

Взаимодействие между субектите в системата за интегрирано гранично управление

Мария Лечева

The purpose of this report is to reveal the interaction between the subjects performing border control in the system of integrated border management

Key words: integrated border management; border control; border crossing; supervisory authorities – functions and powers, interaction

ВЪВЕДЕНИЕ

Организацията на работа в системата за гранично управление в Република България се изгражда на принципа на интегриран граничен контрол с цел улесняване преминаването и увеличаване на пропускателните възможности на граничните преходи. С Наредбата за ГКПП от 2002 г. за първи път е въведен принципът на интегриран граничен контрол като основен елемент от интегрираното гранично управление, обединяващо усилията на всички държавни органи, имащи правомощия в тази област. Освен посочената наредба до момента все още липсва единен нормативен документ, който да урежда въпросите на взаимодействието между всички институции. Като модел на развитие институционалното изграждане на Гранична полиция е повлияно в голяма степен от Федералната полиция на ФР Германия. Изградена е тристепенна структура за управление на Гранична полиция (Дирекция – регионална гранична служба /РГС/ – граничен полицейски участък). Въведен е принципът „една граница – една структура за охрана“. По този начин една РГС отговаря за охраната и наблюдението на съответната част от държавната граница с прилежащата държава.

ИЗЛОЖЕНИЕ

След поправките в ЗМВР от 5.8.2008 г. РГС е преструктурирана в Регионална дирекция „Гранична полиция“. С решение на Министерски съвет през 2008г. е създаден и Национален координационен механизъм за управление, координация и контрол на подготовката на Република България за пълното прилагане на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, като по този начин е постигната добра координация между всички ангажирани ведомства и структури както на политическо, така и на експертно ниво. Координацията покрива всички аспекти на шенгенското *acquis* и създава необходимите гаранции за успешното присъединяване към шенгенското пространство. По-късно, с оглед премахване на контрола по вътрешните граници е прието ПМС № 34 от 16.02.2009 г. за изменение и допълнение на Наредбата за ГКПП, с което се въвежда разграничение на границата на “външна” и “вътрешна”, както и на видовете граничен контрол, извършван на ГКПП. В § 1 от допълнителните разпоредби на Наредбата са дадени и легални дефиниции за “външна” и “вътрешна” граница. През юли 2009 г. е приета Инstrukция № Із-1405 на министъра на вътрешните работи за реда за осъществяване на граничния паспортно-визов контрол на граничните контролно-пропускателни пунктове.

Последователните изменения и допълнения на ППЗМВР от м. август 2009 г. и м. януари 2010 г. въвеждат изключение от правилото за извършване на задължителна справка в автоматизирани информационни фондове за лицата, които се ползват с Общностното право на свободно движение. Правомощията на Гранична полиция са разширени, като служителите могат да участват в разследване на престъпления, а дълбочината на граничната зона е увеличена от 15 км на 30 км, което гарантира ефективността от въвеждането на

компенсиращи мерки, свързани с пълно премахване на граничния контрол на вътрешните граници. Постигнато е и уеднаквяване на терминологията по отношение на понятието "граничен контрол" в ППЗМВР.

С ПМС № 296 от 10 декември 2009г. за изменение и допълнение на нормативни актове на Министерски съвет са приети изменения и допълнения в Правилника за устройството и дейността на Междуправителствения съвет по въпросите на граничния контрол и в Наредбата за ГКПП, обезпечаващи нормалното функциониране на съвета като колективен орган, изпълняващ основни координационни функции върху дейността на органите за граничен контрол, както и за тяхното взаимодействие на национално равнище.

В различните участъци на границата са налице различни институции, които упражняват своите правомощия и се явяват партньори в системата на интегрирано управление. Това обуславя въвеждането на условно разграничаване на взаимодействието между институциите в граничната зона на „зелена“ и „синя“ граница. При определяне на мерки за подобряване на взаимодействието между службите от задължителния граничен контрол е необходимо да се отчита спецификата на сухоземни, морски, речни и въздушни ГКПП, както и съществуващата категоризация на контролните пунктове. В зависимост от вида на ГКПП се осъществява взаимодействие и с различни партньори, например органите на морска администрация, пристанищна администрация и администрацията на летищните комплекси. Специфични особености по отношение на съдържанието на сътрудничеството на регионално ниво допълнително ще внася и статутът им на вътрешни и външни граници след присъединяването на Р. България към Шенген. Поетапното отпадане на контрола на граничната линия на вътрешни граници поставя значително по-високи изисквания към ефективната охрана на външни граници и същевременно въвеждането на компенсиращи мерки на вътрешна граница. Предпоставка за постигане на висока степен на ефективност и в двата случая е добрата координация, сътрудничество и споделяне на отговорности между всички институции, имащи правомощия в граничната зона. Основна форма на организацията на работа на ГКПП са дежурните смени, съставени от служители на съответните ведомства за граничен контрол. Длъжностните лица от службите за граничен контрол в една дежурна смяна имат единно работно време за осъществяване на граничния контрол. По време на изпълнение на служебните си задължения носят униформено облекло, снабдено с отличителни служебни знаци.

В зоните на ГКПП не се допускат дейности, които затрудняват граничния контрол. Служителите от ведомствата, осъществяващи граничен контрол, нямат право да извършват в зоната на ГКПП друга дейност извън тази, възложена им със закон. Банкова дейност на ГКПП може да се извършва от банки, определени от министъра на финансите съгласувано с управителя на Българската народна банка. Застрахователна дейност се извършва по ред, определен от министъра на финансите. В зоните на ГКПП се извършва и спедиторска дейност, дейност като митнически агент, възстановяване на ДДС и други дейности, съпътстващи граничния контрол, при наличие на свободни имоти – държавна собственост, които се предоставят по реда на Закона за държавната собственост.

Постигането на високо ниво на сигурност на границите е в пряка зависимост от ефективното взаимодействие между компетентните органи за граничен контрол и координацията помежду им. От една страна, е налице законодателна уредба на правомощията и задачите на всяко едно ведомство и същевременно съществува възможност за дублиране на функции или липса на ясно дефиниран компетентен орган в отделни случаи. Граничната зона е конкретен пример за регион, в който са налице предпоставки за дублиране на правомощия на различни служби. Неотложна мярка в тази посока е ясното дефиниране и разграничаване на правомощията, задачите и отговорностите между различните ведомства, като водещ е принципът за

недопускане на празноти и дублиране на функционалната компетентност на различните институции и необходимостта от механизъм за разрешаване на евентуални спорове по отношение на функционална компетентност между тях. Това определя необходимостта от по-задълбочено уреждане на всички правоотношения на ГКПП относно организацията, взаимодействието и методологията при осъществяване на граничния преход съгласно приетите от Министерския съвет конкретни мерки за улесняване и ускоряване обработката на лица, транспортни средства и стоки през границата. С цел избягване припокриването на проверки и дейности процедурите на ГКПП трябва да бъдат хармонизирани и опростени, а разпределението на задачите и отговорностите ясно определено. Големият брой правила и различните форми на документи, регулиращи работата на всички служби за граничен контрол на ГКПП, увеличава възможностите за нарушения и времето за преминаване през ГКПП. Въвеждането на единен фиш на всички шосейни ГКПП и разработването на електронен формуляр е ефективен инструмент за подобряване на координацията и сътрудничеството между службите и улесняване на граничния преход. Единният фиш ясно описва процедурите по контрола и задачите на службите, определя последователността на контрола, повишава прозрачността и води до избягване на дублиращи действия. С цел гарантиране на облекчено придвижване през ГКПП през март 2010 с акт на Министерския съвет е изменена Наредбата за ГКПП, с което е оптимизирана системата "единен електронен фиш". Отпада задължителното преминаване на всички лица и моторни-превозни средства по системата "единен електронен фиш" като това остава само за товарните автомобили.

Въведен е принципът „контрол на едно спиране“ между граничните органи на две съседни държави, като по този начин се намалява времето за обработка на пътникопотока и се улесняват граничните преходи, което води до споделяне на отговорността между граничните служби от двете страни на границата. Създаването на съвместни екипи за проверка на преминаващите изисква решаване на въпросите, свързани с осъществяване на задачите на територията на съседната държава и взаимното гарантиране на безопасността на служителите; изисква се и адекватна подготовка на граничните служители в рамките на съвместни квалификационни мероприятия. Изграждането на интегрирана информационна система гарантира бърз достъп и обмен на информация в реално време между различните служби. Ползването на информацията в реално време води до опростяване на процедурите, създаване на база за съвместен анализ на риска и формирането на общи критерии и методи за селектиране на обектите. Интегрираната информационна система създава и обща база данни за различните ведомства.

Службите за граничен контрол си сътрудничат и взаимодействат при осъществяване на своята дейност. Взаимодействието на национално равнище се осъществява чрез Междуведомствения съвет по въпросите на граничните контролно-пропускателни пунктове, както и въз основа на ежегодни двустранни или многостранни споразумения, подписани от ръководителите на ведомствата и одобрени от съответните министри.

Компетентните служби по отношение на граничния контрол на стоки координират дейността си с органите за граничен митнически контрол в съответствие с Международната конвенция за хармонизиране на граничния контрол на стоки. Органите за граничен контрол осъществяват сътрудничество и взаимодействие чрез обмен на информация, съвместни проверки и други. Началникът на граничния паспортно-визов контрол е началник на ГКПП и отговаря за оперативната координация във връзка с граничната контролно-пропускателна дейност. Областният управител отговаря за изпълнението на предоставените му задължения. Ръководителите на териториални структури на ведомствата, извършващи граничен контрол на ГКПП, съвместно организират оперативното

взаимодействие между органите на различните видове граничен контрол; отговарят за ефективното използване и поддържане на специализираните технически средства и съоръжения; изготвят ежегодни споразумителни протоколи за разпределение на общите разходи и консумативи за поддържане зоната на ГКПП. Те провеждат съвместни съвещания веднъж месечно. При необходимост съвещание може да се проведе и по искане на всеки от тях. Началникът на ГКПП координира изпълнението на тези дейности. Указанията на органите за граничен паспортно-визов контрол са задължителни за всички служби и лица на ГКПП по отношение на охраната на границата, опазването на националната сигурност и обществения ред. Министерството на външните работи уведомява незабавно Министерството на вътрешните работи за настъпилите промени в паспортния и визовия режим на други страни с Република България.

Най-важен показател за ефективността на комуникацията е бързината на предаване на данни, както и сигурността на връзката. В тази посока на ГКПП са предприети технически мерки за създаване на възможност за директна комуникация между органите на МВР на общ радиоканал, както и между служителите от различните ведомства от задължителния граничен контрол на ГКПП с цел съкращаване на времето за обмен на информация в реално време между тях. В административно-организационен план се използва съвместимо комуникационно оборудване.

Съществен елемент от взаимодействието между регионалните структури на МВР е сигурността на комуникацията. Дигиталната радио-комуникационна система ТЕТРА дава възможност за криптиране на връзката и представлява най-надеждната комуникация за службите за сигурност и обществен ред към момента. Подобряване на комуникационните възможности на регионално ниво (българо-турската и черноморската граница) чрез разширяване на дигиталната радио-комуникационна мрежа ТЕТРА е приложима мярка, която изисква ангажирането на съответните финансови ресурси.

Основен момент от взаимодействието между службите в граничната зона е обменът на информация, който изисква подобряване на оперативното взаимодействие между ведомствата на регионално ниво и директен обмен на информация помежду им; гарантиране на комуникация чрез единна информационна система на регионално ниво с дефиниран достъп до информационните фондове; подобряване на системата за събиране, обработка и навременно разпространение на информацията по отношение на всички събития на границата и в граничната зона.

От значение за ефективното взаимодействие между различните ведомства е възможността за ползване на централните бази данни на другите ведомства с определени нива на достъп. На ГКПП е изграден работещ механизъм за обмен на информация в реално време. Поради наличието на различни видове ГКПП е направена оценка на необходимата информация и са определени съответните партньори при обмена на информацията (например на морски и речни ГКПП с пристанищна и морска администрация, а на въздушни ГКПП с Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“ и летищните комплекси).

Създаването на локална информационна мрежа между службите, пряко ангажирани с осъществяването на задължителния граничен контрол на сухоземните ГКПП, позволява събиране, обработване и обмен на информация за всички гранични дейности. Необходимо е тази вътрешна мрежа да бъде добре защитена и да осигурява регламентиран достъп от всяко автоматизирано работно място. В непосредствена връзка с подобряването на обмена на информация между структурите на МВР и между службите от задължителния граничен контрол на ГКПП е изготвянето на съвместно описание и оценка на оперативната обстановка, които са базата за оперативно взаимодействие в регионален мащаб и за реализацията на

едно по-високо ниво на сътрудничеството – съвместен анализ на риска. Оценката в реално време се определя като тактически анализ на риска. За разкриване на трансгранична престъпност специално внимание е отделено на контрола на заподозрени лица и обекти. За целта е необходимо дефинирането на индикатори за оценка на риска, рискови профили и типични *modi operandi*. На базата на събраната и обработена информация всички служби, имащи отношение към сигурността на границите, правят анализ, който се използва за целите на оперативния мениджмънт.

Принципът на интегритет поставя изискването пред всички служби за изготвяне на съвместен анализ на риска, като всяка служба прави анализ на риска в рамките на своите приоритети на дейност, задачи и правомощия. На регионално ниво той се реализира от специална група с участието на представители на всички служби. Съществен елемент от съвместния анализ на риска е дефинирането на общи рискови индикатори, общ рисков профил.

Службите за обществен ред и ведомствата от задължителния граничен контрол излъчват съвместни екипи, в които включват представители на различните служби. При отсъствието на представител на дадена служба неговите функции се поемат от представител на друга структура. Въвеждането на принципите на допълняемост и взаимозаменяемост гарантира значително по-висока ефективност при изпълнение на задачите. Този подход води до спестяване на персонал и материални ресурси, до по-голяма гъстота на проверките в граничната зона. При необходимост от детайлни проверки граничните и митническите служби на ГКПП могат да осъществяват съвместни действия по контрол на преминаващите чрез формирането на съвместни екипи за контрол.

В административно-организационно отношение са хармонизирани процедурите за контрол между отделните служби чрез разработване на съвместни оперативни планове и квалификационни мероприятия в рамките на децентрализираната квалификация. По конкретни направления на дейност е необходимо службите в граничната зона и на ГКПП да определят лица за контакт, които да подпомагат взаимодействието на оперативно ниво. Към момента са налице подобни служители, чиято функция обаче не е институционализирана. Комуникацията чрез лицата за контакт ще допринесе за значително по-бърз обмен на информация на оперативно ниво и същевременно ще разтовари средните ръководни нива от координираща функция в тези случаи.

Модерното специализирано техническо оборудване е свързано със значителни финансови ресурси. Чрез инвестиционната подкрепа по Програма ФАР на ЕС, двустранната помощ за оборудване и с бюджетни средства в рамките на проектите по програма ФАР българската Гранична полиция постигна сравнително високо ниво на техническо оборудване. За постигане на европейските стандарти за охрана на външни граници са планирани бъдещи инвестиционни проекти.

В контекста на принципа за интегрирано управление е възприет подходът за съвместно ползване на техническо оборудване и инфраструктура между службите в граничната зона и на ГКПП. Съвместното ползване на инфраструктурата и наличното техническо и специализирано оборудване на ГКПП дават възможност за подобряване на взаимодействието между службите, подобряване на комуникацията между тях, в т.ч. по-бърз обмен на информация, както и за спестяване на материални ресурси и персонал. Изграждането на съвместни информационни точки от и към обществото, от една страна, ще насърчи населението при предоставяне на информация на полицейските органи, която може да бъде взета под внимание при анализ на риска. От друга страна, съвместните информационни точки ще допринесат за повишаване на доверието към службите за сигурност и службите от задължителния граничен контрол на ГКПП у гражданите. Съвместните действия създават психологическа сигурност в обществото за наличието на добро взаимодействие и за обединяване на усилията на всички служби срещу

престъпността. На базата на съвместния анализ на риска или при наличие на предварителна информация за подготвяно престъпление или заплахи за сигурността на границата службите могат да планират съвместни операции. Те се провеждат по конкретни случаи и целят максимално ефективно използване на ресурсите за постигане на крайната цел. За реализиране на съвместни разследвания по конкретни поводи е необходимо формиране на съвместни екипи за разследване, включващи представители на различни регионални структури на МВР. По този начин събраната от всички структури информация ще бъде използвана по най-ефективния начин, като същевременно ще бъде избегнато дублиране на дейности в рамките на полицейското разследване.

Основен принцип на ефективното взаимодействие е доброто познаване на задачите и правомощията на партньора. Постигането на тази цел е възможно чрез провеждане на съвместни семинари, квалификационни курсове, както и краткосрочен обмен на служители в конкретно направление на дейност (хоспитации). Ангажирането в конкретната ежедневна дейност създава реална представа за нейното съдържание и е много добра форма за обмяна на опит. Участието в съвместните квалификационни мероприятия допринася за постигане на еднакво ниво на информираност по определена тема, запознаване с мненията и тълкуването на определени въпроси от гледна точка на партньора, както и за създаване на лични контакти между служители от различни структури. Необходимо е провеждането на общо обучение на служителите на ГКПП с цел запознаване със специфичните задачи на всяка представена служба, както и провеждането на семинари, практически обучения, курсове за квалификация (анализ на риска, контрабанда на хора, идентифициране на жертви на трафик).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Ефективното прилагане на интегрираното гранично управление налага разширяване и усъвършенстване на обмена на информация между ведомствата чрез: подобряване качеството на оперативното взаимодействие на регионално ниво и доразвиване на правилата за директен обмен на информация в реално време; създаване на база данни за установени нарушения на ДГ и изготвяне на подробен месечен бюлетин за състоянието по линия "Незаконна миграция" по предварително определени и зададени критерии (установени нарушения, нарушители, какво отношение е взето и др.); въвеждане на ШИС за по-освободени процедури за обмен на информация чрез национално бюро СИРЕНЕ; излъчване на съвместни мобилни групи за осъществяване на проверки в граничната зона; осъществяване на други видове съвместен контрол (здравен, ветеринарен, фитосанитарен и др.); развитие дейността на Междуведомствения съвет по въпросите на граничния контрол.

ЛИТЕРАТУРА:

- [1] ЗМВР, обн. ДВ, бр.17/24.02.2006 г., посл. изм. ДВ, бр.44/12.06.2012 г.
- [2] ППЗМВР, обн. ДВ, бр.47/09.06.2006 г., посл. изм. ДВ, бр.60/07.08.12 г.
- [3] Наредба за ГКПП, обн. ДВ, бр.54/31.05.2002 г., посл. изм. ДВ, бр.61/06.08.2010 г.
- [4] Стратегия за интегрирано гранично управление на Република България за периода 2010-2013 г.

За контакти:

Доц. д-р Мария Лечева, Катедра "Сигурност и безопасност", ВСУ „Черноризец Храбър“, тел.: 0888-789 864, e-mail: m.lecheva@abv.bg

Докладът е рецензиран.