

СЕКЦІЯ 8
ДОСВІД ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У
СУЧАСНОМУ СВІТІ

***К. Ю. Деделюк**, к.екоп.н., м.н.с. держбюджетної теми
Східноєвропейського національного університету імені
Лесі Українки (Україна, м.Луцьк)*

**Гарантування ефективних та безпечних кордонів в
межах реалізації транскордонного співробітництва**

*Роботу виконано на кафедрі міжнародної
інформації СНУ ім. Лесі Українки*

У статті досліджено програми транскордонного співробітництва та систематизовано основні напрями їхньої реалізації; в контексті вивчення проблеми удосконалення міжрегіональної співпраці з питань гарантування ефективних та безпечних кордонів визначено характеристику деяких програм та заходів спрямованих на покращення системи управління кордоном, узгодження процедур, забезпечення дієвого та безпечного контролю, а також подано практичні аспекти упровадження таких програм.

Ключові слова: транскордонна співпраця, програма, ефективні та безпечні кордони, управління кордоном, прикордонні органи.

K. Dedelyuk. Ensuring efficient and secure borders within the implementation of cross-border cooperation. The brief investigation

of cross-border cooperation programs and main directions of their implementation are presented in this paper; in the framework of studying the improving inter-regional cooperation problem for ensuring efficient and secure borders the article defines the characteristics of certain programs and activities aimed at improving border management, procedures coordination, efficient and safe control ensuring, as well as presents some practical aspects of such programs implementation.

Key words: cross-border cooperation, program, efficient and secure borders, border management, border authorities.

Функціонування транскордонних регіонів з огляду на їх гео економічне позиціонування доцільно розглядати як «природні мости» економічної співпраці сусідніх країн, розвиток яких залежить від особливостей економічного та політичного співробітництва на міжнародному рівні. У політиці Європейського Союзу відводиться важлива увагу питанням удосконалення транскордонної (міжрегіональної) співпраці у різних її виявах з метою створення сприятливих умов для розвитку прикордонних територій. Реалізація програм транскордонного розвитку та упровадження комплексу заходів з підтримки малого та середнього бізнесу, підприємства, торгівлі, транспортної інфраструктури, туризму, технологічної та науково-дослідної співпраці ґрунтуючись на міждержавній співпраці сприяє мінімізації чинників, що негативно впливають на розвиток регіонів.

Транскордонна співпраця на зовнішніх кордонах ЄС є ключовим пріоритетом як для Європейської політики сусідства, так і для Стратегічного партнерства ЄС з Росією. Допомога

Співтовариства для транскордонного співробітництва Інструменту європейського сусідства і партнерства (ІЄСП) впроваджується через спільні операційні програми, кожна з яких повинна описувати цілі, пріоритети і заходи. Так, передбачено запровадження двох основних категорій програм – програми, що охоплюють спільні сухопутні кордони чи короткі морські перетини, і програми, які охоплюють морські басейни. Серед програм сухопутних кордонів Україна залучена до таких:

– Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна: загальна ціль програми – інтенсифікація та поглиблення співробітництва між Закарпатською, Івано-Франківською та Чернівецькою областями України і прийнятними та додатковими регіонами Угорщини, Румунії та Словаччини у екологічно -, соціально - та економічно-сталий спосіб; надає широкі можливості потенційним аплікантам за такими пріоритетними напрямками співпраці – сприяння економічному та соціальному розвитку, покращення якості навколишнього середовища, покращення ефективності кордону, підтримка співробітництва «люди-людям»; бюджет програми на сім років складає 68.638.283 євро та фінансується з фондів ЄІСП [3].

– Румунія – Молдова – Україна: мета програми – створення зв'язків між країнами для допомоги прикордонним областям у подоланні спільних проблем розвитку, співробітництва і пошуку спільних рішень; пріоритетні напрямки співпраці – формування конкурентоздатної економіки на прикордонній території; екологічні виклики і готовність до надзвичайних ситуацій; співпраця «Людина до людини»; бюджет програми складає 126,72 мільйонів євро на період 2007 – 2013 рр. [4].

Вивчення практики Європейського Союзу свідчить про активізацію заходів, спрямованих на зміцнення інституціонального співробітництва в рамках єврорегіонів, що передбачають створення стійких інституціональних форм транскордонної співпраці. Так, у Програмі транскордонного співробітництва Польща – Білорусь – Україна на 2007–2013 рр. зазначалося, що підтримуватиметься усілякий обмін інформацією, досвідом, створення мереж співробітництва, а також Інтернет-проекти; акцентувалася увага на співпраці державних установ, особливо органів місцевого самоврядування, в галузі стратегічного та просторового планування [2, с. 145]. Задля підвищення рівня інтеграції на території Програми передбачалися спільні дії зі створення структур транскордонного співробітництва, встановлення та розвиток міцних зв'язків між недержавними й неприбутковими організаціями в таких напрямках як культура, культурна, екологічна й природна спадщина, молодіжна політика, соціальне забезпечення й охорона здоров'я, розвиток місцевого співтовариства і т. д. [5].

У випадку програм, які охоплюють Словаччину, Угорщину, Румунію, Україну та Молдову охоплення програми було узгоджено з метою покращення співпраці, спрощення управління та створення програм з більш спільною географічною природою, більшість з яких є продовженням попередньої співпраці відповідно до Програм сусідства. Аналіз основних цілей та напрямків розвитку співпраці дозволив систематизувати основні виміри реалізації програм транскордонного співробітництва (рис. 1), детальна характеристика яких подано нижче.

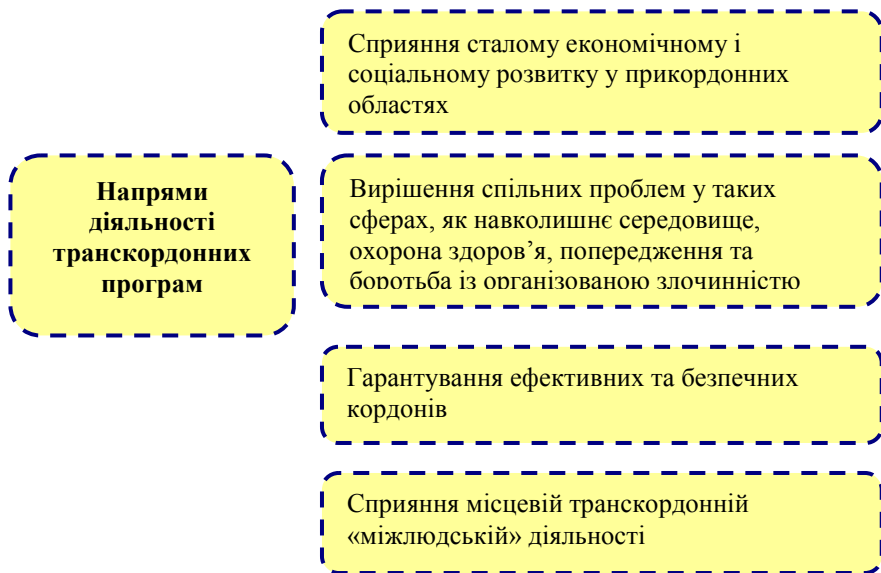


Рис. 1. Напрями діяльності транскордонних програм
Джерело: складено автором за [6]

1) Сприяння сталому економічному і соціальному розвитку у прикордонних областях: визначення і підготовка спільних концепцій розвитку і планування; підтримка місцевого і регіонального розвитку, сприяння транскордонній торгівлі, інвестиціям, туризму, співробітництво у транспортній, енергетичній сфері та сфері зв'язку, сприяння розвитку бізнесу, покращення транскордонних ринків праці, створення адміністративних можливостей і підтримка адміністративних реформ, покращення обміну інформацією стосовно освітніх і навчальних систем та ін.

2) Спільна робота щодо вирішення спільних проблем у таких сферах, як навколишнє середовище, охорона здоров'я,

попередження та боротьба із організованою злочинністю: охорона навколишнього середовища, транскордонного екологічного забруднення і ризиків, створення заходів щодо готовності до надзвичайних ситуацій, вдосконалення управління природними ресурсами, розвиток охорони здоров'я та соціальний розвиток, посилення співпраці з організованою злочинністю, контроль над нелегальною міграцією та незаконною торгівлею людьми та ін.

3) Гарантування ефективних та безпечних кордонів: покращення дій і процедур в управлінні кордоном, узгодження процедур і планування дій на прикордонних і митних пунктах, забезпечення дієвого та безпечного ветеринарного і фітосанітарного контролю, покращення інфраструктури та обладнання на прикордонних пунктах тощо.

4) Сприяння місцевій транскордонній «міжлюдській» діяльності: підтримка посилення співпраці між місцевою та регіональною владою, НУО та ін. у сферах місцевої влади та управління, громадянського суспільства, освіти і молоді, культурної спадщини, ЗМІ [6].

Інтегрований та гармонізований регіональний розвиток на кордонах ЄС є особливо важливим з огляду на ситуацію, що характеризується різними темпами економічного розвитку, великою різницею у доходах, різною географічною динамікою. Спільні стратегії розвитку можуть надати допомогу у вирішенні цих відмінностей та сприяти вирішенню інших наявних проблем, як наприклад, зростання легальних та нелегальних, тимчасових і постійних міграційних потоків, організованої злочинності.

Діяльність, спрямована на реалізацію та повноцінне забезпечення ефективних та безпечних кордонів може включати:

- покращення дій і процедур в управлінні кордоном з метою полегшення легальної торгівлі, транзиту та добросовісного транскордонного пересування людей, збільшення ефективності та прозорості у торгівлі та перетині кордону, в тому числі через зменшення адміністративних та інституційних перешкод вільному руху товарів та людей;

- регулювання процедур та планування дій на прикордонних і митних пунктах з огляду на контрабанду, незаконну торгівлю, організовану злочинність та нелегальну міграцію;

- забезпечення дієвого та безпечного ветеринарного і фітосанітарного контролю;

- за необхідністю, покращення інфраструктури та обладнання на прикордонних постах [1].

Для імплементації вищезазначених завдань, вважаємо за доцільне більш детально проаналізувати деякі проекти за напрямком гарантування ефективних та безпечних кордонів в межах транскордонного співробітництва. Так, важливим проектом, який націлений на вдосконалення управління кордонами країн Східного партнерства, що не належать ЄС (Азербайджан, Вірменія, Білорусь, Грузія, Молдова і Україна), на основі досвіду ЄС є проект «Інтегроване управління кордонами». Його повноцінна реалізація є необхідною умовою для ефективної боротьби проти ухилень від сплати мита, торгівлі людьми, нелегальної міграції і, отже, для досягнення прогресу у ключових сферах політики, таких як торгівля, митниця і візовий режим. Створення структур інтегрованого управління кордонами за стандартами ЄС – це також важлива умова для прогресу в області свободи пересування людей [8].

Проект допомагає формувати сучасну систему підготовки кадрів у шести країнах-партнерах. Ним передбачено організацію навчання посадових осіб з конкретних тем, таких як аналіз ризиків, справжність і безпека документів, боротьба з контрабандою наркотиків, тютюнової продукції, захист прав інтелектуальної власності, боротьба з торгівлею людьми. Реалізація проекту сприяє: зміцненню оперативного потенціалу шляхом проведення специфічних для країни заходів підвищення кваліфікації за передбаченими темами на основі виявлених потреб установ-бенефіціарів; підвищенню рівня знань у галузі боротьби з корупцією і допомагає боротися з нею в шести країнах Східного партнерства.

Одночасно проект сприяє міжвідомчому діалогу між прикордонними органами країн-партнерів, держав-членів ЄС та іншими міжнародними суб'єктами з прикордонних питань, а також інформує про роботу проекту у всіх шести країнах, допомагаючи складати цілісну дорожню карту виконання проекту.

Проект передбачає виконання таких заходів:

- Організація навчальних курсів, які просувають принципи міжвідомчого, міжнародного та регіонального співробітництва і знайомлять з методологією та інструментами, застосовуваними в процесі розробки і реалізації національної стратегії і робочих планів;
- Підвищення кваліфікації особового складу органів, зайнятих боротьбою з незаконною міграцією, в справі виявлення підроблених і фальсифікованих документів, збільшення числа кваліфікованих фахівців і консультантів за документами;
- Організація тренінгів з обміну досвідом на міжнародному рівні та роз'ясненню процесу аналізу ризиків, особливостей

аналізу ризиків і методів профайлінга пасажирів на предмет ризиків;

- Забезпечення співробітників навичками і знаннями, необхідними для виявлення вантажів потенційного ризику, для ефективного і ретельного обстеження вантажів і транспортних засобів з кінцевою метою навчити їх пошуку глибоких або спеціально побудованих приховань;

- Організація тренінгів з права інтелектуальної власності на товари і підвищенню технічних знань, навичок і можливостей оцінки ризиків для фахівців з аналізу ризиків, співробітників мобільних груп і груп сканування, їх керівників, а також митників, зайнятих виявленням вантажів високого ризику і розпізнаванням контрафактних товарів;

- Підготовка інструкторів, які відповідатимуть за розробку навчальних посібників з тематичним областям і зможуть проводити навчальні заняття після закінчення проекту;

- Підвищення навчального потенціалу інститутів і їх здатності проводити тренінги для прикордонних органів;

- Розробка механізму моніторингу для оцінки довгострокового впливу передових проектів інтегрованого управління кордонами [8].

Імплементация передової ініціативи «Інтегроване управління кордонами Східного партнерства» (Eastern Partnership Integrated Border Management – Information exchange Belarus/Ukraine) сприяє організації та розвитку електронної системи попереднього обміну інформацією між митними органами двох країн – Білорусі та Україні. Реалізація такого проекту запланована упродовж 2013–2016 рр. та передбачає залучення фінансування у розмірі 3.667.000 євро.

Проект покликаний сприяти скороченню часу здійснення

митних процедур на білорусько-українському кордоні, зростанню товарообігу між країнами Східного партнерства, зменшенню контрабандного перевезення (зокрема одягу, продуктів харчування, автозапчастин, тютюнових виробів та алкоголю).

Цей проект передбачає: створення електронної системи попереднього обміну інформацією між митними органами двох країн; введення системи автоматизованого аналізу ризиків та на основі цього визначення відповідного рівня проведення митної перевірки; впровадження «безпаперових технологій» (paperless technologies), що сприятиме зниженню рівня корупції та унеможливить ухилення від сплати митних зборів.

Вцілому, проект допомагає забезпечити наближення процедур, виконуваних при перетині кордону до стандартів та вимог інтегрованого управління кордонами (integrated border management (IBM), полегшує переміщення легальних товарів і транспортних засобів через кордони і вздовж панєвропейського транспортного коридору IX «Литва – Греція».

Імплементация проекту передбачає реалізацію таких заходів: розробка якісного аналізу торгових потоків і контрабанди товарів на початку і в кінці реалізації проекту; організація спільних білорусько-українських семінарів та тренінгів з попереднього обміну інформацією і залученню участі приватного сектора; постачання необхідного обладнання та організація практичного навчання з використання технічних засобів; підготовка технічної специфікації та інших необхідних документів; обмін досвідом та проведення навчальних турів зацікавлених суб'єктів приватного та державного сектора [8].

Проект регулярно організовує транскордонні зустрічі та робочі групи по зміцненню координації та співробітництва,

навчальні семінари та ознайомчі поїздки з аналізу ризиків та боротьби з корупцією, а також інформаційні кампанії про переваги нової системи попереднього обміну інформацією, яка охопить досить широкі кола місцевого населення і торгових перевізників. Державний митний комітет Республіки Білорусь та Міністерство з доходами і зборами України є одержувачами міжнародної технічної допомоги, що надається в рамках проекту PRINEX.

Щодо практичної реалізації поставлених завдань проекту, слід позитивно відзначити проведення семінару для групи співробітників митних органів Білорусі та України до Естонії, для ознайомлення з специфікою системи попереднього обміну інформацією в ЄС і як європейські партнери діляться досвідом і передовою практикою на регіональному рівні (березень 2014 р.). Захід було організовано в рамках фінансованого ЄС проекту «Допомога у створенні електронної системи попереднього обміну інформацією між митними органами Білорусі та України – PRINEX», та проведено за підтримки Міжнародної організації з міграції (МОМ) у співпраці з Міжнародним центром з розвитку міграційної політики (МЦРМП).

Програма заходу передбачала відвідання Податкового та митного департаменту Естонії, зони очікування у Сілламає та пункту перетину кордону Нарва. Учасників ознайомили з системою контролю імпорتنих документів, робочими процедурами, методами аналізу ризиків та електронної системою бронювання перетину кордону.

Ще одним важливим заходом для успішної реалізації проекту «Інтегроване управління кордонами Східного партнерства» слід зазначити семінар з підвищення кваліфікації в галузі боротьби з корупцією та управління стресом, який

проходив в Мінську (лютий 2014 р.). На семінарі було розглянуто різні практичні аспекти боротьби з корупцією, особливо в країнах-членах ЄС, та способи обміну досвідом на міжрегіональному рівні. Учасники отримали практичні навички у визначенні ситуацій потенційного ризику корупції та способи їх уникнення, а також знання про наслідки корупції. Частина питань семінару було присвячено проблемам управління стресом (особливо на робочому місці), тайм-менеджменту, комунікаційним і особистісним факторами, пов'язаним зі стресом [7].

Таким чином, комплексна імплементація вищезазначених проектів за підтримки ЄС на ґрунті двосторонньої, регіональної та транскордонної і міжнародної співпраці з третіми країнами сприятиме вирішенню та мінімізації проблеми організованої злочинності та корупції. Важливим елементом такого співробітництва на є тісна співпраця на місцевому та регіональному рівні між державними митними органами по обидва боки зовнішніх кордонів ЄС.

Якісне управління кордоном вимагає, щоб зовнішні кордони ЄС були ефективними (спрощення законної торгівлі та транзиту) і безпечними (недопущення нелегальної торгівлі та транзиту), що передбачає тісну співпрацю на державному рівні, покращення інфраструктури перетину кордону, посилення співробітництва між прикордонною владою на місцевому рівні або покращення управління шляхом застосування більш координованого підходу. Важливим є, також, сприяння міжлюдській співпраці, посилення контактів між громадськими об'єднаннями по обидва боки кордону, особливо на Східних Європейських кордонах, де традиційні економічні, соціальні та культурні зв'язки є сильною основою для розвитку міцних

громадських зв'язків, а освітня, соціальна та культурна співпраця може відігравати важливу роль у подоланні бар'єрів та сприянні демократичній реформі.

Джерела:

1. Інструмент європейського сусідства і партнерства. Транскордонне співробітництво. Стратегічний документ на 2007-2013 рр. Індикативна програма на 2007-2010 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://enpi.rac.org.ua/ijesp/transkordonni-programi/>.

2. Інформаційне забезпечення транскордонного співробітництва України: теоретичні аспекти : кол. моногр. / А. М. Митко, Б. М. Юськів, Н. П. Карпчук [та ін.] ; наук. ред. Є. Б. Тихомирова, за заг. ред. А. М. Митко. – Луцьк : Вежа-Друк, 2013. – 268 с.

3. Програми прикордонного співробітництва ЄСП Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна 2007-2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.huskroua-cbc.net/ua/>.

4. Програма для транскордонної співпраці Румунія-Україна-Молдова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ro-ua-md.net/index.php?Itemid=133>.

5. Програма трансграничного співробітництва Польща–Беларусь–Україна 2007-2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pl-by-ua.eu/upload/ru/PL-BY-UA%20_Ru.pdf.

6. Транскордонні програми. Інструмент європейського сусідства і партнерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://enpi.rac.org.ua/ijesp/transkordonni-programi/>.

7. Семинар по борьбе с коррупцией для сотрудников таможи Беларуси и Украины [Електронний ресурс]. – Режим

доступу : http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=36238&id_type=1&lang_id=471.

8. Eastern Partnership Integrated Border Management-Information exchange Belarus/Ukraine [Электронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=454&id_type=10&lang_id=450.