно связана с задачами, осуществляемыми

другими пограничными подразделениями, а также единицами ПО, действующими в водном и воздушном пространствах.

Была разработана комплексная программа реструктуризации системы охраны южного и западного участков государственной границы. Она учитывает необходимые изменения и создание соответствующей инфраструктуры на будущей внутренней границе. На этих участках уменьшится количество организационных единиц, а освобожденные силы и средства будут переориентированы на укрепление северного и восточного участков границы. В планах учтена также необходимость открытия новых КПП и создания переходов малого пограничного движения, а также туристических переходов.

Предусмотренные организационно-структурные изменения связаны с распределением сил и средств к ситуации на конкретных участках границы и в приграничном районе, а также обеспечением безопасности въездных дорог и систем сообщения внутри страны.

## Задачи Пограничной Охраны

Действия, предпринятые с целью укрепления восточной границы, привели к желаемому результату. Они способствовали значительному ограничению волны нелегальной транзитной миграции в Западную Европу (в основном в ФРГ) и пребывания (в Польшу). Данные последствия соответствуют правилам и требованиям процесса интеграции с ЕС. Следует задать вопрос о том, какие задачи стоят перед ПО. Говоря об этих стандартах, необходимо определить понятие исполнительных стандартов ЕС/Шенген, которым должна соответствовать ПО. Имеющаяся информация и анализ доступных источников позволяют утверждать, что стандарты в сфере охраны границы - это создание подготовленной к опасностям системы, обеспечивающей надежную охрану и контроль на границе<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> К источникам относится, в частности, «Информационная Нота» Европейской Комиссии от 10 июля 2001г. (Переговорный раздел 24 – «Правосудие и внутренние дела»). В ней отмечается (цит.): «В соответствии с Общей Позицией ЕС, страны-члены должны достичь высокого уровня охраны и внешнего контроля (на границе)». Это означает, что выполняются два основных элемента: каждое лицо, пересекающее внешнюю границу, подлежит контролю, а также обеспечивается тщательное наблюдение за границей на отрезках между пограничными переходами. Однако не существует ни одного определенного списка, который описывал бы практические средства, связанные с «высоким уровнем охраны и контроля внешней границы», которого необходимо достичь во время вступления Польши в ЕС. Согласно цитируемой ноте, указания для интерпретации этой концепции содержатся в законодательстве ЕС.

Существующие документы ЕС не содержат полного определения стандартов в сфере охраны границы, поэтому каждое государство-член ЕС должно разработать собственную модель. Однако, это означает, что у ЕС существуют четко сформулированные ожидания по отношению к ПО. Это должно быть профессиональное пограничное формирование с хорошо подготовленным и достаточным персоналом, а также современным оснащением. Персональные и технические нормы будут определяться во внутреннем порядке. Таким образом, ПО должна создать такую систему охраны границы, которая будет в состоянии четко адаптироваться к изменяющимся угрозам и потребностям. Кроме того, партнеры из ЕС ожидают полной готовности ПО к включению в Шенгенскую информационную систему (Schengen Information System - SIS), которая обеспечивает связь и обмен информацией всех рабочих структур ЕС в сфере пограничного контроля.

Таким образом, можно сказать, что ПО должна быть таким пограничным формированием, которое будет эффективно противостоять трансграничной преступности. К задачам, стоящим перед ПО, относятся соответствующая организация пограничных проверок на пограничных переходах, обеспечение условий для эффективного контроля над въездом иностранцев из всех стран, кроме ЕС, четкого контроля над движением товаров, эффективного сотрудничества полиции с пограничными и таможенными службами соседних государств. Это также способность сосредоточить контрольные мероприятия на пограничных переходах для противостояния главным видам опасности, таким как терроризм, нелегальная миграция, контрабанда наркотиков, радиоактивных материалов, оружия и иных опасных материалов, подкацизных товаров, похищенных автомобилей, подделки документов, позволяющих пересекать границу, пересечение границы нежелательными и пребывающими в розыске лицами.

Стандарты ЕС и предъявляемые ПО требования указывают, что важнейшее значение для организации и функционирования формирования после вступления Польши в ЕС будут иметь:

- разделение границы на внутреннюю и внешнюю<sup>29</sup>;
- необходимость обеспечения свободы передвижения лиц на внутренней границе;
- внедрение разнообразных средств, которые помогут справиться

<sup>29</sup> Ст. 1 Исполнительного договора к Шенгенскому соглашению содержит следующие определения: «Внутренние границы – это совместные наземные границы участников Соглашения Шенген, а также их аэропорты и морские порты, предназначенные для регулярных паромных сообщений с территории участников Соглашения и на ее территорию без прерывания путешествия в портах, расположенных вне этого пространства. Границы внешние – наземные и морские границы, а также аэропорты и морские порты участников Соглашения, если только они не являются внутренними границами».

с возникновением риска в результате отмены контроля на внутренних границах, особенно иммиграционного риска.

Учитывая то, что внутренние границы ЕС можно пересекать в любом месте без прохождения паспортного контроля<sup>30</sup>, одним из средств, позволяющим компенсировать отсутствие паспортного контроля на переходах на внутренних границах будет введение стандарта строгого контроля на внешних границах, а также укрепление сотрудничества со службами соседних государств.

## **Основные принципы правительственного документа «Стратегия интегрированного управления границей – Польша» в сфере полномочий Пограничной Охраны**

Членство Польши в ЕС означает, что необходимо продолжить работу по изменению системы охраны границы, организационной структуры, объема полномочий, принципов и процедур функционирования, обеспечения и кадровой политики. С целью успешного проведения согласованных действий в Польше был разработан упомянутый выше единый документ, посвященный данной проблематике, под названием «Стратегия интегрированного управления границей – Польша».

При подготовке «Стратегии...» прежде всего учитывался тот факт, что приведение системы охраны границы в соответствие с требованиями ЕС связано в первую очередь с внедрением на внешних границах процедур контроля в соответствии со ст. 6 Исполнительного Договора Шенген, в том числе подключения к SIS (Шенгенской информационной системе), а также дальнейшего уплотнения «зеленой границы»<sup>31</sup>. Вместе с этим, в Польше существует полное понимание того, что отказ от контроля на будущей внутренней границе означает необходимость изменения системы ее охраны. Это приведет к необходимости переброски части имеющихся там в данный момент сил и средств на внешнюю границу и на деятельность внутри страны, а также внедрения структуры, соответствующей

<sup>30</sup> Сравнить ст. 2 п.1 Исполнительного договора к Шенгенскому соглашению.

<sup>31</sup> Сравнить ст. 6 Исполнительного договора к Шенгенскому соглашению. В соответствии с данной статьей, пограничное движение при пересечении внешних границ полагается контролю соответствующими управлениями. Более того, эти управления осуществляют надзор за внешними границами на участках между переходами, используя методы полицейского контроля.

щей выполняемым задачам. Размещение сил должно также давать Польше возможность использования оговорок к Шенгенскому соглашению, позволяющих временно возобновить контроль на внутренней границе, если это потребуется для обеспечения общественного порядка или национальной безопасности<sup>32</sup>.

Учитывая предусмотренные принципы осуществления контроля и обеспечения безопасности, система охраны внутренних границ подвергнется самым значительным изменениям<sup>33</sup>. Уже ведутся подготовительные работы, целью которых являются организационные преобразования в действующих там в данный момент отделениях ПО. Пограничный контроль не будет осуществляться на существующих в настоящее время пограничных переходах. В то же время прежняя инфраструктура пограничных КПП ПО будет сохранена и «законсервирована». Это должно дать возможность временно возобновить пограничный контроль в случае возникновения такой необходимости. Остальная часть пограничной инфраструктуры будет ликвидирована или адаптирована к новым задачам, прежде всего как база для мобильных патрулей, узлов связи и баз данных, а также инфраструктуры.

В соответствии с принятыми решениями, после вступления Польши в ЕС система охраны внешней границы будет основываться на существующих организационных принципах. Отделения ПО будут руководить сетью застав и пограничных контрольных пунктов. Мобильные резервные подразделения, группы оперативного розыска, отделы и группы предварительного следствия, самостоятельные секции наблюдения и оперативной техники, а также воздушные отделения, а в Морском отделении Пограничной Охраны также дивизионы, в распоряжении которых находятся плавающие единицы, будут оказывать дополнительную поддержку. Международные аэропорты и морские порты будут выполнять функции как внутренней, так и внешней границы.

<sup>32</sup> Право государства-члена возобновлять контроль на внутренних границах вытекает из ст. 2 п. 2 Исполнительного Договора к Шенгенскому Соглашению. Возобновление контроля может произойти после консультаций с другими участниками Соглашения, «если того требует общественный порядок или национальная безопасность». Таким правом недавно воспользовались Бельгия и Нидерланды в период Чемпионата Европы по футболу в 2000 г.

<sup>33</sup> Контроль на внутренней границе будет отменен не в момент вступления Польши в Евросоюз, а постепенно и только после признания странами Шенгенской того, что Польша надлежащим образом выполнила обязательства, связанные с охраной внешней границы Группы.

## Цели интегрированного управления границей

Как уже упоминалось, в «Стратегии интегрированного управления границей» главной целью ПО в процессе приведения ее в соответствие с требованиями ЕС является обеспечение полной непроницаемости и безопасности внешней границы ЕС. Для достижения этой цели необходимо приспособить систему охраны внешнего участка границы к стандартам Евросоюза. Это будет достигнуто, в частности, путем дополнения пограничной инфраструктуры новыми заставами. Как уже было сказано выше, расширение данной инфраструктуры продолжается уже несколько лет. Планируется также расширение имеющейся в распоряжении ПО сети КПЗ, используемых с целью депортации, а также камер временного задержания.

Действия, связанные с приведением системы охраны государственной границы в соответствие с требованиями ЕС, в целом связаны с усилиями ПО, направленными на повышение эффективности борьбы с пограничной преступностью. В этом отношении речь может идти о:

- усилении оперативной охраны границы и интенсификации оперативно-розыскных действий;
- создании на будущей внешней государственной границе специальных взводов, служб наблюдения, усилении мобильных и маневренных резервных отрядов;
- расширении и усовершенствовании системы сигналов тревоги;
- усилении пограничной службы непосредственно возле линии государственной границы, а также в приграничной зоне наиболее опасных участков границы;
- увеличении числа контрольных постов ПО (также совместно с полицией) на дорогах, ведущих к государственной границе;
- активизации действий в приграничной зоне;
- патрулировании (совместно с полицией) районов пограничных переходов и дорог, ведущих к границе, с целью обеспечения безопасности путешественников (в основном противодействия разбойным вымогательствам);
- проведении совместных мероприятий с пограничными службами соседних государств с целью повышения эффективности охраны государственной границы;
- внедрении и развитии новых форм сотрудничества с пограничными службами некоторых соседних государств;
- более активных действий отделов предварительного следствия, в том числе на территории всей страны;
- создании следственных групп для выполнения конкретных заданий



- по борьбе с преступностью и преследования преступников;
- создании интегрированной компьютерной системы накопления и переработки информации о происшествиях, зарегистрированных пограничной службой;
  - частом проведении (совместно с полицией) контроля над законностью пребывания иностранцев путем проверки транспортных средств, поездов, гостиниц, moteлей, рынков, базаров, вокзалов и пр.;
  - расширении систем вторичного и дополнительного контроля, в том числе усилении контроля средств железнодорожного транспорта в приграничной зоне и в целом по стране, а также составов пассажирских и товарных поездов международного сообщения;
  - более активном сотрудничестве с соответствующими территориальными Управлениями казначейского контроля;
  - увеличении (совместно с полицией и управлениями труда) числа проверок для подтверждения законности трудоустройства иностранцев путем контроля потенциальных мест работы (базары, рынки, строительные площадки и пр.);
  - расширении области и границ сотрудничества с пограничными и миграционными службами государств ЕС, а также участия в международных операциях, целью которых является устранение организованной пограничной преступности;
  - создании пунктов задержания, а также КПЗ для депортации;
  - совершенствовании информационных инструментов для ведения баз данных об иностранцах и наблюдения за иностранцами-выходцами из государств повышенного риска.

Еще одной указанной в «Стратегии...» целью является приведение процедур контроля пограничного движения в соответствие со стандартами ЕС. Для реализации данной цели прежде всего потребуется расширить штат организационных единиц ПО на будущей внешней границе и добиться отлаженности пограничного контроля. Внедрение технических средств охраны границы должно оказать дополнительную помощь служащим на заставах. На морском участке границы произойдет внедрение системы радиоэлектронного распознавания, которая будет применяться вместе с существующими методами охраны.

Следующая цель состоит в адаптации кадровой структуры ПО к изменившемуся характеру задач. Это произойдет главным образом благодаря полной профессионализации соединения и увеличению количества служащих. В связи с упомянутой уже реорганизацией и ликвидацией некоторых структур на будущей внешней границе будет разработан и внедрен план перемещения сил и средств, а его ход будет согласован с темпом интеграционного процесса. Согласно разработанному плану было начато создание высокоспециализиро-

ванных организационных ячеек, которые используют полицейские средства и методы работы в оперативно-розыскной деятельности. В силу изменившегося характера заданий потребуется разработать и внедрить новую систему управления персоналом и планирования учебных процессов. Первым шагом в этом направлении стала подготовка и реализация новой системы набора на службу в ПО. Сейчас данная процедура имеет централизованный характер, а годность кандидатов к службе оценивает независимая комиссия, созданная Главным Комендантом ПО.

Кроме того, ПО разработан график перехода на профессиональную службу. Он был одобрен Комитетом по обороне Совета Министров, а позже Советом Министров.

ПО имеет собственную систему профессиональной подготовки служащих, которая в принципе является самодостаточной. Такую возможность дает Центральный Учебный центр ПО в Кошалине и Центр подготовки ПО в Кентшине. Соединению принадлежит также Центр подготовки служебных собак ПО. Служащих готовят по всем необходимым специальностям. Обучение офицеров осуществляют лица, получившие образование в гражданских ВУЗах. Часть офицеров приходит из других служб, уже получив специальную подготовку. В мае 2002 г. вступила в действие новая модель обучения и профессиональной подготовки. С ее помощью служащие должны быть разносторонне подготовлены и получить теоретические и практические знания в области как контроля пограничного движения, так и охраны государственной границы.

В сфере профессиональной подготовки ПО сотрудничает с учебными центрами других служб, а также использует иностранную учебную помощь. Особое значение при этом имеют учебные программы, осуществляемые в рамках двустороннего сотрудничества, а также программы *COP* и *Twinning*<sup>34</sup>.

Принимая во внимание значение и объем будущего международного сотрудничества, в Главной Комендатуре ПО был создан отдел по координации данной деятельности – Бюро международного сотрудничества и Европейской интеграции. Проводятся мероприятия с целью углубления дву- и многостороннего сотрудничества с пограничными службами

<sup>34</sup> Программы *COP* и *Twinning* включают обучение, осуществляемое на средства ЕС. Их целью является передача служащим ПО знаний, в частности, о правовой системе Евросоюза, особенно в области охраны и контроля границ, институтов ЕС, компетенции институтов и решений пограничных соединений государств ЕС, сотрудничества полицейских служб в ЕС. В этом обучении принимают участие как руководящие кадры, так и служащие, несущие службу на исполнительных должностях. Франция, Нидерланды и ФРГ занимаются осуществлением данных программ для пограничных служб стран-кандидатов.

соседних государств и стран-членов ЕС. Принципы международного сотрудничества на внешней границе будут также определены в двусторонних договорах и соглашениях.

«Стратегией..» предусматривается, что в момент вступления в ЕС пограничная служба должна быть полностью в состоянии осуществлять все формы и методы международного сотрудничества, соответствующих принципам Евросоюза. Очень важным нововведением для ПО будет участие в европейских системах обмена информацией. Будет продолжаться и развиваться сотрудничество в рамках программ *Twinning* и подготовки совместно с партнерами из ЕС.

В настоящее время проходит процесс технической модернизации ПО, который будет продолжен. Он охватывает транспорт, связь, специальные технические устройства, обмундирование, вооружение, компьютерную технику, локальные радио-системы, системы аварийного питания. Система физической охраны границы будет обновляться, в частности, путем внедрения новой техники, совершенствования форм и методов использования воздушных судов, покупки современных плавательных средств.

Продолжаются работы, связанные с улучшением технического обеспечения на морской границе. В их рамках предусмотрено создание пилотной секции автоматизированной системы радиолокационного наблюдения за территориальными водами и внутренними морскими водами. Концепция охраны морской границы и ведение наблюдения за польским морским пространством предусматривают дополнительное оснащение Морского отделения ПО современными плавательными единицами и повышение эффективности эксплуатируемых единиц за счет их модернизации. Данное оснащение позволит значительно повысить мобильность действий в морском пространстве и внутренних водах.

В 1999-2001 годах для нужд восточного участка границы были приобретены, в частности, 3 самолета «Вильга» и 1 вертолет (еще 3 вертолета получено в 2000 г. от Надбужанских Войсковых Подразделений МВДиА), несколько десятков автомобилей, в том числе легковых, вездеходов и машин для перевозки задержанных лиц. Более того, в 2000 г. закуплено 9 автомобилей с термовизионным оснащением для наблюдения (так называемые передвижные единицы наблюдения), а в 2002 г. была осуществлена поставка более ста мотоциклов. Кроме этого, было куплено специальное техническое оснащение и обмундирование (в частности, устройства для считки паспортных данных, аппараты ночного видения и обмундирование, позволяющее выполнять служебные обязанности в неблагоприятных атмосферных условиях). В общем, на развитие инфраструктуры и техническое оснащение ПО на восточном участке границы с 1999 г. потрачено около 120 млн зл.

В ближайшее время Пограничная Охрана получит 10 очередных автомобилей наблюдения. До 2004 г. в рамках программы PHARE была проведена покупка 48 передвижных единиц наблюдения. В 2002-2003 гг. ПО была оснащена переносными термовизионными камерами, что позволило удовлетворить потребность в такого типа оснащении на восточном участке границы. В 2001 г. четыре самолета были снабжены оптоэлектронными системами наблюдения. Начаты процедуры, связанные с покупкой наблюдательных систем для вертолетов. Имеющиеся в наличии и вновь приобретаемые системы наблюдения дали возможность оснастить 92% имеющихся в наличии воздушных судов ПО. До 2008 года планируется задействовать для охраны государственной границы еще 7 вертолетов и 2 самолета, большинство из которых будет использоваться на восточной границе. Кроме того, модернизируется вооружение личного состава. Продолжаются работы по полному покрытию радиосвязью территории деятельности застав ПО, которые также включаются в создаваемую собственную телеинформационную сеть.

Одной из важнейших задач является внедрение единой телеинформационной сети, принадлежащей ПО, которая соединит все организационные единицы. Создание собственной комплексной сети находится на завершающем этапе. Не менее важным является обеспечение доступа и связи ПО как с будущим Национальным SIS, как и с другими базами данных, которые будут необходимы для реализации стоящих перед ПО задач.

Продолжается модернизация устройств и систем связи: система радиосвязи КF на западной границе была сдана в эксплуатацию. Кроме того, была подготовлена документация по проектам создания сети телетрансляции для КПП и их снабжения компьютерными системами. Закончена работа над созданием информационных систем, в частности, «Интегрированного учета происшествий», «Графической картотеки иностранцев», автомобилей класса «люкс». Начата регулярная передача соответствующих данных полиции и паспортным отделениям воеводских управлений. Происходит внедрение новой системы пограничного досмотра и предусматривается, в частности, создание интегрированной компьютерной системы накопления и обработки информации. Она должна обеспечить доступ к базам данных, в частности, полиции, персонального учета населения, базе данных иностранцев (так называемая система ОВСУ) на уровне всех КПП ПО, а также дать возможность доступа к центральному реестру автомобилей, создания сети для передачи данных и их криптографической защиты.

Проводятся подготовительные работы для запуска технической системы охраны границы. Создание двух пилотных участков является одним из приоритетов деятельности ПО в 2002-2005 годах. В данный момент ведутся исследовательские работы, предваряющие

осуществление проекта. С этой целью ведется подробный учет необходимых элементов, а также предварительно определяются типы устройств для применения в конкретных районах. Предполагается применение переносных устройств, типа лазерных, сейсмических, электромагнитических, микроволновых и пр. датчиков с целью максимального исключения фальшивых сигналов тревоги. Оцениваемая экспертами ЕС стоимость создания такой системы на восточной границе составляет около 300 млн. евро (стоимость одного километра плотной электронной системы охраны границы составляет около 250 тыс. евро), поэтому ее установка должна производиться только в районах наибольшего риска.

Приобретение техники и информатизация, финансируемые из собственных и вспомогательных средств, используются для эффективного, а вместе с тем гибкого контроля на пограничных переходах, что является требованием ЕС на внешней границе. В настоящее время происходит внедрение современного компьютерного оснащения, которое позволяет более эффективно выполнять основные задачи ПО, особенно на пограничных переходах. В 2002 г. были приобретены соответствующие требованиям дополнительные переносные устройства для считки паспортных данных. Закончено создание широкой телеинформационной сети ПО, используемой всеми организационными единицами, которая в данный момент находится в фазе тестирования. Каждый контролер, дежурный оперативной службы на заставе ПО, сотрудник отделов предварительного следствия получит возможность выполнять необходимые проверки, используя базы данных. В 2002 г. пограничные организационные единицы были оснащены техническими средствами, позволяющими передавать секретные данные. Это первый в стране проект сети, охватывающей такое большое пространство и обеспечивающей защиту пересылаемых данных со знаком «секретно». Продолжается процесс подключения подразделений к системе учета иностранцев (Пребывание) и польских граждан (PESEL). Для соответствия стандартам ЕС необходимы дополнительные устройства контроля пограничного движения, в том числе для проверки подлинности документов.

Процесс модернизации обмундирования, вооружения, а также приобретение специализированного оснащения для застав и КПП проходит в соответствии с планом. Современное обмундирование позволяет служащим нести службу, чувствуя себя сравнительно комфортно при любых атмосферных условиях.

## Изменения в законодательстве

Вышеописанные изменения нуждаются прежде всего в финансовой поддержке, но не менее важным является правовое регулирование. Исходя из этого, в Польше были сделаны шаги для создания необходимых правил, а также дополнения и изменения существующих решений. В контексте проводимых мероприятий важнейшим является Закон от 11 апреля 2001 г., вносящий изменения в Закон о Пограничной Охране<sup>35</sup>.

Внесенные поправки привели к наиболее серьезному изменению закона о Пограничной Охране с 12 октября 1990 г. Изменения коснулись сферы компетенций и задач ПО. Полномочия формирования изменились также вследствие пересмотра закона об иностранцах и Закона об охране государственной границы в 2000 и 2001 гг. Целью внесения изменений стала подготовка ПО к задачам, которые формирование выполняет после вступления Польши в ЕС.

Необходимость обновления закона о Пограничной Охране была связана с тем, что РП перенимала правовую систему ЕС в сфере охраны границ в целом и без переходного периода. Законом учитываются требования ЕС, что приближает польское законодательство к положениям правовой системы Евросоюза в области правосудия и внутренних дел.

Новый закон обеспечивает современную правовую базу для издания подзаконных актов. Благодаря ему повысилась способность ПО гарантировать непроницаемость и безопасность государственной границы. Принятые поправки к закону содержат новые правовые решения, которые дают возможность повысить эффективность мероприятий по охране границы и контроля пограничного движения. Внесение изменений привело к созданию правового инструмента, который стал необходим, в частности, в связи с ростом пограничной организованной преступности. Законом определено, что условием дальнейшего повышения эффективности работы ПО является получение доступа ко всем методам оперативной работы полиции. Опыт последних лет показывает, что установленный законодательством в 1990 г. объем полномочий формирования в данной сфере оказался недостаточным. Это стало особенно очевидным на примере дел по особо опасным пре-

<sup>35</sup> Приведение польской правовой системы в области охраны границ в соответствие с законодательством ЕС является одной из важнейших задач в области «правосудия и внутренних дел» Национальной Программы подготовки к членству в Европейском Союзе. Данной программой предусматривается, в частности, внесение поправок в закон о ПО.

ступлениям. Более того, во время работы над внесением поправок в закон внимание уделялось тому факту, что в подавляющем большинстве случаев местом массового обнаружения пограничных преступлений является как раз не сама граница. Учитывая характер пограничной преступности, преступления часто раскрываются внутри государства, что не соответствует традиционному представлению об обнаружении случаев нарушения закона на пограничных переходах или на «зеленой границе». Таким образом, для борьбы с преступностью требовалось расширить полномочия ПО для действий на территории страны.

На уровне законодательства ПО были предоставлены более широкие права для применения специальных средств в ходе оперативно-розыскных мероприятий. Сегодняшний объем оперативных полномочий ПО включает проверку корреспонденции и других пересылаемых материалов, служебную провокацию в случае незаконного организованного пересечения границы, а также преступлений, связанных с получением или дачей взятки. Расширение полномочий сокращает время принятия решений в оперативных делах и ускоряет работу. Закон расширяет также полномочия сотрудников при действиях за пределами приграничной зоны<sup>36</sup>. Принятый Сеймом закон расширяет перечень преступлений и правонарушений, преследование которых входит в обязанность ПО. В основном в него входят преступления, связанные с пересечением границы, а также преступления, связанные с перемещением через границу товаров и предметов.

Следует подчеркнуть, что закон позволяет ПО раскрывать преступления, совершаемые служащими соединения, оставляя их преследование соответствующим органам согласно Уголовному кодексу. Внесены изменения в сфере несения службы пограничными служащими, которые в значительной мере подражают регламентации несения службы сотрудниками полиции. Более того, поправки, внесенные по образцу закона о таможенной службе, обязывают служащих и сотрудников ПО предоставлять декларации имущества.

<sup>36</sup> Этот вопрос регулируется Шенгенским соглашением и Исполнительным договором к Шенгенскому соглашению. Как известно, данными актами определяются условия, обеспечивающие способность пограничных служб охранять государственную границу и бороться с нелегальной миграцией.

## Цели и принципы международного сотрудничества Пограничной Охраны

Как уже отмечалось, вступление Польши к интеграции с ЕС ставит перед ПО серьезные требования. Высокий уровень стандартов, которым необходимо соответствовать после вступления Польши в ЕС, относится в том числе к сотрудничеству служб Пограничной Охраны. Оно является необходимым элементом для функционирования систем непосредственной охраны границы и отлаженной работы Пограничной Охраны. Создание эффективной системы сотрудничества является основным условием успешной борьбы с трансграничной преступностью. Осознав данную необходимость, ПО нашла решения поставленных задач и приступила к их воплощению, что на практике означало установление соответствующих форм и инструментов международного сотрудничества.

ПО определила следующие задачи в области международного сотрудничества:

1. Реализация определенных законом задач ПО, которые предусматривают различные формы сотрудничества с пограничными службами соседних государств, а также с пограничными, миграционными и полицейскими службами других государств;
2. Выполнение служебных обязанностей, подготовка кадров на более высоком уровне благодаря участию в системах обмена информацией, обмену опытом, занятиям и курсам;
3. Участие в реализации заданий, перечисленных в Национальной программе интеграции Польши в Европейский Союз, в рамках компетенции ПО;
4. Участие в выполнении заданий, в программах международного сотрудничества, а также в осуществлении миграционной политики государства, определенной Правительством РП, а также руководством Министерства внутренних дел и администрации, в пределах компетенции ПО.

Реализация вышеуказанных задач основана на различных направлениях международных контактов и сотрудничества. Сотрудничество в области информационного обмена включает передачу, получение и сбор информации, в частности, о месте, занимаемом соответствующими пограничными службами в правовой системе государств, задачах пограничных формирований, юридических основах их деятельности, организационных структурах и компетенции, договорных обязательствах по отношению к конкретным государствам в пограничных вопросах, оценке деятельности зарубежных формирований охраны гра-



ницы, а также статистических данных, касающихся пограничного движения лиц и товаров и возникающих при этом проблем, направлений, на которых существует угроза пограничной преступности и о достижениях в борьбе с ней.

Исходя из понятных причин, самые важные задачи в области международных контактов ПО касаются сотрудничества с пограничными службами соседних государств. Здесь очень важным является регулярное проведение встреч на уровне руководителей служб. Они нужны для подведения итогов сотрудничества и оценки планов последующих действий в сфере охраны совместного участка границы. Встречи носят различный характер, учитывая разную степень юридической подготовки. В рамках сотрудничества с Чехией, Словакией, Украиной и Литвой ежегодно проходят так называемые конференции первых помощников (с польской стороны Главный Комендант ПО). Главный Комендант ПО встречается с Президентами Президиума BGS Ost и Nord ФРГ, а также с Директором BGS ФРГ<sup>37</sup>. В рамках контактов с российской и белорусской сторонами организуются встречи Главного Коменданта ПО с Командующим Пограничной Службы Республики Беларусь и Директором Федеральной Пограничной Службы Российской Федерации.

На региональном уровне сотрудничества с Чехией, Словакией, Украиной и Литвой проходят встречи пограничных уполномоченных (с польской стороны комендантов соответствующих органов ПО), а также регулярные рабочие встречи помощников уполномоченных (с польской стороны комендантов соответствующих застав ПО), с представителями этих государств, занимающими эквивалентную должность. По вопросам охраны участка границы с ФРГ и морской границы проходят встречи комендантов отделений с соответствующими руководителями отделений BGS, подлежащими Президиуму BGS Ost и Nord, а также регулярные рабочие встречи комендантов соответствующих застав ПО с соответствующими партнерами с немецкой стороны. На польско-российской и польско-белорусской границах организуются встречи комендантов отделений ПО с соответствующими лицами по другой стороне границы. Дополнением к этому механизму являются рабочие встречи комендантов соответствующих пограничных КПП ПО с соответствующими партнерами пограничных служб всех соседних государств.

Очередным направлением международного сотрудничества ПО является обучение, обмен группами, специализированные курсы, семинары, и т.п., а также участие сотрудников ПО в курсах и проектах в рамках программы PHARE и *Twinning*.

<sup>37</sup> Данное соглашение исходит из различий в организационной структуре BGS. В ФРГ нет эквивалента Главного Коменданта ПО, который в Польше является главой администрации по вопросам охраны границы.

ПО обращает особое внимание на разноплановое сотрудничество посредством участия в конференциях, международных встречах, официальных визитах в составе правительственных и ведомственных делегаций, а также при работе по подготовке договоров, участию в рабочих и экспертных группах и контрольных миссиях. Заслуживают внимания встречи руководителей пограничных служб государств «Вышеградской Четверки»<sup>38</sup>. На этих встречах обсуждаются прежде всего транзитная и целевая миграция в страны «Четверки», риск пограничной преступности, основные направления юридической и организационной деятельности с целью уплотнения государственных границ, особенно на участках границ государств «Четверки». Участники встреч дают оценку состоянию границ и перспективам сотрудничества пограничных служб стран «Четверки» на двустороннем, четырехстороннем и многостороннем уровнях. Встречи помогают координировать сотрудничество и усилия пограничных служб «Четверки», направленные на предотвращение и борьбу с трансграничной преступностью (в основном с нелегальной миграцией), а также развитие единой системы обмена информацией.

ПО регулярно принимает участие в работах Международной Конференции Пограничной Полиции (так называемый процесс «Siófok»). В рамках этого процесса ПО выступает за принятие решений, направленных на реформу конференции и более активное сотрудничество на данном форуме. ПО принимает участие в рабочих группах по вопросам обмена информацией, контроля пограничного движения и фальсификации документов.

Еще одним форумом многостороннего сотрудничества, в котором принимает участие ПО, являются конференции руководителей пограничных служб государств региона Балтийского моря. Морское отделение ПО постоянно выполняет соглашения конференции, касающиеся совместных учений, операций и системы обмена информацией. В июне 2002 г. польская ПО возглавила Конференцию сроком на год. Кроме того, ПО участвует в рабочей группе по борьбе с организованной преступностью (встречи Оперативного комитета, рабочих групп, совместные учения и система обмена информацией). ПО уделяет большое значение Будапештскому процессу. Представители ПО систематически принимают участие в работах Будапештской Группы (БГ), среди прочего в рамках Пленарных Заседаний, встречах рабочих групп по делам реадмиссии (например, в 2000 г. была организована встреча представителей пограничных служб отдельных стран-членов БГ по вопросу

<sup>38</sup> Региональная структура, в состав которой входят Венгрия, Польша, Словакия и Чехия (до 1993 г. – Чехословакия). Основой для межправительственного сотрудничества в рамках этой структуры послужила подписанная упомянутыми странами в 1991 году в венгерском городе Вышеграде совместная декларация о тесном сотрудничестве в процессе европейской интеграции, в том числе и в сфере внутренних дел.



Церемония по случаю завершения годичного обучения  
15 азербайджанских пограничников в Подготовительном  
центре Пограничной Охраны в г. Кентшине, Польша,  
сентябрь 2003 г.

*Фото: БДИПЧ ОБСЕ.*

участия пограничных служб в реализации договоров о реадмиссии) и Юго-Восточной Европы (участие во встречах группы и подготовке рекомендаций, а также в двух контрольных миссиях в Албании, включая руководство миссией «аэропорт в Тиране», и миссии в Румынии и Молдове).

Более того, ПО представлена в рабочих документах CIREFI UE (постоянно участвует в системе обмена информацией), а также рабочей группе по делам пограничного сотрудничества между государствами ЕС, Центральной Европы и СНГ.

ПО поддерживает рабочие контакты с контактным лицом - офицером BGS и контактными лицами - офицерами полиции, выполняющими задания в Польше. Активное сотрудничество ведется с Контактным бюро стран Северной Европы при Посольстве Королевства Швеции в Варшаве. В его рамках проходит обмен информацией, используемой при проведении оперативных действий. Налажено сотрудничество в рамках «Проекта Борнхолм» - рабочей группы пограничных и таможенных служб государств балтийского региона.

ПО регулярно принимает участие в постоянной работе координационных советов, комитетов, международных и пограничных комиссий, рабочих групп и экспертов, а также технических групп, деятельность которых регулируется договорами и соглашениями, подписанными Правительством РП с правительствами соседних государств. Данными документами регулируется, в пределах компетенции ПО, приграничное, региональное, трансграничное сотрудничество, благоустройство границы, контроль пограничного движения, охрана государственной границы, пограничные переходы и транспорт, передача и прием лиц, осмотр государственной границы, обозначение стыка границ, обозначение государственной границы, и т. п.

В рамках международного сотрудничества ПО налаживает и укрепляет существующие контакты с пограничными службами и другими органами, службами и институтами государств ЕС. Более того, ПО налаживает и развивает двусторонние контакты с пограничными формированиями других государств, как соединение, которое в состоянии передать некоторым партнерам свой опыт и предоставить, исходя из имеющихся возможностей, конкретную помощь (напр., контакты с пограничными службами Болгарии, Румынии, Молдовы, Албании).

ПО принимает участие в реализации задач и направлений международного сотрудничества и миграционной политики государства. Главный Комендант ПО принимает участие в визитах и встречах Президента РП, Премьер-министра РП, руководства МВД и МИД

с зарубежными партнерами. Кроме того, служащие ПО участвуют в подготовке проектов и обсуждении договоров о государственной границе, о передаче и приеме лиц, а также прочих договоров, в консульских консультациях по пограничным вопросам и встречах экспертов стран ЕС (например, в рамках инициативы так называемой Люксембургской группы), встречах Руководящего Комитета программы PHARE и согласовании проектов *Twinning*.

## **Сотрудничество Пограничной Охраны с Федеральной Пограничной Охраной ФРГ**

ПО наладила и развивает сотрудничество с пограничными службами всех соседних государств. Особенно эффективным является сотрудничество с Федеральной Пограничной Охраной (BGS) ФРГ, которое охватывает не только обмен информацией. Обе службы совместно планируют и организуют охрану наиболее опасных участков, в частности, методом попеременно назначаемых пограничных патрулей, а также постоянно сотрудничают на пограничных переходах, определяя принципы и методы усовершенствования пограничного контроля. Кроме того, хорошие результаты принесла организация совместных патрулей, в которых служащие выполняют роль консультантов на территории другого государства. Действующие на польско-немецкой границе три контактных пункта, а также обмен связными офицерами позволяют значительно усовершенствовать передачу информации и несение пограничной службы.

Объем прямого сотрудничества Пограничной Охраны РП и Федеральной Пограничной Охраны ФРГ был определен в международном Договоре о сотрудничестве полиции и Пограничной Охраны на приграничных территориях от 5 апреля 1995 г. 18 февраля 2002 г. в Берлине министры внутренних дел Польши и ФРГ, уполномоченные правительствами обоих государств, подписали новый такой договор. Сотрудничество польских и немецких пограничных служб сможет выйти на новый, еще более высокий уровень после вступления договора в силу. Договором определены, в частности, лица, уполномоченные для выполнения содержащихся в нем положений. Со стороны Пограничной Охраны ими являются коменданты Поморского, Любуского, Лужицкого и Морского отделений ПО, а со стороны BGS - управления BGS в Росток, Франкфурте-на-Одере, Пирне, Берлине и Морского Управления BGS. В договоре говорится о том, что Главный Комендант Пограничной Охраны поддерживает непосредственный служебный контакт с Дирекцией и Президи-

диумами BGS Восток и Север. Договор определяет сферы сотрудничества органов пограничной охраны обоих государств. Сотрудничество ПО-BGS относится прежде всего к вопросам обеспечения безопасности и общественного порядка в пределах полномочий пограничной охраны. Это в первую очередь касается предотвращения нелегального пересечения границы и нелегального перемещения через границу опасных веществ и предметов. Сотрудничество в сфере предотвращения преступности и борьбы с ней охватывает, в частности, нелегальное пересечение границы, нелегальный перевоз лиц через границу и подделку документов, дающих право на пересечение границы. Договор является основанием для окончательной легализации существующих форм сотрудничества, таких как делегирование служащих и функционирование КПП со смешанным личным составом. Договором подробно описываются другие формы сотрудничества, в частности, служащие пограничных служб уполномочены осуществлять так называемое трансграничное наблюдение. Данный вид наблюдения подробно описан с точки зрения формальных требований и обстоятельств, при которых допустимо продолжение наблюдения на территории другого государства. Новый договор оговаривает возможность и точно определяет условия для выполнения решений оперативного характера в рамках так называемой тайно наблюдаемой пересылки. Очень важные решения касаются прав служащих во время выполнения служебных обязанностей на территории другого государства. Они могут носить служебные мундиры, иметь служебное оружие и средства непосредственного принуждения. При этом они имеют право применять оружие в случаях необходимой самозащиты, а также использовать средства непосредственного принуждения в соответствии с условиями и методами, определенными законодательством той страны, на территории которой они несут службу. Кроме того, закон регулирует вопросы обработки и защиты передаваемых персональных данных, а также требований компенсации при выполнении служебных заданий на территории другого государства.

На польско-немецкой границе действуют три контактных пункта, создание которых на рубеже 1998/1999 годов придало институциональный характер сотрудничеству подразделений ПО и BGS в сфере обмена информацией. Пункты размещены на пограничных переходах Колбасково-Помеллен, Слубице-Франкфурт-на-Одере и Згожелец-Герлиц.

Время работы контактных пунктов различно, что обусловлено кадровыми возможностями пограничных подразделений обеих сторон, делегирующих служащих для несения службы в пунктах. Персонал пунктов состоит из служащих ПО и BGS несущих службу поочередно. Кроме времени работы, различия касаются количества смен несения службы сотрудниками ПО и BGS, а также численности сотрудников. Обычно это две или три смены по три или четыре служащих каждого соединения.

К задачам служащих пунктов относится, прежде всего, передача друг другу ежедневных рапортов. В них содержатся данные о месте задержания нарушителей государственной границы, их количестве и национальности, а также информация об иных существенных происшествиях. Более того, проходит обмен информацией о действиях пограничной службы, осуществляемых в рамках охраны государственной границы, о предварительных действиях в приграничной зоне, о совершенствовании механизмов передачи и приема задержанных лиц, преступников, а также данных о формах и методах их деятельности. Кроме этого, пункты исполняют роль связующего звена при передаче следственных материалов.

Чрезвычайно важной задачей является выполнение решений применительно к украденным транспортным средствам, в частности, при помощи передачи информации о месте и времени пересечения границы определенными лицами и транспортными средствами, данных транспортных средств, подлежащих или отобранных для детальной проверки, подтверждения персональных данных лиц, проверки в уголовных картотеках и реестрах утраченных вещей. Благодаря контактным пунктам, разработанная польской ПО система обмена информацией позволяет пересылать ответы на вопросы о транспортном средстве, вызвавшем сомнения в ходе пограничного контроля, пограничным подразделениям на иных участках государственной границы. Это помогает бороться с контрабандой транспортных средств, похищенных на территории государств Шенгенской группы, которые перебрасываются, в частности, через Польшу в страны бывшего СССР.

Кроме того, в контактных пунктах происходит обмен и передача данных, касающихся безопасности и общественного порядка, а также противодействия трансграничной преступности. В особенности это касается фактов незаконного пересечения государственной границы, подделки паспортных документов, виз, штампов пограничного контроля, персональных данных владельцев транспортных средств, идентификационных данных автомобилей, водных и воздушных транспортных средств, а также водительских прав, патентов парусных судов и пр., источников происхождения и способов продажи товаров, напр. оружия, транспортных средств и т. д. В работе пунктов принята система регистрации полученной и переданной информации, упорядоченной с учетом объективных и субъективных критериев. В 1999 г. через контактные пункты было передано около 23 тыс. сообщений. Была обеспечена передача информации для нужд пограничных служб, полиции и таможенных служб обеих стран, а кроме того, сведения неоднократно передавались судам, прокуратуре и другим органам. Переданные сообщения были использованы, в частности, полицией Италии, Нидерландов и Бельгии.

Из более чем 17 тыс. сообщений, переданных польской стороне, большинство касалось проверок правового статуса автомобилей (около 13 тыс, то есть 75%). Их использовали не только отделения ПО, размещенные на западном участке границы РП, но и отделения ПО на других участках, а также – в значительной мере – польская полиция. Проверки привели к росту числа задержаний похищенных автомобилей.

Деятельность пунктов по обмену информацией расширяется. В 2000 г. стороны передали друг другу ок. 28,5 тыс. сообщений, то есть почти на 6 тысяч больше, чем в 1999 г. Подобная тенденция роста числа передаваемых сообщений проявилась в 2001 г. (передано 38 тыс. сообщений) и удержалась в 2002 г. ( в 1-м полугодии передано 35 тыс. сообщений).

Кроме обмена информацией между пограничными службами и полицией обеих стран, растет значимость сообщений, передаваемых другим партнерам, особенно польским таможенным службам. Доля сообщений, переданных полиции РП, возросла с 21% до 34,2% от общего числа сообщений с польской стороны. В информации, переданной польской стороне, возрастает значение проверок правового статуса автомобилей. Доля таких проверок среди информации, переданной польской стороне, возросла с 75% до 80%. Следует добавить, что контактные пункты использовались для обмена информацией между группами, состоящими из сотрудников ПО и BGS, которые в 2000-2002 годах проводили командно-штабные учения.

Для охраны совместной границы, которая выполняется при тесном взаимодействии обеих пограничных служб, были введены другие формы сотрудничества. Сторонами согласуются действия, состоящие в попеременном (с января 1997 г.) или совместном (с весны 1998 г.) патрулировании и охране особо опасных участков границы. Пограничная Охрана положительно оценивает проведение совместных патрулей, внедренных на границе с ФРГ, и результаты данной деятельности. ПО стремится увеличить количество таких патрулей.

Использование поочередного патрулирования позволяет более экономно использовать силы и средства ПО и BGS при охране границы. Соответствующие пограничные подразделения польских и немецких служб согласовали порядок службы, отвечающий нуждам обеих сторон. ПО начала ведение независимого учета задержаний нарушителей границы одной из сторон. Кроме увеличения числа совместных патрулей с участием консультантов другой стороны, а также нарядов с использованием термовизионной техники, в которые BGS включает служащих ПО, новой инициативой стало внедрение в июле 2000 г. совместных патрульных рейсов на Балтике и в Щецинском заливе. Эта форма сотрудничества продолжалась в 2001 и 2002 гг. Сотрудничество ПО-BGS по охране границы на



морском пространстве достигло высокого уровня. Оно охватывает обмен информацией, в том числе и по вопросам, связанным с контролем морской транспортировки товаров, в случаях, когда существует угроза контрабанды наркотиков и перемещения товаров без использования акцизных марок. Совместные действия положительно сказываются не только на развитии двусторонних контактов, но и на достижении целей многопланового сотрудничества пограничных служб всех государств региона Балтийского моря. В ближайшее время совместные патрули будут также использоваться при патрулировании границы с воздуха. Для этой цели стороны используют воздушные судна BGS.

Для решения проблем на пограничных переходах было необходимо провести обмен материалами по оценке работы переходов, с указанием трудностей, возникающих на данном переходе. Такого рода анализ проводится раз в год. Совершенствуется деятельность, связанная с накоплением и обработкой статистических данных; создана рабочая группа для уточнения данных о пограничном движении. На уровне экспертов стороны делают попытки выявить расхождения, появляющиеся при накоплении данных. Было принято решение о сопоставлении статистических данных о приеме и передаче лиц с целью максимально уменьшить расхождения. Стороны согласовали ведение статистики с использованием единого формуляра.

Необходимо подчеркнуть новое качество сотрудничества на центральном уровне, особенно в области обмена информацией, которое было достигнуто благодаря назначению связанных офицеров BGS и ПО. В 1998 г. в Польше начал выполнять свои обязанности связанной офицер BGS, делегированный Посольством ФРГ в Варшаве. Год спустя, ПО направила своего связанного офицера в Посольство РП в Берлине, который начал непосредственное сотрудничество с Президиумом BGS Восток. Время, прошедшее с момента обмена офицерами, дает возможность оценить данное решение как очередной важный шаг по углублению сотрудничества обеих служб с использованием новых форм совместных действий. Информация, которой обмениваются связанные офицеры, используется также региональными подразделениями. Благодаря их посредничеству происходит постоянный обмен информацией о ситуации на границе, передаются сведения о лицах, задействованных в организованной преступности, а также текущая информация; предоставляются сведения о правовых и организационных основах деятельности соединения, согласуются программы учебы и визитов. Разработанный в Польше механизм сотрудничества со связанным офицером BGS дает ему возможность получения текущих рапортов о ситуации, статистических данных и аналитических материалов, проведения регулярных встреч, служебных бесед и решения текущих вопросов с соответствующими начальниками организационных подразделений Главной Комендатуры ПО, а также посещения комендатур отделений

ПО и отдельных пограничных подразделений. Данное сотрудничество положительно оценивается польской стороной.

Говоря о сотрудничестве, нельзя забывать о помощи, которую предоставляет ФРГ польской Пограничной Охране. В течение первых лет существования соединения, созданного в 1991 г., модернизация оснащения стала возможной благодаря немецкой помощи. В 1993-1996 годах из вспомогательных средств правительства ФРГ, полученных в результате выполнения Соглашения о сотрудничестве в сфере последствий миграционного движения, потрачено в общем около 67 млн. злотых.

Федеральная Пограничная Охрана, как более сильный партнер в европейской системе борьбы с пограничной преступностью, и прежде всего с нелегальной миграцией, предоставляла и предоставляет Пограничной Охране серьезную финансово-техническую поддержку и учебную помощь. Практически это выражается в заинтересованности немецкой стороны в удовлетворении потребностей ПО, в частности, в обучении и оснащении. ФРГ является одним из главных партнеров по обучению и консалтингу в рамках так называемых соглашений по *Twinning PHARE*, осуществленных в 1999-2000 годах (*Twinning`98*) и в 2001 г. (*Twinning`99*). Их целью является приведение управления польской восточной границей и соответствующей инфраструктуры в соответствие со стандартами, соблюдение которых является условием членства в ЕС. В учебе, семинарах и учебных визитах приняли участие более 2 тыс. служащих ПО. Их участие в проекте дало возможность установить новые контакты с коллегами из пограничных служб государств-членов ЕС, в особенности из BGS.

Проверив на практике целесообразность некоторых из вышеперечисленных методов совместной работы, ПО перенесла их на сотрудничество с пограничными службами других приграничных государств. Например, деятельность контактных пунктов получила высокую оценку, что является основанием для создания таких же пунктов на других участках государственной границы РП. С этой целью польская сторона передает свой опыт пограничным службам Чехии, Словакии, Литвы и Украины путем предоставления материалов о правовых основах создания пунктов, их структуре, принципах организации, сфере деятельности и перспективах развития. Кроме этого, организуются учебные визиты, направленные на практическое ознакомление партнеров с деятельностью пунктов. Например, в 1999-2000 годах с функционированием контактного пункта Колбасково-Помеллен были ознакомлены три группы экспертов из литовских пограничных служб. Визиты были связаны с планом создания пункта на пограничном переходе Будзиско-Кальвария на польско-литовской границе. Данный пункт, играющий важную роль для польско-литовских кон-

тактов, был создан в марте 2002 г. Ожидается, что этот пункт сыграет важную роль в более широких региональных контактах, в основном в работе пограничных служб балтийских государств, как посредник между балтийскими государствами, Польшей и ФРГ. Эксперты словацких, чешских, румынских и латвийских пограничных служб также посетили отдельные польско-немецкие контактные пункты. Во 2-м квартале 2002 г. группа чешских служащих прошла стажировку на польско-немецких контактных пунктах.

Следует добавить, что в контактах с литовскими партнерами, ПО передает опыт, достигнутый в связи с внедрением новых форм сотрудничества, базирующегося на образцах польско-немецкого сотрудничества. Подобные переговоры и консультации ведутся с партнерами польской ПО в Чехии и в Словакии. Кроме того, была заложена правовая база для создания контактного пункта на польско-украинской границе.

Современное состояние сотрудничества Пограничной Охраны Республики Польша и Федеральной Пограничной Охраны ФРГ свидетельствует о том, что оно может послужить образцом для подражания в Европе. Представленные формы сотрудничества – это стандарты для выполнения, предусмотренные решениями ЕС.

Следует надеяться, что сотрудничество пограничных служб РП и ФРГ как на двустороннем, так и на региональном и многоплановом уровнях будет развиваться в дальнейшем для блага обоих государств. Надежда основана на том, что служащие польских и немецких служб полностью осознают: необходимым условием эффективной борьбы с трансграничной преступностью является сотрудничество с пограничными службами других государств.



The background features a large, light gray shape on the left side, resembling a stylized letter 'C' or a partial circle. To its right, a white trapezoidal shape is positioned. The overall design is minimalist and modern.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

## Перспективы Пограничной Охраны в XXI веке

На протяжении последних 12 лет Польша принимает участие в создании новой европейской модели внутренней и внешней безопасности, приводя национальную систему в соответствие со стандартами ЕС. Данная деятельность направлена на достижение стратегической цели: вступление в Евросоюз. Кроме того, было признано, что доверие к государству среди партнеров на международной арене зависит от состояния его системы безопасности. Как известно, охрана государственной границы является неотъемлемой частью системы безопасности. Таким образом, ПО должна обеспечить непроницаемость и безопасность государственной границы РП, особенно в ситуации, когда ее значительная часть стала внешней границей ЕС.

Говоря о предыдущих достижениях ПО в борьбе с пограничной преступностью и адаптации стандартов охраны и контроля границы к решениям Евросоюза, необходимо полностью осознать возможные угрозы. Со вступлением Польши в ЕС, начались изменения существовавших прежде угроз и появились новые источники опасности. Изменение характера нелегальной миграции с транзитной на целевую будет происходить и в дальнейшем.

Предполагается, что в связи с отменой Польшей очередных договоров о безвизовом движении возрастет иммиграционное давление на восточную границу со стороны государств бывшего СССР. Учитывая вышесказанное, можно предположить, что принятая стратегия и планы, а также достигнутые изменения дают основания для оптимизма. Можно с полной ответственностью утверждать, что ПО не станет причиной задержки в интеграции Польши с ЕС. Соединение обладает хорошими возможностями для развития, что подтверждает вынесенный в заглавие тезис: ПО является современным пограничным соединением, которое уже в скором времени станет равным партнером аналогичных пограничных соединений государств-членов ЕС.

Обсуждение перспектив польской ПО нужно связать с дискуссией о перспективах пограничных служб государств-членов, начатой в ЕС. ПО располагает основной информацией о планах, связанных с инициативой создания Пограничного Еврокорпуса. Польская делегация принимала участие, в частности, в конференции, посвященной этой теме, которая состоялась 30 мая 2003 года в Риме. ПО с интересом следит за дискуссией, которая ведется по данному вопросу в Европейском Союзе, а также в отдельных государствах-членах. Являясь пограничной службой государства, члена ЕС, ПО полностью поддерживает концепцию интегрированной охраны внешней границы, а также необходимость совместных

действий и практических решений, направленных на улучшение охраны и контроля на внешних границах. В Польше существует полное понимание того, что перед лицом настоящих и предполагаемых проблем в области миграции граждане наших государств ожидают от пограничных служб, в частности, большей безопасности. По этой причине необходима единая и четкая концепция. ПО с удовлетворением была воспринята информация о том, что Европейская Комиссия видит необходимость сотрудничества в данной сфере с новыми государствами-членами.

ПО заинтересована в развитии сотрудничества с аналогичными службами из стран ЕС, как в рамках проектов *Twinning*, так и используя двусторонние контакты. Тем самым, формирование принимает активное участие в разработке единых процедур в сфере унификации системы обучения сотрудников европейских пограничных служб. ПО владеет хорошей учебной базой и находится в состоянии осуществлять совместные проекты в этой области с партнерами из ЕС. ПО, как пограничная служба будущего государства-члена ЕС, поддерживает предложения отчета о создании Пограничного Еврокорпуса, направленные на:

- повышение способности пограничных служб по укреплению безопасности государственных границ;
- действия, направленные на поддержку и помощь при внедрении и распространении единых правил и процедур контроля;
- разработку общей системы обучения сотрудников пограничных служб;
- унификацию требований, касающихся оснащения, используемого при охране границы и контроля пограничного движения;
- материальную поддержку в области инвестиций и модернизации;
- равномерное распределение финансовой нагрузки, связанной с охраной границы и контролем пограничного движения между государствами-членами ЕС.

Как уже было сказано, ПО внимательно следит за дискуссией, проводимой вокруг инициативы Еврокорпуса. Позиция ПО заключается в том, что эксперты формирования должны иметь возможность участвовать в этой дискуссии в качестве наблюдателей с правом выступать с инициативами. Эксперты ПО должны участвовать в разработке концепции и организационных мероприятиях, связанных с создаваемыми центрами будущего Пограничного Еврокорпуса. Польская ПО готова передать собственный опыт, который будет служить повышению уровня безопасности на границах государств-членов ЕС и кандидатов.

ПО убеждена в необходимости создания постоянного форума руководителей служб, ответственных за охрану и контроль границ государств-членов ЕС и кандидатов. ПО вы-

ступает за то, чтобы такие встречи посвящались обсуждению конкретных тем и проблем. Процесс должен носить максимально практический характер, и необходимо гибко подходить к формулировке главной темы совещания в зависимости от потребностей и тематики. Встречи должны приносить пользу всем сторонам, в частности, учитывая темп и задачи процесса расширения ЕС, а также необходимость создания четкого механизма координации и сотрудничества пограничных служб.



## Что такое ОБСЕ/БДИПЧ?

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом ОБСЕ, ответственным за человеческое измерение. Это означает, что БДИПЧ содействует государствам-участникам ОБСЕ в «обеспечении полного уважения прав человека и основных свобод, действии на основе законности, проведении в жизнь принципов демократии и ... в создании, укреплении и защите демократических институтов, а также в развитии принципов терпимого отношения в масштабах всего общества» (Хельсинкский документ 1992-го года).

БДИПЧ находится в Варшаве, в Польше. Оно было открыто в 1990 г. на основании Парижской хартии под первоначальным названием «Бюро по свободным выборам». С тех пор Бюро постоянно росло и развивалось. Свое нынешнее название Бюро получило в 1992 г., когда его мандат был расширен и включил права человека и демократизацию. Сейчас в штате Бюро более 100 сотрудников, и оно активно работает во всем регионе ОБСЕ.

БДИПЧ является ведущей организацией в Европе в сфере наблюдения за выборами. БДИПЧ направляет миссии по наблюдению за выборами в государства-участники ОБСЕ для оценки выполнения ими обязательств ОБСЕ в области выборов. Ежегодно тысячи наблюдателей БДИПЧ ведут мониторинг выборов во всем регионе ОБСЕ. Тщательно и подробно разработанная методология позволяет охватить все аспекты избирательного процесса и дать им максимально полную оценку.

Секция демократизации БДИПЧ охватывает различные тематические области, такие как: верховенство закона, гражданское общество, свобода передвижения, равноправие между женщинами и мужчинами и борьба с торговлей людьми. Каждый год БДИПЧ реализует более 100 целевых проектов, тем самым оказывая практическую поддержку в построении демократических институтов и соблюдении прав человека, а также укреплении гражданского общества и построении правового государства.

БДИПЧ способствует защите прав человека посредством проектов технической помощи и тренингов в области человеческого измерения. Бюро проводит исследования и готовит отчеты на различные темы, связанные с правами человека. Кроме того, Бюро организует ежегодные встречи для совещаний ОБСЕ по выполнению государствами-участниками принятых в рамках ОБСЕ обязательств по человеческому измерению. В целях борьбы с терроризмом, Бюро работает в рамках повышения сознания в области человеческого

измерения и осуществляет проекты, направленные на определение факторов, способствующих развитию терроризма.

БДИПЧ дает правительствам ОБСЕ рекомендации по реализации ими политики в отношении рома и синти. Бюро осуществляет программу действий, направленных на расширение политических прав рома и синти в регионе ОБСЕ, а также на содействие и поддержку развития гражданского общества в сообществах рома и синти. Бюро способствует взаимодействию между структурами ОБСЕ, правительствами, международными организациями и НПО в области вопросов, связанных с рома и синти.

Все действия БДИПЧ происходят в тесном сотрудничестве с другими институтами ОБСЕ и представительствами ОБСЕ на местах, а также с другими международными организациями.

Более подробную информацию об ОБСЕ/БДИПЧ можно получить на вебстранице [www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr).

