

ГОДОВОЙ ОТЧЕТ

МИССИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ПО ПРИГРАНИЧНОЙ ПОМОЩИ МОЛДОВЕ И УКРАИНЕ



Содержание

1. Предисловие	2
2. Миссия: история и мандат	3
3. Ожидаемые результаты	4
4. Консультативный Совет	5
5. Оперативная деятельность/достижение поставленных целей	6
Ожидаемые результаты 1 и 4: Наращивание возможностей и совершенствование знаний в области стандартов и лучших методик ЕС	7
Ожидаемый результат 2: Снижение уровня коррупции	13
Ожидаемые результаты 3: Совершенствование системы по анализу рисков	14
Ожидаемые результаты 5: Углубление межведомственного сотрудничества.	15
Ожидаемые результаты 6: Углубленный аналитический обзор безопасности на границе и перемещения через границу товаров и лиц	16
Ожидаемые результаты 7: Углубленное трансграничное сотрудничество между молдавскими и украинскими службами	19
6. Сопутствующие проекты и программы	20
7. Связи с общественностью	22
8. Международное сотрудничество	24
9. Перспективы на будущее	27
Приложение А Рекомендации, включенные в Отчете об оценке потребностей и рекомендациях	28
Приложение В Цифры и факты	34
Приложение С Круг полномочий Консультативного Совета EUBAM	36

1. Предисловие



Всего лишь год назад, 30 ноября 2005 года, группа из 70 специалистов по вопросам границы из стран-членов Европейского Союза прибыла в Одессу по приглашению Президентов Молдовы и Украины. Их задача заключалась в оказании содействия двум государствам в их планах модернизировать пограничный контроль и систему надзора на молдавско-

украинской границе. В тот день Хавьер Солана, Верховный представитель ЕС по внешней политике и политике безопасности, и Бенита Ферреро-Вальднер, Комиссар ЕС по вопросам внешних отношений, вместе с Андреем Стратаном, Министром иностранных дел Республики Молдова, и Борисом Тарасюком, Министром иностранных дел Украины, торжественно открыли Миссию Европейского Союза по приграничной помощи Молдове и Украине.

Это было время больших ожиданий и надежд. Молдавско-украинская граница имеет протяженность около 1222 км и относится к сложноконтролируемым участкам границы. На протяжении первоначальной шестимесячной фазы работы, финансируемой механизмом Европейской Комиссии быстрого реагирования, Миссия EUBAM должна была доказать свою эффективность с целью обеспечения долгосрочного финансирования. Вначале у нас было много вопросов. Могут ли 70 экспертов выполнить все задания Миссии? Добьются ли они необходимого уровня сотрудничества и получат ли они такие условия для работы, которые позволят эффективно ее выполнять? Продолжит ли ЕС поддерживать EUBAM в поиске и финансировании достаточного количества офицеров-пограничников и таможенников для комплектования Миссии?

Спустя год я рад заявить, что Миссия совместно с пограничной и таможенной службами Молдовы и Украины добилась значительного прогресса в достижении нашей совместной цели - создания современной пограничной системы контроля, которая удовлетворяет потребности физических и юридических лиц Молдовы

и Украины, и в то же время не только извлекает пользу из международного сотрудничества, но и вносит в него свой вклад. В сегодняшнем мире, когда организованные криминальные группировки постоянно изобретают новые пути уклонения от пограничного контроля, совместная работа европейских государств с целью сохранения стабильной и безопасной ситуации на границах очень важна.

Миссия получает постоянную поддержку от правительств Молдовы и Украины, а также смогла установить открытые отношения и наладить хорошее сотрудничество с партнерскими пограничными ведомствами, с которыми имеет честь работать.

Это был чрезвычайно плодотворный год. Год, когда был сделан значительный шаг вперед в создании приемлемого таможенного режима на молдавско-украинской границе; режима, который повысил прозрачность импорто-экспортных потоков на участке границы, прилегающему к Приднестровскому региону Молдовы. Значительный прогресс был достигнут в усовершенствовании навыков и процедур, необходимых для построения интегрированной системы контроля границ, которая бы соответствовала требованиям сегодняшнего дня. Не сомневаюсь, что в следующем году результаты будут еще более значительными.

Ференц Банфи
Глава Миссии ЕС

Ноябрь 2006, Одесса

2. Миссия: история и мандат

Миссия – это ответ ЕС на просьбу Президентов Молдовы и Украины. В июне 2005 года они обратились к ЕС с просьбой оказать содействие в увеличении потенциала по контролю границы, включая развитие международных стандартов таможенного контроля на приднестровском сегменте молдавско-украинской государственной границы.



Свидетельством интереса ЕС и поддержки Молдовы и Украины является подписание в течение двух месяцев со дня первого запроса Меморандума о взаимопонимании между Молдовой, Украиной и Европейской Комиссией (ЕК), согласно которому была основана Миссия, а всего лишь три месяца спустя Миссия Европейского Союза по приграничной помощи Молдове и Украине открыла свои двери.

В течение 6 месяцев ЕК финансировала Миссию посредством Механизма быстрого реагирования (4 млн. евро). Миссия состояла из 69 экспертов и около 40 местных сотрудников. Запуская вторую, 18-ти месячную фазу в рамках программы TACIS, Комиссия решила расширить Миссию и предоставить дополнительный бюджет (в общей сложности более 16 млн. евро для второй фазы. Таким образом, общий бюджет составил более 20 млн. евро). Количество экспертов из ЕС было увеличено и сейчас превышает 100 человек. Говоря об



экспертах ЕС, основной персонал (на данный момент 32 человека) набран непосредственно Комиссией, в то время как остальные члены Миссии (пограничники и таможенники) командированы своими странами (на данный момент 69 экспертов).

Свидетельством продолжающейся поддержки стран-членов ЕС явилась их готовность удовлетворить просьбу Миссии в мае об отправке дополнительных кадров с целью улучшения работы и эффективности Миссии. Признаком продолжающейся поддержки и заинтересованности двух правительств служит то, что они сразу согласились на расширение Миссии и предоставили всю необходимую помощь.

Миссия – это консультативный технический орган. У нее нет исполнительных полномочий. Ее цель - содействие молдавским и украинским коллегам в их стремлении повысить качество систем пограничного контроля, процедур и инфраструктуры. При этом, конечная цель заключается в создании современной интегрированной системы контроля границы, распространенной в странах-членах ЕС. Миссия реализует свои задачи, предоставляя рекомендации и обучая на рабочих местах, проводя специфические тренинги и помогая в совершенствовании инфраструктуры преимущественно посредством реализации серии проектов, финансируемых ЕС, под названием BOMMOLUK (Совершенствование пограничного контроля на границе Молдовы и Украины).

3. Ожидаемые результаты

Чтобы обеспечить мониторинг своей работы и продвижение к поставленным ключевым целям, Миссия работает над достижением четко сформулированных результатов. Система результатов регулируется время от времени, учитываются уже выполненные задания и устанавливаются приоритеты новых, но основные цели остаются те же. Наши ожидаемые результаты (ОР):

- **ОР1:** Усовершенствование профессиональных возможностей молдавских и украинских служащих на оперативном/тактическом уровне на важных участках границы (на пограничных пунктах пропуска, внутренних таможах и основных транзитных точках).
- **ОР2:** Снижение уровня коррупции на оперативном/тактическом уровне в пограничной и таможенной сферах.
- **ОР3:** Улучшение возможностей по анализу рисков в области сбора, анализа и распространения информации, а также разведывательных возможностей на стратегическом, оперативном и тактическом уровнях, и более эффективное использование техники по анализу рисков пограничными и таможенными ведомствами.
- **ОР4:** Совершенствование знаний стандартов и лучших практик ЕС и их практическое применение молдавскими и украинскими службами.
- **ОР5:** Укрепление сотрудничества и взаимодополняемости между пограничной и таможенными службами и другими правоохранительными ведомствами, а также более полное понимание сути интегрированного подхода к пограничному контролю.
- **ОР6:** Улучшение аналитического обзора вопросов безопасности на границе и трансграничного движения товаров и людей.
- **ОР7:** Совершенствование трансграничного сотрудничества между молдавскими и украинскими службами, включая реализацию специфических совместных инициатив.



4. Консультативный Совет



Консультативный Совет EUBAM состоит из высокопоставленных представителей молдавских и украинских таможенных и пограничных ведомств, ЕК, ПРООН (как реализующего партнера), Специального представителя ЕС для Молдовы, Президентства ЕС, а также Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Международной организации миграции (МОМ). Министры иностранных дел обеих стран или их представители также имеют право посещать заседания Консультативного Совета. EUBAM выполняет роль Секретариата совета. Его компетенция описана в Приложении С.



Заседание Совета проводится ежеквартально с целью обзора достижений, оценки сотрудничества Миссии с партнерскими службами, одобрения ключевых результатов и предоставления рекомендаций по усовершенствованию работы Миссии.

Первое заседание Консультативного Совета **(ЗКС1)** состоялось 15 февраля 2006 года. Ключевым итогом стало изучение и принятие рекомендаций, приведенных в Предварительном оценочном отчете (ПОО), разработанным Миссией в феврале 2006. Наиболее оперативно значимой из этих рекомендаций была рекомендация о создании 12 рабочих групп, которым было поручено подготовить проектные предложения по наращиванию возможностей, совершенствованию систем по анализу рисков и обмену информацией, а также идентификации необходимости проведения тренингов и оценки потребностей инфраструктуры.



ЗКС2, которое прошло 21 мая 2006, рассмотрело и одобрило 41 рекомендацию, приведенную в Отчете по оценке потребностей и рекомендациях (ООПР), представленных Миссией 6 мая 2006 г. Рекомендации прилагаются к этому отчету в Приложении А. Совет также решил поддержать предложения Миссии о расширении ее возможностей путем увеличения человеческих и финансовых ресурсов, а также ее оперативной базы. В результате международный контингент Миссии увеличился с 70 до 101 человека, был создан Аналитический отдел и открыты два дополнительных полевых офиса: один базируется в Одессе и охватывает Одесский и Ильичевский порты, второй базируется в Кишиневе и охватывает внутреннюю границу между Приднестровским регионом и остальной частью Молдовы.



ЗКС3 прошло 21 сентября. Совет рассмотрел отчет о ситуации на границе. Ключевым итогом стало одобрение первой части проекта **ВОММОЛУК** (Совершенствование пограничного контроля на границе Молдовы и Украины), финансируемого ЕК. С деталями этой программы можно ознакомиться в разделе 6.



5. Оперативная деятельность

Достижение поставленных целей

Самая значимая оперативная деятельность, проводимая Миссией, заключается в ее участии в мониторинге реализации Совместного заявления (СЗ) по созданию эффективного пограничного контроля на молдавско-украинской границе.¹ Реализация Совместного заявления представляет собой значительный шаг вперед к нормализации таможенных отношений между Молдовой и Украиной, а также к увеличению прозрачности на участке границы приднестровского региона Молдовы. Применение оговоренного в СЗ таможенного режима также способствовало укреплению связей между Кишиневом и законным «приднестровским» бизнес-сектором.

EUBAM играет ключевую содействующую роль в реализации СЗ путем мониторинга как первоначального соглашения, так и посредством временного соглашения об открытии ж/д сообщения Кучурган (Украина) – Каушены (Молдова) через Приднестровский регион. Это помогло проводить беспристрастную реализацию СЗ и дало возможность международному сообществу опровергнуть заявления о том, что *de facto* это экономическая блокада. Миссия активно поддерживает молдавские власти в сборе статистики о процессе регистрации и возмещения, о чем EUBAM регулярно составляет отчеты.

¹ Подписано Премьер-министрами Молдовы и Украины 30 декабря 2005



Ожидаемые результаты 1 и 4:

Наращивание возможностей и совершенствование знаний в области стандартов и лучших методик ЕС

Три основных принципа тренинга

Тренинг, проводимый и обеспечиваемый EUBAM, фокусируется на трех основных рабочих сферах. Это:

- Учебные мероприятия – разрабатываются и предоставляются экспертами EUBAM или приглашенными экспертами. Этот тип тренинга предоставляется, когда необходимо удовлетворить конкретную потребность в обучении.
- “ОРМ” (обучение на рабочем месте). Передача опыта – эксперты EUBAM, работающие в полевых офисах, предоставляют советы и помощь коллегам изо дня в день, в ходе своей повседневной работы, что помогает совершенствовать уровень ведения пограничной деятельности.
- ВОММОЛУК 1 – проекты, которые составляют эту взаимодополняющую программу технической помощи, содержат значительную долю обучения и, конечно, направлены на улучшение стандартов контроля границы. Этот принцип описан в разделе 6 (Программные проекты).



Принцип 1:

Совершенствование навыков и изменение перспектив - плановые занятия

Отдел координаторов по проведению тренингов в сфере таможенных и пограничных стандартов был основан с целью дополнения оперативной деятельности EUBAM на местах путем определения и адресования необходимости проведения плановых занятий в четырех основных партнерских службах (таможенные и пограничные службы обеих стран) и консультирования по вопросам соответствующих стандартов пограничного управления в Молдове и Украине. Главная цель отдела состоит в том, чтобы идентифицировать потребности в сфере тренингов и стандартов путем проведения анализа нехватки тренингов, а затем способствовать проведению тренингов, с целью оказания поддержки коллегам в:

- развитии навыков – в особенности на оперативном уровне
- повышении качества осуществления работы Миссии по наращиванию потенциала в долгосрочной перспективе
- наращивании потенциала с целью определения и использования возможностей для систематизированного улучшения в партнерских службах – на длительный период
- продвижении взаимного сотрудничества между службами – с увеличением эффективности совместно осуществляемой деятельности.

Тренинги, проведенные на данный момент, охватывают множество тем, которые приведены в следующих примерах, хотя вышеупомянутые темы остаются главными. Таблица, в которой перечисляются проведенные тренинги, находится в Приложении В.

- обмен информацией между службами для повышения оперативной эффективности
- управление рисками – с целью обеспечения использования ресурсов на участках наибольшей угрозы
- развитие учебного потенциала и проектного планирования в четырех основных партнерских службах о эффективность деятельности мобильных групп

Ожидается, что тренинги, которые будут проводиться на протяжении последующих 12 месяцев, повысят уровень навыков как практиков так и управленческих кадров пограничных и таможенных служб, а также сопутствующих навыков, таких как:

- Навыки контроля – включая тщательное изучение документов, досмотр, опрос, обнаружение контрабанды
- Межведомственное сотрудничество – включая налаживание связей и внедрение практического сотрудничества между службами
- Управление рисками – с целью обеспечения использования немногочисленных ресурсов наиболее эффективным способом
- Ведение дел – включая следственное развитие комплексных дел об организованной, крупномасштабной контрабанде и других трансграничных правонарушениях.



Принцип 2:

Наращивание потенциала - тренинг без отрыва от работы

Непрерывная передача опыта коллегам без отрыва от работы в пределах конкретной компетенции составляла большую часть работы Миссии на местах. Такой вид содействия и рекомендаций дополняет структурированную работу координаторов по проведению тренингов в сфере таможенных и пограничных стандартов и получил хороший отзыв от коллег, а также множество запросов на последующие тренинги и передачу опыта. Проведение сессий по передаче навыков часто приносит немедленные результаты и в то же время способствует долгосрочному развитию, приводя примеры профессионализма, расширяя горизонты, и, что более важно, увеличивая удовлетворение, получаемое коллегами от работы на более высоком уровне.



Идентификация фальшивых пассажирских и транспортных документов, инспектирование и досмотр транспортных средств, идентификация угнанных автомобилей и их незаконного ввоза, повышение компетенции в использовании доступного оборудования являлись основными фокусами развития навыков. Такие тренинги способствовали созданию новых специализированных мобильных групп, которые работали с применением переданных навыков.

Расширение потенциальных возможностей

EUBAM смогла предоставить стратегические рекомендации всем партнерским организациям, используя богатейший опыт руководства Миссии, а также специалистов по анализу рисков на центральном уровне в четырех службах. Такая работа содействует расширению институциональных рамок, которые в свою очередь бу-



дут заполняться мероприятиями, поддерживаемыми Миссией и инициируемыми на местном уровне. Обучение руководства партнерских служб и оказание помощи при столкновении с общеорганизационными проблемами повышает эффективность и влияние нашей работы на местах, а также вероятность стабильного улучшения.

Миссия приложила усилия к тому, чтобы синхронизировать свою работу с текущими реформами, инициированными партнерами Миссии еще до приезда EUBAM. Долгосрочные планы реформ наших партнеров предвещают стабильный прогресс в Молдове и Украине, касающийся общих целей с ЕС.

Хорошим примером работы Миссии на этом уровне является содействие, оказанное в реорганизации Таможенной службы Молдовы, с целью внедрения организационной структуры, способной ориентировать развитие службы на европейский передовой опыт. Дополнительно, Миссия была инструментом реанимирования реформы процессов и структур на внутренних таможах. Работа Миссии на институциональном уровне тесно связана с развитием потенциала по анализу рисков, а специалисты по анализу рисков часто предоставляли консультации коллегам по множеству вопросов, связанных с многосторонним влиянием, таким как эволюция культуры институционального обучения.





Для того, чтобы усилить влияние работы Миссии, EUBAM советовала своим партнерам на всех уровнях развивать и углублять отношения с международными организациями, которые занимаются вопросами охраны границы и борьбы с трансграничной преступностью. Внимание партнеров неоднократно привлекалось к тому, что нет коротких путей, когда речь идет о связях с такими организациями, как, например, Интерпол, у которых есть свои жесткие правила по предоставлению и получению информации. Эти правила существуют для того, чтобы обеспечить цельность данных, которыми эти организации владеют и таким образом сохранить надежность, а также упростить использование получаемой информации в качестве приемлемого судом доказательства. Дополнительно рекомендовалось то, как наилучшим способом использовать возможности и сотрудничество с этими организациями в случаях, когда информация будет использоваться в ходе расследований, но не в суде.

Управление

В своих рекомендациях Миссия фокусировалась на управлении человеческими ресурсами (УЧР) на местном уровне. Специалисты полевых офисов уделяли особое внимание улучшению качества работы

персонала с целью более эффективного распределения личного состава в зависимости от приоритетов каждой сферы, обеспечивая достаточное распределение обязанностей на всех рабочих местах. Одним из препятствий на пути к европейским стандартам УЧР является использование 24-часовых смен, несмотря на рекомендации Миссии отказаться от такой практики на центральном и местном уровнях.

С целью дальнейшего роста эффективности управления Миссия ЕС подчеркивала роль надлежащего руководства и поддержки, как, например, проведение ежедневных инструктивных совещаний и обмена информацией между сменами, а также поддержание дисциплины и правил поведения. Советы и помощь руководству на местном уровне также были нацелены на улучшение использования зачастую ограниченных ресурсов и доступного оборудования. Примеры этого включают максимально эффективное использование рентген-установок «Рапискан» для багажа и грузов в Украине и рекомендации о том, как увеличить эффективность вновь организованных молдавских мобильных групп.

Организационная культура/ориентация службы

Команды полевых офисов (ПО) EUBAM рекомендовали и помогали коллегам в улучшении качества услуг, оказываемых гражданам, и содействовали законному грузо- и пассажиропотоку. Данная работа отражается во многих других сферах работы Миссии, и хотя она является самым трудновыполнимым аспектом, это самая значимая сфера работы Миссии. Примеры советов EUBAM по данному вопросу включают рекомендацию партнерским службам по налаживанию контактов с местным населением, а пограничным службам — по охране общественной безопасности, задержание пьяных водителей или небезопасные транспортные средства, передавая затем дела в ГАИ.

Процедуры

Мониторинг выявил множество возможностей для улучшения продуктивности, эффективности и прозрачности процедур. Присутствие



EUBAM на границе позволяет давать конкретные советы коллегам, принимая во внимание ситуацию на местах и наличие ресурсов для того, чтобы на локальном уровне рассматривать вопросы, злободневные для всей сферы деятельности Миссии.

Миссия дала рекомендации по контролю паспортов на многих участках, выступая за упрощение проверочных процедур, отказ от дублирования, признание, применение и включение дополнительных проверок иностранных граждан в обычную процедуру.

Существование физических и документальных нарушений норм, относящихся к пересечению п/п транспортными средствами, позволило Миссии регулярно предлагать практические процедурные советы по осмотру и исследованию транспортных средств и соответствующих документов. EUBAM приветствует систему, которая существует для регистрации иностранных транспортных средств на въезде в и выезде из Украины, и ждет, когда она будет полностью и успешно реализована.

Техническое оборудование

Хотя дефицит оборудования является широко распространенным фактом, и ресурсы ограничены, команды полевых офисов Миссии смогли предоставить советы относительно ключевого оборудования, которое может серьезно содействовать усовершенствованию контроля на границе и которое не требует особых инвестиций, а также максимально использовать имеющиеся ресурсы и оборудование. Инициирование проекта ВОРМОЛУК 1 (см. раздел 6) поможет удовлетворить многие технические потребности, хотя это не уменьшит необходимость эффективного управления ресурсами и оптимального использования существующего потенциала.

Зеленая граница

Граница между Молдовой и Украиной характеризуется территорией, которая природным образом способствует неограниченному передвижению товаров и пассажиров, требуя усиленного контроля за зеленой границей. Учитыва-

вая доступные ресурсы, Миссия может предоставить следующие ключевые рекомендации.

Для уменьшения проходимости зеленой границы необходима ее полная демаркация. В данном вопросе уже достигнут определенный прогресс, хотя, как выясняется, нехватка ресурсов препятствует его завершению. Неполная демаркация исключает возможность привлечения к ответственности нарушителей, так как зачастую нет убедительных доказательств того, что граница была пересечена незаконно. Создание защитных укреплений или препятствий на зеленой границе должно также способствовать уменьшению необходимости патрулирования многих зон, высвобождая ресурсы, которые могут быть сконцентрированы на участках, определенных в процессе совместной идентификации горячих точек. При поддержке EUBAM Государственная пограничная служба Украины смогла сделать большой шаг на пути улучшения контроля за приднестровским сегментом украинско-молдовской границы. Дальнейшее улучшение требует интегрированного подхода всех служб, занимающихся пограничными вопросами.

Правовое регулирование

Устойчивое улучшение в области обеспечения безопасности людей и прогресс на пути формирования справедливого и открытого общества в соответствии с европейскими стандартами требует осуществления правового регулирования и его продвижения среди общности всеми ведомствами. Команды полевых офисов Миссии ЕС часто сталкиваются с отдельными случаями противоречивости применяемых законов и нормативно-правовых актов, в которых, зачастую, замешаны люди, занимающие влиятельные позиции, или те, которые лично знакомы с должностными лицами. EUBAM настоятельно рекомендует коллегам применять закон одинаково справедливо ко всем гражданам для того, чтобы завоевать доверие населения, а также поощрять законопослушное поведение.

Примеры сфер, в которых закон мог бы применяться более справедливо, включают обхождение с так называемыми «привелигированными автомобилями» на внутренних таможах в Молдове, которые часто свободно проезжают без проведения контроля полицией. Также имеет место неравное отношение к людям, использующим недействительные паспорта, с истекшим сроком действия или внутренние паспорта для прохождения п/п на украинской границе.



Законодательная база

EUBAM столкнулась с несколькими примерами, где существующая законодательная база стала препятствием на пути к европейским стандартам. Если EUBAM должна эффективно поддерживать Молдову и Украину в достижении наших общих целей, все правовые барьеры должны быть устранены, а все необходимые правовые изменения должны стать приоритетами для правительств обеих стран. В нескольких специальных отчетах Миссия рекомендовала правовые изменения, которые могли бы способствовать более эффективно предотвращению и сдерживанию контрабанды и другой криминальной деятельности, а также уменьшению потенциала злоупотреблений, связанного с недостаточной оплатой труда. Интересно отметить, что индикатором нынешнего положения вещей может быть тот факт, что между июлем и сентябрем 2006 года только несколько криминальных дел, относящихся к контрабанде, были инициированы украинскими властями на протяжении всей украинско-молдавской границы. Схожее нежелание было проявлено молдавской стороной. Власти знают о явных и скрытых недостатках действующего законодательства, Министерство юстиции Украины активно ищет возможность исправления ситуации путем осуществления рекомендаций EUBAM. Понижение порога инициирования криминальных преследований предоставит основания для увеличения количества обвинений, хотя это должно также сопровождаться и большим желанием использовать данную возможность.



Предложенный проект закона о Пограничной службе Молдовы предоставил хороший пример возможности принимающих стран использовать компетенцию Миссии для усовершенствования своего законодательства. После рекомендации молдавским властям по поводу законодательных изменений в сфере прав на объекты интеллектуальной собственности, Миссия на данный момент занимается исследованием этого вопроса в Украине, что может дать дополнительный потенциал для улучшений на пути к европейским стандартам.

Поддержка со стороны правительств Молдовы и Украины является важным фактором, способствующим во всей деятельности Миссии, причем в сфере улучшения законодательной базы больше, чем в какой-либо другой сфере. Постановление Кабинета министров Украины от 19 сентября 2006 г. является примером такой поддержки, которая играет значительную роль в обес-

печении межведомственного сотрудничества, позволяющего партнерским службам заниматься всеми аспектами своего развития.

Ожидаемый результат 2:

Снижение уровня коррупции

Если правоохранительные ведомства, а также в более широком смысле, правительства Молдовы и Украины должны улучшить основанные на доверии взаимоотношения, которые должны существовать между гражданами и государством, то следует приложить много усилий для того, чтобы снизить распространенность и приемлемость коррупции и непрофессионального поведения. Как Украина, так и Молдова повторно заявили о своей готовности бороться с коррупцией. Это является признаком политической воли, которая, несомненно, станет решающей в освобождении их систем от этой проблемы. Наши партнерские службы поддерживают антикоррупционную инициативу, предложенную Миссией.

На местном уровне EUBAM имела возможность предоставить рекомендации об усовершенствовании процедур с целью уменьшения возможностей для коррупции. Миссия разработала Совместную операцию, в ходе которой таможенные, пограничные службы и МВД часто работали вместе с целью подкрепления антикоррупционных мер с помощью несения равной ответственности.

Меры, предпринятые параллельно с введением системы ASYCUDA с целью ограничения прямых платежей таможенным работникам, являются большим шагом вперед. Обнадешивающим является тот факт, что директива об ограничении суммы наличных средств, которую может иметь сотрудник таможенной службы Молдовы, и запрет на использование мобильных телефонов, работает. Сотрудники молдавской таможни должны, тем не менее, учитывать проблемы, которые имели место в таких системах в других европейских странах, где из-за рьяного преследования более мелких нарушений, произошел подрыв доверия к системе, в которой более значительные нарушения оставались безнаказанными.



Ожидаемые результаты 3:

Совершенствование системы по анализу рисков (АР)

Развитие системы по анализу рисков во всех четырех службах продолжает оставаться приоритетом для Миссии, поскольку именно в этой области необходим серьезный прогресс для того, чтобы управление границей стало соответствовать передовому европейскому опыту. Аналитический подход на стратегическом уровне в сочетании с тактическим подходом АР на местном уровне является основой безопасности границ, одновременно содействуя легальному грузо- и пассажиропотоку. Это особенно важно в условиях нынешнего уровня ресурсообеспеченности.

Деятельность EUBAM была сконцентрирована на поддержке развития концепций АР на центральном уровне и в аналитических отделах каждой службы. Уже введены основы подобных систем; более того, молдавская таможня находится в процессе наполнения своей базы данных. Обе молдавские службы сейчас занимаются приемом на работу аналитиков и офицеров связи. В Украине 1 сентября 2006г. таможенная служба ввела в действие на местных уровнях автоматизированную количественную систему АР. На сегодняшний момент система полностью не эксплуатируется и должна быть интегрирована. Украинская пограничная служба уже имеет в своем составе основные структуры, хотя роль и ответственность отдела по анализу рисков в рамках отдела информационного обеспечения, а также связи с информационно-аналитическим отделом и, особенно, его аналитическим и статистическим подразделениями, должна быть четко координируема. Эти основы на центральном уровне являются сейчас платформой для дальнейшего развития АР, как базовой философии деятельности пограничной службы на всех уровнях. Вспомогательные мероприятия также требуют координации между участвующими сторонами (включая МОМ,

Польскую пограничную службу и вскоре ОБСЕ).

Более активная деятельность в сфере АР, которую проводят службы Молдовы и Украины, станет импульсом для текущего процесса возрастающего межведомственного сотрудничества (см. Ожидаемые результаты 5).

На полевом уровне EUBAM наблюдала и поддерживала развитие в службах возможностей по анализу рисков. Имеются отдельные примеры того, что в некоторых отраслях начинается применение концепции выборочности (селективности), хотя предстоит еще многое сделать, чтобы это стало нормой. Тем не менее, подобные события помогают укреплять культуру АР на базисном уровне и закладывают основы для будущих инициатив, идущих «сверху вниз». Мониторинг показал, что персонал украинской таможенной службы имеет понятие о субъективных или качественных факторах АР, которые нужно сочетать с количественными системами, которые только внедряются.

Службы достигли серьезных успехов, когда вследствие рекомендаций EUBAM — применить выборочные проверки или тактический АР — в одесском порту была задержана крупная партия контрабандных сигарет, а в Молдове было выявлено масштабное дело по занижению стоимости товаров.



Ожидаемые результаты 5:

Углубление межведомственного сотрудничества

Централизованные (идущие сверху вниз) структуры управления и организационная культура, которая существует в службах, сотрудничающих с Миссией, означают, что межведомственное сотрудничество по-прежнему остается прерогативой центрального уровня. Это содействовало плодотворному сотрудничеству в ряде случаев, как, например, 2-ая Совместная операция (см. ниже). Со временем, следует надеяться, такое сотрудничество укрепит в службах. Тем не менее, существует остаточная нерешительность на местном уровне, где складывается ощущение, что страх перед превышением полномочий оказывает решающее влияние на понимание потенциальных преимуществ и выгод. Интегрированный подход к правосудию, обеспечению правопорядка и управлению границей является лучшим способом преодоления многосторонних проблем в современном управлении границами.

На центральном и, в какой-то степени, региональном уровнях демонстрируются серьезные улучшения в желании сотрудничать, учитывая проделанную работу в сфере обмена информацией и анализа рисков, что помогает создать более восприимчивую институциональную среду. На полевом уровне ситуацию с межведомственным сотрудничеством нельзя обобщить, хотя на местном уровне имели место обнадеживающие инициативы, как, например, проведение совместных тренировок для мобильных групп, развитие координации действий между украинской пограничной службой, местной милицией и налоговой инспекцией, совместная операция, в результате которой было проведено задержание крупной партии контрабандного товара в Отаче (Молдова). Также было отмечено несколько примеров недостаточного уровня сотрудничества. В частности, существует определенная озабоченность, касающаяся вопросов недостаточной интегрированности между участниками системы уголовного правосудия, так же как и между пограничной службой и таможней, как это можно было наблюдать летом/осенью текущего года в деле с угнанными автомобилями в Одессе. EUBAM с нетерпением ожидает реализации рекомендаций Миссии, например, таких как создание совместных следственных групп, что должно помочь улучшить сотрудничество в будущем. С молдавской стороны координация между службами на административной границе является неадекватной. Миссия рекомендует пересмотреть организационно-рабочую практику на внутренних таможнях, а именно структурные, организационные, управленческие и практические аспекты.



Ожидаемые результаты 6:

Углубленный аналитический обзор безопасности на границе и перемещения через границу товаров и лиц

Граница остается очагом незаконной деятельности, в частности, контрабанды. Динамичные и многопрофильные криминальные группировки могут быстро переключаться с одного вида деятельности на другой, в зависимости от соотношения риска и выгоды по той или иной группе товаров. Интегрированная сущность подобных группировок только содействует финансовым трансферам и повторному использованию средств, что, в свою очередь, позволяет вкладывать прибыль от контрабанды в незаконную деятельность где-либо еще. Любая цепочка транснациональной криминальной де-



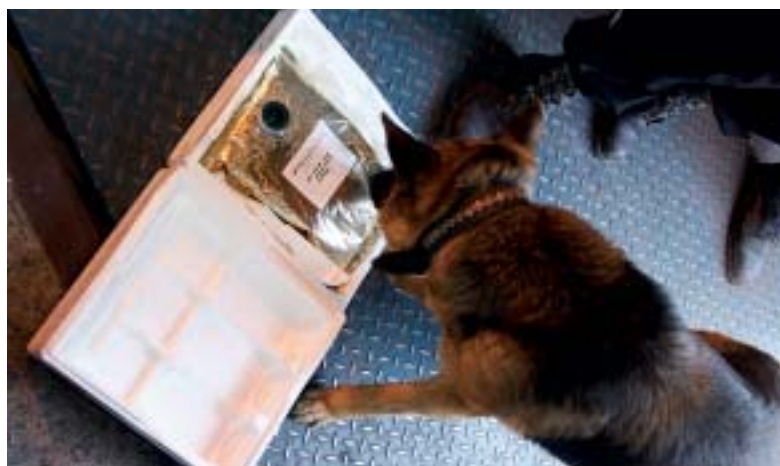
ятельности имеет потенциал обеспечивать и удовлетворять потребности ряда различных рынков, поэтому возможное участие юридических лиц или потребителей, находящихся в странах-членах ЕС, также должно быть фактором, известным всем сторонам.

Незаконная миграция

Существенным для незаконной миграции является маршрут через север Молдовы в Украину и затем в страны ЕС, в частности, Польшу, Словакию и Венгрию, которые используются или в качестве стран назначения, или транзитных пунктов для дальнейшего перемещения в остальные страны ЕС. Крупномасштабная депортация граждан Молдовы из Украины в Молдову побудила Миссию запросить более подробную информацию об этом явлении, и в результате, полученные данные говорят о следующем. С июля по август 2006г. 252 гражданина Молдовы были депортированы из Украины за на-

рушение пограничного режима в Закарпатской области (украинско-словацкая граница). Более, чем 90% пассажиров сначала легально пересекают молдавско-украинскую границу. В большинстве — это молодые мужчины (18-20 лет), ищущие работу за рубежом. Часто они осуществляют подобные действия после ознакомления с объявлениями в кишиневских газетах, где им советуют добраться до западноукраинского города Стрия, поселиться в сельской гостинице и позвонить в Кишинев. Через несколько дней гиды проведут их через словацкую границу. Молдавская пограничная служба не рассматривает этот случай как преступление по незаконной миграции людей или торговлю людьми, поскольку эти люди принимают решение въехать в Украину самостоятельно. Украинские власти сделали весомый вклад в обнаружение незаконных мигрантов, которые использовали закарпатский путь для того, чтобы проникнуть в ЕС, а также применяли эффективные защитные меры. Предложение ЕС возвращать мигрантов, которые незаконно проникли в ЕС из Украины, не учитывая национальность, только повысило роль управления границей и подчеркнуло преимущества улучшенного трансграничного обмена информацией.

Еще один возможный маршрут незаконной миграции с чертами торговли людьми был обнаружен в зоне деятельности Миссии. Пунктом выезда из Украины является Одесский порт и, возможно, Одесский аэропорт, где имеется возможность направлять поток людей из Молдовы, России и Центральной Азии, а также и Украины, сначала в Турцию, а затем возможен транзит из Турции в страны Западной Европы.



Наркотики

Несмотря на возросшую озабоченность в службах Молдовы и Украины, выявленный EUBAM маршрут контрабанды наркотиков, идущий через север Молдовы,



продолжает фигурировать как стабильный маршрут для небольших партий марихуаны. Помимо этого, отдельные случаи задержания марихуаны в других районах и нерегулярные случаи контрабанды небольших количеств психотропных средств являются единственными случаями задержания наркотиков в зоне деятельности Миссии. EUBAM рекомендовала развитие сотрудничества между правоохранительными органами Молдовы, Украины и России. Недавний пример молдавско-российского со-

трудничества привел к задержанию партии марихуаны в поезде, следующем из Кишинева в Россию.

Оружие

На основе имеющейся информации EUBAM не может подтвердить существование масштабной контрабанды оружия; в то же время, Миссия не может это исчерпы-



вающе опровергнуть. У Миссии есть информация о нескольких фактах нелегальной транспортировки охотничьего оружия, включая груз, который был перехвачен вследствие использования рекомендаций Миссии по селективному осмотру контейнеров.

Транспортные средства

Организованная незаконная торговля транспортными средствами остается серьезной проблемой, в основном, по причине недостаточной квалификации сотрудников контрольных служб в области выявления поддельных документов и угнанных автомобилей. Это усугублено юридическими пробелами, которые легко используются для получения незаконных прибылей. В до-

полнение ко многим фактам по выявлению поддельных или измененных документов, номерных знаков и идентификационных номеров автомобилей (VIN), которые доминируют в пунктах пропуска, недавние случаи в Одессе продемонстрировали серьезность этой проблемы и подтвердили подозрения о том, что Одесса используется как ворота для ввоза угнанных в ЕС дорогостоящих автомобилей, которые предназначены для российского, молдавского и украинского рынков.

Сигареты

Контрабанда сигарет процветает; продолжают обнаружение крупных случаев в зоне деятельности Миссии. Из-за низкого уровня экономического развития сельских районов Молдовы и Украины такой вид деятельности становится привлекательным для большей части населения малоразвитых районов. Это значительно расширяет возможности контрабандистов, особенно, с точки зрения маршрутов и новых способов совершения преступлений. Ключевыми пунктами назначения для контрабанды являются страны-члены ЕС. Это объясняется разницей в ценах на сигареты. Улучшенный анализ рисков и поддержка проведения операций, опирающихся на оперативную и аналитическую информацию, начинают помогать правоохранительным органам выявлять преступления, что, в свою очередь, повышает затраты, которые контрабандисты тратят на организацию преступлений. Но в конечном итоге, эта проблема может быть разрешена, если будут исправлены ее непосредственные причины. Это касается как разницы в ценах, так и низкого экономического уровня развития сельских районов.

Продукты питания

Контрабанда продуктов питания остается значительной, учитывая масштабы прибыльности контрабанды куриного мяса и тех потерь, которые несет государственный бюджет. В течение 8 месяцев, с октября 2005г. по апрель 2006г., Миссия подсчитала, что украинский бюджет потенциально потерял до 43 млн. евро, а молдавский — до 18 млн. евро. Роль Приднестровского региона Молдовы как опорного транзитного пункта приносит бюджету самопровозглашенной республики до 7 млн. евро. Как Миссия ранее акцентировала внимание, средства, полученные



от криминального бизнеса могут использоваться, а также используются для финансирования другой деятельности криминальных групп с потенциально дестабилизирующими последствиями.

Контрабанда продуктов питания не ограничивается только мясом; имеет место контрабанда в Украину фруктов, овощей, сала, сахара и зерна. Как и в случае с сигаретами, многие участвуют в подобной деятельности из-за плохих социально-экономических условий и небольшой веры в то, что эта деятельность будет пресечена с вынесением серьезного наказания.

Другие виды незаконной деятельности

Свободные экономические зоны в Молдове

В Молдове сохраняются подозрения о нецелевом использовании свободных экономических зон при импорте товаров, в основном алкогольных напитков, на таможенную территорию страны. Потенциальные правонарушения могут также включать контрафакт, но это не подтверждено, поскольку все еще идет расследование. Возможным катализатором незаконной торговли является запрет России на ввоз молдавских спиртных напитков, что закрыло для молдавских производителей самый большой и легальный рынок сбыта.

Возможная карусельная афера

Фургон, следовавший из Чешской республики в Россию, был осмотрен на выезде из Молдовы в пункте пропуска Отач; как оказалось после проверки, в нем провозились стационарные телефоны вместо мобильных, их стоимость была намного ниже задекларированной. Хотя цель этой перевозки неясна, Миссия предполагает, что это может быть завершающим этапом карусельной аферы с НДС, с возможными связями с аферой «исчезающего трейдера» в схемах возврата и зачета НДС. Мобильные телефоны являются очень распространенным товаром для такого рода аферы, что причиняет странам ЕС, особенно Великобритании, финансовые потери, исчисляемые миллиардами евро ежегодно. Случаи трансграничного мошенничества с НДС приводят к значительным потерям для бюджета Украины, а также стран ЕС. Это вопрос первостепенной важности для правоохранительных служб Украины и хороший пример непосредственного взаимного интереса для Молдовы, Украины и государств ЕС.

Занижение стоимости товаров и сертификаты происхождения товаров

Что касается таможенных правонарушений, кроме систематических афер, связанных с определением стоимости некоторых товаров в Молдове, следует отметить, что появилась схема, включающая широкомасштабную фальсификацию молдавских сертификатов происхождения товаров. Неразборчивые в средствах экспортеры ставят товарный знак на товары из стран третьего мира с целью извлечения незаконной выгоды из льготного таможенного режима внутри СНГ, избегая денежных выплат Украине и другим государствам.



Ожидаемые результаты 7:

Углубленное трансграничное сотрудничество между молдавскими и украинскими службами

В процессе углубления двустороннего сотрудничества продолжает доминировать дискуссия между центральными уровнями каждой из служб. В частности, был достигнут прогресс в формализации процедур обмена информацией между Таможенными службами Украины и Молдовы. Было достигнуто соглашение между службами о протоколе, который усилит обмен предварительной (до прибытия груза) информацией в реальном времени между двумя таможенными службами после момента введения процедур в обеих службах. Реализацию протокола планируется начать 1 января 2007г., сейчас проходит согласование юридических и информационно-технических поправок. Это серьезное достижение должно быть воспринято как позитивный шаг, но в контексте того, что это первый шаг к более продуктивному сотрудничеству, которое в будущем должно включить обмен оперативной информацией. Это позволит работать на предупреждение, а соответствующим образом скоординированные расследования увеличат количество успешно доведенных до конца дел.

общие проблемы

совместные задачи

зывать как иллюстрацию, чтобы убедить стороны в ценности такого сотрудничества. Еще одним свидетельством улучшения атмосферы стал тот энтузиазм, с которым стороны сотрудничали в случае с поддельными молдавскими сертификатами происхождения, где EUBAM играла роль посредника. Этот энтузиазм должен теперь воплотиться в конкретные результаты по данному делу и разработку долгосрочных процедур для использования в других случаях.

Сотрудничество между соседними странами на местном уровне по-прежнему держится на подстегивании сверху, хотя EUBAM продолжает убеждать стороны о



Описанные выше процессы помогли создать более благоприятный климат для сотрудничества между соседними странами. Улучшение такого сотрудничества стало заметным в ходе второй совместной операции, проведенной в октябре, которая стала продолжением первой, апрельской совместной операции. Существенным признаком такого улучшения стала работа совместной группы связи, в которую вошли представители всех четырех ключевых служб двух стран и которая на время оперативной фазы располагалась в штаб-квартире EUBAM. Группа способствовала быстрому обмену информацией между службами, находившимися по обе стороны границы, и хотя это было всего лишь разовое мероприятие, по мнению Миссии, важность данного примера состоит в том, что его можно исполь-

выгоде такого сотрудничества и всячески поддерживать местные инициативы там, где они существуют. EUBAM определила потенциально плодотворные возможности для сотрудничества по многим другим направлениям. Однако со стороны наших коллег на местном уровне отмечается некоторая осторожность, возможно вызванная боязнью выйти за рамки собственных полномочий. Для укрепления безопасности, как и для улучшения условий для законной торговли, чрезвычайно полезным мог бы оказаться децентрализованный подход с четкими рекомендациями, которые поощряли бы сотрудничество двух стран на границе.

6. Сопутствующие проекты и программы

Во время третьего заседания в сентябре Консультативный Совет одобрил первую часть проекта под названием BOMMOLUK (Совершенствование пограничного контроля на границе Молдовы и Украины), который финансируется ЕК. Общий бюджет данного проекта составляет 9 млн. евро. Фонд первой фазы составляет 3,3 млн. евро. Кроме того, ведется работа по учреждению долгосрочных проектов, чтобы обеспечить непрерывность мероприятий, направленных на улучшение контроля границы, под общей эгидой Европейской Политики Добрососедства и Европейского Инструмента Добрососедства и Партнерства (ЕИДП).



Рабочие группы

Проекты под общим названием BOMMOLUK являются продуктом 12 рабочих групп, созданных Консультативным Советом в феврале 2006 года. Все эти группы встретились в марте 2006 года, чтобы определить потребности в развитии четырех партнерских структур, и предполагается, что они же станут основным средством управления реализацией этих проектов. Рабочие группы получили задание подготовить предложения для проектов по следующим направлениям:

- Разработка систем по анализу рисков (в таможенных и пограничных службах Молдовы и Украины)
- Разработка системы интегрированного управления границей (в Молдове и Украине)
- Техническая помощь, оборудование и инфраструктура (в таможенных и пограничных службах Республики Молдова и Украины)
- Обмен информацией (между четырьмя службами обеих стран)
- Разработка совместного учебного курса (для личного состава, размещенного на тех п/п, где проводится совместный контроль)

EUBAM считает, что подход, основанный на использовании рабочих групп, является важным для успешного внедрения проектов BOMMOLUK, и настоятельно рекомендует обратить особое внимание на восстановление рабочих групп, в состав которых бы входили наиболее подходящие люди, которые бы регулярно встречались, активно контролировали, оценивали и управляли реализацией проектов BOMMOLUK.

BOMMOLUK 1

Данный проект состоит из трех компонентов и будет завершен не позднее конца 2007 года (то есть, вся работа должна быть выполнена до конца 2007 года). Проект BOMMOLUK 1 состоит из следующих трех компонентов:

- Разработка систем по анализу рисков для пограничной и таможенной служб Республики Молдова и Украины
- Разработка совместного учебного курса для личного состава, расположенного на совместных п/п Молдовы и Украины
- Закупка оборудования для пограничной и таможенной служб Молдовы и Украины

Ниже следует разъяснение по поводу того, как эти компоненты будут осуществляться, а также приводится ориентировочный временной график:

Разработка систем по анализу рисков в таможенных и пограничных службах Молдовы и Украины:

Этот компонент проекта направлен на улучшение оперативной эффективности путем оказания помощи в наращивании возможностей в области управления рисками. Проект будет направлен на обеспечение того, чтобы наиболее мощные ресурсы размещались на участках наибольшего риска путем определения и конкретизации структуры и создания подразделений риска в четырех партнерских службах, на изучение соответствующих законов и актов и выработку рекомендаций относительно внесения изменений в них, на повышение квалификации и подготовку кадров, на разработку региональной сети офицеров связи и улучшение сбора, анализа и обмена информацией. Данный проект будет внедряться соответствующей рабочей группой в тесном сотрудничестве с четырьмя экспертами EUBAM по анализу рисков при поддержке приглашенных специалистов на основе краткосрочных контрактов по необходимости. Данным проектом предусмотрена возможность ознакомительных учебных поездок представителей четырех служб в страны ЕС с целью из-



учения вопросов управления рисками в таможенных и пограничных службах ЕС. Будет необходима тщательная координация с другими текущими и будущими проектами по оказанию помощи, которые осуществляются ЕК и другими донорами.

Разработка совместного учебного курса для личного состава, расположенного на совместных п/п Молдовы и Украины

Данный компонент будет внедряться соответствующей рабочей группой и предусматривает подготовку учебного курса для всех четырех служб (то есть, для пограничников и таможенников Молдовы и Украины). Данная учебная программа будет разработана для личного состава, который работает на тех п/п, где применяется совместный контроль.

Данный компонент предполагает привлечение экспертов извне, которые будут работать в тесном сотрудничестве с четырьмя службами над совместной разработкой такой учебной программы, которая удовлетворяла бы требования всех сторон. Основной задачей при этом является улучшение навыков контроля на уровне практикующего инспектора и, что даже более важно, создание духа взаимопомощи и сотрудничества с тем, чтобы сотрудники активно помогали друг другу, а каждая служба на п/п работала с учетом взаимных интересов всех остальных служб. Таким образом, возрастет эффективность работы. Проект предусматривает возможность проведения ознакомительных учебных поездок – предполагается, что в две ознакомительные поездки отправятся по два человека от каждой из четырех служб (всего восемь специалистов): один менеджер, обладающий соответствующими полномочиями, опытом и заинтересованностью в работе совместных п/п, и один инструктор-преподаватель. Пунктом назначения в этих поездках будут границы ЕС, где практикуется совместный контроль, а сопровождать группу из восьми человек будет один эксперт и один переводчик от EUBAM.

Закупка оборудования и коммуникационной структуры для пограничных и таможенных служб Республики Молдова и Украины

Само собой разумеется, что эффективность работы ведомств, занимающихся управлением границей, сдерживается ограниченным доступом к техническим средствам и оборудованию и недостаточно развитыми инфра-

структурой и системами связи. Данный компонент направлен на решение этой проблемы путем закупки оборудования для четырех партнерских служб. Четыре представителя EUBAM получили задание оказать помощь в координировании и реализации этого мероприятия. Каждый из них прошел подробную и тщательную подготовку и инструктаж по проекту BOMMOLUK 1. Они встречались с представителями всех четырех партнерских служб с целью оценить потребности каждой из них в закупке оборудования.

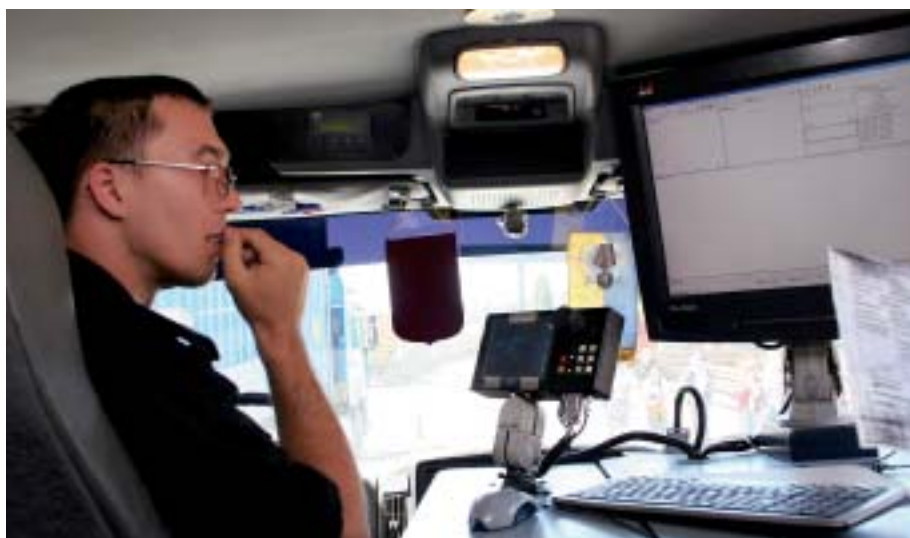
Списки необходимых покупок, подготовленные в ходе этой встречи, представлены в представительство Программы развития ООН (ПРООН) в Украине, которое будет осуществлять закупки и поставки. ПРООН изучит эти списки и наймет по необходимости торговых и технических специалистов, которые займутся подготовкой специальной документации, чтобы закупки прошли должным образом.

Закупленное оборудование будет поставляться в 2007 году.

Дополнительные проекты

В рамках программы BOMMOLUK предвидятся и другие проекты. Эти проекты также являются продуктом деятельности рабочих групп и включают как дополнительные закупки, так и техническую помощь по различным направлениям, включая Интегрированное управление границей. Предполагается, что в течение 2007 года начнется реализация проекта BOMMOLUK 2.

Кроме того, ожидается, что будет предоставлена дополнительная техническая помощь в виде проектов и закупок с 2007 по 2010 гг.



7. Связи с общественностью

Для того, чтобы население Молдовы и Украины, наши молдавские и украинские коллеги, граждане стран-членов ЕС и учреждения ЕС были осведомлены и понимали работу Миссии и ее задачи, отдел Миссии по связям с общественностью предпринимают целый ряд мероприятий, включая организацию поездок и интервью для СМИ, поддержку вебсайта, выпуск информационных и наглядных материалов.



На первоначальных стадиях Миссии нашими приоритетами в связях с общественностью было разъяснение мандата, а с марта – предоставление нейтральной и своевременной информации о реализации Совместного заявления о новом таможенном режиме.

Была подготовлена и распространена информационная брошюра на четырех языках (английском, молдавском, украинском и русском), в которой были охарактеризованы законодательная база, задачи, права и полномочия Миссии с целью разъяснения мандата Миссии и облегчения сотрудничества с сотрудниками пограничных и таможенных служб на местах.

EUBAM понимает важность информирования местного населения о результатах деятельности Миссии и реализации Совместного заявления. Для того, чтобы ответить на наиболее часто задаваемые вопросы, Миссия разработала специальную брошюру для людей, пересекающих пункты пропуска. С помощью наших партнеров мы планируем сделать эту листовку доступной путем установления специальных ячеек на пяти пограничных пунктах пропуска, где постоянно присутствуют эксперты EUBAM.

Вебсайт EUBAM был создан в начале 2006 года. Чтобы расширить круг посетителей вебсайта, с октября 2006 года ключевые информационные материалы на нем доступны на четырех языках (хотя невозможно будет поддерживать полное содержание на всех языках).

EUBAM установила и развивает связи с различными местными и зарубежными журналистами, а также с пресс-службами партнерских ведомств. С помощью наших коллег мы способствуем работе средств массовой информации, в частности, организовываем посещения пунктов пропуска. Мы также готовим и распространяем профессиональные материалы о Миссии, такие как видеорепортажи и фотоархив, которые могут использоваться средствами массовой информации бесплатно.

Отдел Миссии по связям с общественностью организовал в этом году двадцать пять посещений границы для представителей СМИ, включая такие компании как британская телекомпания **BBC**, украинские телекомпании **K-1** и **Одесса Плюс**, латвийская газета **Diena**, немецкие теле/радио компании **RBB** и **Deutsche Welle**, молдавское информационное агентство **MOLDPRESS**, итальянские газеты **Panorama**, **Espresso**, и американская газета **New York Times**, датская газета **Berlingske Tidend**, немецкое информационное агентство **Deutsche Presse Agentur**, австрийское информационное агентство **Austria**



Presse Agentur, немецко-французская телекомпания **ARTE**, британский журнал **The Economist**, французская газета **Liberation**, телекомпания украинской пограничной службы **Граница**, делегацию журналистов из 16 стран-членов ЕС, а также группу австрийских журналистов, представляющих католическую прессу.

В этом году Миссия организовала семь пресс-конференций, на которых присутствовали более 250 журналистов. Все пресс-конференции и визиты журналистов привели к появлению многочисленных статей и передач, посвященных работе Миссии. Трудно назвать точную цифру, однако более 500 статей и передач были опубликованы или выпущены в эфир ведущими региональными и зарубежными средствами массовой информации. Среди них:

Молдавские телекомпании **TV-1** и **Мир**, украинские телекомпании **5 Канал**, **ICTV** и **СТБ**, украинская газета **Зеркало недели**, австрийская газета **Kurie**, бельгийское радио **La Libre Belgique**, чешское агентство новостей **Czech News Agency**, датская газета **Politiken**, информационное агентство Евросоюза **Euobserver**, международная радиостанция **Radio Free Europe**, эстонская газета **Postimees**, финская газета **Aamulehti**, французские газеты **Le Monde** и **Liberation**, французский телеканал **France 3**, немецкое радио **Deutschlandfunk**, венгерская газета **Napi Gazdasag**, латвийская газета **Diena**, литовская газета **Veidas**, Словенское агентство прессы **Slovene Press Agency**, британская телерадиокомпания **BBC**, британская газета **The Economist**, финансируемая США радиостанция **Radio Liberty**, финансируемая Европейской Комиссией компания **Euronews**.

В EUBAM часто поступают просьбы о предоставлении информации и интервью от средств массовой информации, неправительственных организаций и ВУЗов стран ЕС, Молдовы, Украины, а также России и США. Миссия и ее роль были также положительно отмечены в последнем докладе Международной кризисной группы (МКГ) о ситуации в Молдове.



8. Международное сотрудничество

С момента своего открытия Миссия получила международную поддержку на высоком уровне и, в свою очередь, смогла внести свой вклад в урегулирование пограничного вопроса на международном уровне. Возможности Миссии выступать в качестве нейтрального и объективного наблюдателя за ситуацией на границе помогла увеличить прозрачность импортно-экспортных



потоков через участок границы, пролегающий рядом с Приднестровским регионом Молдовы. К тому же, наша работа по созданию возможностей и потенциала внесла свою лепту в обеспечение безопасности границы местными службами. Надеемся, что эти усилия, будут способствовать мерам, предпринимаемым другими международными организациями. Эти меры должны быть направлены, хотя бы частично, на создание более благоприятной атмосферы для политиков по урегулированию «замороженного» конфликта в Приднестровском регионе Молдовы.

С целью выполнения своей роли в качестве нейтрального, независимого наблюдателя Миссия старается быть как можно более прозрачной и доступной для посетителей из международных организаций, профессиональных организаций, дипломатов, учебных заведений и журналистов, а также принимает приглашения об участии и выступлениях на международных конференциях.

Миссия будет продолжать координировать свою деятельность со всеми партнерами международного сообщества с четкой направленностью на совместную деятельность и взаимоукрепление, включенные в предстоящий проект ОБСЕ по управлению рисками.

В начале декабря Миссия EUBAM планирует организовать донорскую конференцию, которая послужит

толчком для развития дальнейшего сотрудничества и координирования в рамках международного сообщества с целью обеспечения наиболее эффективного выполнения обязательств перед Молдовой и Украиной, принимая во внимание более обширный региональный контекст.

Визиты в Миссию EUBAM

Миссия принимала большое количество посетителей и делегаций, среди них:

- Президент Латвии, Вайра Вике-Фрайберга
- Премьер-министр Латвии, Айгар Кальвитис
- Вице-премьер-министр и министр внутренних дел Словакии, Роберт Калинак
- Министр иностранных дел Эстонии, Урмас Паэт
- Министр иностранных дел Латвии, Артис Пабрикс
- Заместитель Министра иностранных дел Германии, Гюнтер Эрлер
- Заместитель помощника секретаря Государственного департамента США, Дэвид Крамер

Миссию посетили многие послы ЕС в Кишиневе и Киеве, а также бывший и действующий послы США в Кишиневе. Миссия принимала различные делегации из стран ЕС и из России.



Хавьер Солана, Верховный представитель ЕС по внешней политике и политике безопасности, и Ференц Банфи, Глава Миссии ЕС

Миссия принимала представителей международных организаций, включая:

- Действующего председателя ОБСЕ, Карела де Гюхта
- Бывшего и настоящего главы Миссии ОБСЕ в Молдове, Посла Вильяма Хилла и Посла Луиса О'Нейла
- Председателя Парламентской ассамблеи Совета Европы, Рене Ван дер Линдена

Будучи проектом ЕС, Миссия работает в постоянном контакте и под руководством соответствующих учреждений ЕС. В том числе, непосредственно задействованы службы ЕК (Генеральный директорат по внешним отношениям (DG RELEX), Генеральный директорат Европейского бюро международного развития (DG AIDCO), а так же Генеральный директорат налогового и таможенного объединения (DG TAXUD), Генеральный директорат по вопросам правосудия, свободы и безопасности (DG JLS), Бюро по борьбе с мошенничеством (OLAF), Делегации Европейской Комиссии в Украине и в Молдове), а также Специальный представитель ЕС для Молдовы (глава Миссии EUBAM совмещает должность старшего политического советника для команды Специального представителя ЕС для Молдовы).

Помимо таких структурных связей, Миссия также плотно работает с другими органами ЕС. Миссию посеща-



ли с визитами представители таких организаций ЕК и ЕС как:

- Председательство ЕС (Посол Финляндии в Киеве)
- RELEX
- Секретариат Совета ЕС
- Делегация Европейского Парламента
- OLAF (Европейское бюро по борьбе с мошенничеством)

Миссия провела ряд публичных и частных информационных мероприятий и встреч, включая:

- Регулярные встречи с послами стран ЕС в Кишиневе и Киеве
- Регулярные встречи в организациях и ведомствах ЕС в Брюсселе, включая Комитет по политическим вопросам и вопросам безопасности и CIVCOM, COEST, Верховным представителем ЕС по внешней политике и безопасности и Комиссаром ЕС по вопросам внешних отношений
- Регулярные встречи в рамках постоянного Совета ОБСЕ

Миссия EUBAM заключила ряд очень важных партнерских отношений с международными организациями. ОБСЕ представлена в Консультативном Совете Миссии EUBAM и принимает участие в ежемесячных координационных совещаниях между Молдовой, Украиной и EUBAM. Миссия стала наблюдателем в SECI (Юго-восточная инициатива сотрудничества). Мы сформировали взаимоотношения с SEESAC (Информационный центр юго-восточной Европы по контролю над стрелковым и легким огнестрельным оружием) и FRONTEX (служба ЕС, занимающаяся вопросами безопасности границы), а также извлекаем пользу и вносим вклад в общий продуктивный обмен информацией с OLAF.

Миссия также принимала участие в различных семинарах/круглых столах, включая:

- BUMAD (программа, финансируемая ЕС, по содействию в предотвращении распространения наркотиков)
- Международный круглый стол Фонда Фридриха Эберта по вопросам влияния приграничного сотрудничества между Украиной, Молдовой и ЕС на процесс разрешения приднестровского конфликта
- Семинар по вопросам безопасности и контроля на границе, проходивший в Европейском центре подготовки по вопросам безопасности им. Джорджа Маршалла
- Парламентский семинар НАТО "Молдова и Евроатлантические организации"
- Конференция ОБСЕ на экспертном уровне "Уроки, полученные при развитии и продвижении трансграничного сотрудничества в зоне работы ОБСЕ"
- Одесская национальная юридическая академия: «Миссия EUBAM: Правовые нормы в пограничных вопросах»
- Семинар в Институте международных отношений в Польше на тему: "Молдова – сосед, партнер или будущий член ЕС"?



Бенита Ферреро-Вальднер, Комиссар Евросоюза по вопросам внешних отношений, и Ференц Банфи, Глава Миссии ЕС

9. Перспективы на будущее

Большая часть прошлого года ушла на создание прочного фундамента для достижения общих целей Молдовы, Украины и Миссии. Сразу же по истечении этапа первоначальной оценки, сотрудники полевых офисов Миссии смогли быстро начать обучение и консультации на местах в соответствии со специфической ситуацией в каждом районе. По истечении последующих нескольких месяцев совместно со службами мы подготовили полный список рекомендаций, направленных на усовершенствование и модернизацию контроля на границе. Эти рекомендации во многих случаях дополняют планы реформирования, которые уже применяются в каждой из служб. С тех пор основное внимание уделяется двум вопросам:

- Применение рекомендаций, представленных в Отчете об оценке потребностей и рекомендациях (ООПР), подготовленном Миссией;
- Создание процесса систематического расширения профессиональных возможностей, связанного не только с рекомендациями, но и в равной степени с практическими потребностями, озвученными службами; в частности, проведение тренингов на рабочих местах на полевом уровне сотрудниками Миссии, которые специализируются на определенных темах, например, выявление случаев незаконной торговли автомобилями.

В 2007 Миссия будет продолжать работу, начатую в 2006, уделяя особое внимание следующим вопросам:

- выполнение рекомендаций, представленных в ООПР
- наращивание потенциала
- продолжение реализации Совместного Заявления по таможенному режиму

В целом, планы действий, подготовленные службами на высоком уровне, дают нам уверенность в том, что прогресс по нашим рекомендациям будет достигнут.

Начало программы BOMMOLUK 1 с 1 сентября 2006 будет являться основой деятельности Миссии в 2007. А именно, поддержит практическое применение рекомендаций, предоставленных в ООПР и внесет свою лепту в достижение наших общих целей. Благодаря программе выполняются первые важные шаги по улучшению инфраструктуры. Программа BOMMOLUK 2 продлится до 2008 г. Сейчас разрабатываются и готовятся проекты на последующие годы.

Продолжение реализации Совместного заявления сохранит прозрачность в процессе перемещения грузов через границу.



Необходимы продолжительные и сосредоточенные усилия всех задействованных сторон – не только со стороны Миссии и четырех служб – но также и со стороны правительств и правоохранительных органов Молдовы и Украины, если мы хотим получить хорошие результаты от огромного объема работы, проделанной в 2006. В частности, необходимо уделить внимание недостаткам законодательной и судебной базы. Значительный прогресс по большинству наших рекомендаций мы ожидаем уже в 2007, но процесс прочных и необратимых изменений в таких сферах, как создание более открытой и направленной на предоставление качественных услуг культуры займет несколько лет. В равной степени изменение общественного отношения к вопросам границы требует времени и усилий. Граждане и коммерческие организации, чья деятельность связана с границей, должны быть осведомлены о своих правах и обязанностях, а также об ущербе, причиняемом незаконной деятельностью, такой, как контрабанда и незаконное пересечение границы.

Миссия четко понимает необходимость придания веса внесенным рекомендациям и, в связи с этим, концентрирует усилия на создании решений, соответствующих местной ситуации. Постоянная твердая поддержка и решимость, проявленные правительствами Молдовы и Украины, улучшают перспективы устойчивого развития и дают нам почву для оптимизма в отношении перспектив второго года работы Миссии. Также воодушевляет активное и практическое содействие со стороны ЕС и стран-участниц ЕС, которые продолжают оказывать поддержку Миссии во всех направлениях, не только в финансовой сфере, но также и путем предоставления и непосредственного финансирования консультантов из своих национальных пограничных служб. Мы знаем, что можем рассчитывать на эту поддержку на пути решения задач, поставленных перед нами в 2007 году.



Приложение А

Основные рекомендации, включенные в Отчет об оценке потребностей и рекомендациях (ООПР):

Структурные вопросы

1. Идея того, что каждая из четырех служб существует для предоставления услуг, которые бы наилучшим образом способствовали перемещению граждан, транспорта и грузов, должна активно поддерживаться и продвигаться руководством каждой из служб таким образом, чтобы это доводилось до сотрудников, работающих на местах. На этом уровне может существовать тенденция не ставить на первое место потребности своих клиентов, что может привести к чрезмерной и ненужной бюрократизации и неэффективному пропуску через границу.

2. Естественно, стратегическая политика по вопросам границы в обеих странах принимается правительством. Задачей четырех служб является применение этой политики на практике. В идеале обеим странам рекомендуется делать четкое разграничение между политическим и оперативным уровнями принятия решений таким образом, чтобы обеспечить оперативную независимость четырех служб в соответствии с практикой ЕС.

3. В четырех службах идет работа по децентрализации структуры, но пока только на региональном уровне. Необходимо постоянно предпринимать активные усилия для делегирования полномочий по принятию решений на соответствующем оперативном уровне. Это вопрос как эффективности, так и морали. Обе пограничные службы продолжают использовать в своей работе принципы военной структуры и образ мышления, унаследованный от советской эпохи. Одним из результатов такой централизованной структуры является то, что очень часто принятие даже самых простых решений требует их рассмотрения высшим руководством, что приводит к неэффективному использованию руководящего ресурса (который должен распределяться стратегически), потере времени и снижению эффективности работы на границе. В таможенных службах были выявлены те же тенденции, несмотря на их гражданский статус. Чрезмерная централизация является основной преградой на пути обмена оперативной информацией с соседними государствами в пограничной зоне. Мы

приветствуем экспериментальные меры, введенные 1 июня Государственной пограничной службой Украины, которые предусматривают создание новой командной и контролирующей структуры. Вследствие этого, будет снижено количество оперативных отделов, что придаст свободу старшим и младшим руководителям выполнять оперативные задания по собственной инициативе.

4. Обе пограничные службы используют солдат срочной службы для охраны зеленой границы. Мы полагаем, что это не соответствует данной задаче, а также противоречит международным нормам. Обе службы начали работу по прекращению использования солдат срочной службы и полному переходу на профессиональную систему. Понимая ограниченность в ресурсах, мы все же полагаем, что необходимо рассмотреть возможности для ускорения этого процесса.

5. Вопросом крайней необходимости является модернизация информационного потока и обмена информацией. Это касается каждой из служб, как между национальными правоохранительными службами, так и на двустороннем и международном уровнях. Это комплексный вопрос, который окажет воздействие на усовершенствование системы по анализу рисков и на усиление контроля на границе. Такая модернизация требует использования более совершенных и совместимых информационных технологий и коммуникационной инфраструктуры; соответствующей правовой базы и желания обмениваться информацией.

6. Мы считаем крайне необходимым наделить все службы следственными полномочиями. Если необходимо создать современную пограничную систему, развитие потенциала по анализу рисков является жизненно необходимым. Но это должно подкрепляться следственными полномочиями (что на данный момент используется только в Таможенной службе Молдовы). Пока что следствием такой работы является то, что очень много усилий сконцентрировано на мелких административных правонарушениях, нежели на серьезных уголовных преступлениях, поскольку нет стимула, когда такие дела автоматически передаются в другие службы. Передача следственных полномочий Государственной пограничной и таможенной службам Украины можно осуществить и ускорить, расширив роль Системы межведомственной работы, основанной в рамках про-

граммы «Контрабанда Стоп 2005» таким образом, чтобы те мобильные группы, которые включают в себя представителей служб с полными следственными полномочиями работали вместе на более серьезном уровне. Каждая служба должна – лучше всего при участии МВД и СБ – предоставить предложения в соответствующие министерства (внутренних дел, юстиции) относительно внесения изменений в уголовно-процессуальный кодекс, особенно, что касается организованной преступности. Это необходимо выполнить независимо от того, в сфере чьей юрисдикции находятся или будут находиться эти вопросы при внесении соответствующих изменений. Существующие правовые процедуры относительно организованной контрабандной деятельности абсолютно неадекватны.

Наращивание потенциала по анализу рисков

7. В каждой службе потенциал по анализу рисков разный, но во всех четырех случаях его необходимо наращивать – в некоторых службах с самого низкого уровня – с целью максимального увеличения эффективности работы в условиях ограниченных ресурсов, и довести его до уровня норм, существующих в странах ЕС. Определенные и детальные проектные предложения для каждой из четырех служб были подготовлены четырьмя рабочими группами по вопросу анализа рисков и включены в обобщенное проектное предложение.

8. Технология по анализу рисков должна быть согласована и подведена под стандарты.

9. Было бы полезно провести обучение по передовому компьютерному программному обеспечению по анализу рисков. Всем службам необходимо такое программное обеспечение (которое помогает определить и связать определенные цели), чтобы эффективно обрабатывать огромный поток информации, который они получают. Такая информация должна соответствующим образом анализироваться и использоваться для определения целевых оперативных групп рисков.

10. То, что обе украинские службы предпочитают использовать отечественные, а не иностранные информационные технологии, понятно. Но при этом, взвешивая преимущества использования отечественной программы, следует в равной степени принимать во внима-

ние недостатки такой программы, которая отличается от тех, что используются в большинстве стран ЕС. Специалисты по информационным технологиям Таможенной службы Украины считают, что их систему можно без труда адаптировать под нормы ЕС.

11. Всем четырем службам рекомендуется налаживать тесное сотрудничество в сфере обмена информацией с таможенными и правоохранительными органами, включая международные (также см. рекомендации 31 и 42) службы.

12. Разведывательные системы должны заняться усовершенствованием своих профилей, а также выдать инструкции для своих сотрудников на местах по их использованию и отчетности.

13. Пограничные службы Молдовы и Украины должны продумать, как адаптировать базы данных, имеющиеся у них, для содействия технологиям по анализу рисков.

14. Таможенная служба Молдовы использует систему ASYCUDA, но преимущественно для статистики и регистрации товаров. Использование более продвинутых профилирующих возможностей и таможенных оценок этой системы, несомненно, привело бы к развитию системы по анализу рисков.

15. Остается серьезным недостатком то, что все 4 службы уделяют много внимания подготовке статистической информации, в ущерб полной, стратегической, операционной и тактической информации. SEMS или любая схожая местная система должна быть использована как система передачи усовершенствованных материалов, но в то же время все 4 службы должны обучить персонал на всех уровнях определению, учету и распределению специфической информации, которая может помочь определить подозрительное лицо или предприятие, и связать это с предыдущими нарушениями, а также предотвратить новые правонарушения.

Наращивание возможностей – инфраструктура

16. Необходимо проведение большого объема работы по налаживанию инфраструктуры с целью создания безопасной среды для служащих границы и лиц, использующих пункты пропуска. Для эффективного конт-

Приложение А

роля границы необходимо современное оборудование и информационные технологии. В соответствии с рекомендациями в Первоначальном оценочном отчете (ПОО) были основаны четыре рабочие группы по оказанию технического содействия для определения нужд по инфраструктуре и оборудованию. Они подготовили проект предложения, который включен в Сводный проект предложений. Однако рабочие группы должны пересмотреть проект предложений. Списки рекомендованного оборудования для пунктов пропуска, пограничных пунктов и внутренних таможен были подготовлены персоналом полевых офисов Миссии ЕС с целью содействия этому пересмотру (см. Приложение В).

17. На таможенных постах в Молдове техническое оснащение поставляется частным оператором терминала и в большинстве случаев не отвечает требованиям. Мы рекомендуем ввести определенную систему аккредитации таможенной службой частных предприятий, желающих взять в управление таможенный терминал. Такая аккредитация должна представлять собой минимальный набор требований к правилам безопасности, техническому обеспечению, оборудованию и комплектации персонала таможенного терминала.

Создание потенциала – рабочая практика и процедуры

18. 24-часовые смены для офицеров во всех четырех службах должны быть прекращены как можно скорее. Подобная практика является нецелесообразной как с точки зрения физических возможностей человека, так и в отношении эффективности работы офицеров. Кроме того, она не соответствует европейской практике.

19. Следует внедрить концепцию избирательности наряду с ассоциированным профилированием и ориентированием на конечный результат. Это тесно связано с развитием потенциала по анализу рисков.

20. Следует также при соответствующих службах создавать группы расследования, если таковые не были созданы до настоящего времени. Это будет способствовать сохранности и доступности для пограничной и таможенной служб информации, собранной в ходе расследований. Такая практика значительно поднимет

моральный дух и интерес к работе, так как сотрудники смогут увидеть реальные результаты своей работы. Все это потребует финансовых ресурсов для обеспечения размещения групп и предоставления им транспортных средств. Потребуется также и соответствующая подготовка кадров.

21. Для усовершенствования пограничного и внутреннего таможенного контроля (причем не только на приднестровском участке границы) обеим таможенным службам следует рассмотреть возможность создания региональных отделов по борьбе с контрабандой, подготовленных для тщательного поиска и выявления контрабанды. Такие группы должны состоять из 3-4 человек, а также должны быть снабжены транспортными средствами и полными комплектами поискового оборудования. Управление ими должно осуществляться централизованно, а не со стороны местного начальства. Они также должны быть наделены правом и обучены для самостоятельного выбора целей и сфер деятельности. Группы должны выявлять и противодействовать преступности. Однако это не решит проблему неадекватной/неэффективной регуляторной политики. Так, в Молдове подобную группу предлагается создать в рамках структуры подразделения по борьбе с контрабандой службы уголовных расследований.

22. Требуется пересмотреть необходимость существования и комплектация личным составом на небольших п/п. Например, всегда ли необходимо присутствие таможенников на некоторых п/п, где не происходит досмотра товаров?

Создание потенциала – обучение

23. Необходимо полностью пересмотреть систему подготовки кадров во всех службах (возможно, под эгидой Миссии Eurocustoms/Tacis).

24. Обе таможенные службы обеспечивают высокие стандарты подготовки персонала. Однако, также ясно, что существует значительный разрыв между видением процесса и тем, как он воплощается на практике. Учебные программы для сотрудников не дают им навыков, необходимых для эффективного выполнения поставленных задач. В наше время, когда трансграничная преступность становится все более совершенной, та-

моженная служба также должна привлекать лучшие ресурсы для подготовки своего персонала, находящегося на первой линии защиты.

25. Такая же ситуация складывается и с пограничной службой, которая имеет высокий стандарт обучения, Однако ее учебные программы требуют обновления в свете современных тенденций. Пограничники должны быть обучены обнаруживать поддельные документы (в частности, европейские). В качестве ресурса, к которому смогут прибегнуть рядовые сотрудники для получения совета или подтверждения, необходимо подготовить высококвалифицированный основной состав офицеров. Такие же меры должны быть предприняты в отношении проверки номерных знаков и считывания идентификационных номеров транспортных средств. Чтобы стать полностью эффективной, данная рекомендация должна быть принята к исполнению вместе с рекомендацией относительно языковых навыков.

26. Обладая хорошим знанием местных языков, все службы страдают от недостатка сотрудников, способных общаться на других иностранных языках (английский в этом смысле является основополагающим, но немецкий также был бы полезен). В настоящее время запросы в иностранные или международные агентства приходится направлять через центральный аппарат. Трудности в процессе общения и продолжительность времени, необходимого для направления запросов серьезно снижают эффективность своевременного проведения проверок подозрительных грузов, транспортных средств, сопроводительной документации и проч. В результате едва ли есть стимул работать над подозрительными случаями, так как возникающие при этом проволочки совершенно неприемлемы с точки зрения временных рамок, принятых для обработки грузов и лиц. Усовершенствованные навыки в европейских языках также будут способствовать продвижению политики каждого государства в развитии тесных связей и углубленного сотрудничества с ЕС.

27. С точки зрения обеспечения более дружественного режима пропуска прибывающих в страну лиц следует уполномочить обе пограничные службы выдавать краткосрочные и транзитные визы. Такая практика соответствует европейской и облегчает торговлю и поездки.

28. С целью борьбы с коррупцией Миссия предлагает создание тренингового модуля по предотвращению коррупции, подкрепленного созданием и распространением информационных материалов для профессионалов, работающих на границе, а также для лиц, пересекающих границу с частной либо коммерческой целью. Для уменьшения вероятности коррупции потребуются изменения в рабочей практике и инфраструктуре. Существующие антикоррупционные стратегии должны быть пересмотрены и обновлены во всех четырех службах. Увеличение зарплат должно стать частью процесса обновления.

Незаконное пересечение границы

29. В ПОО мы указали, что ситуация с нелегальным пересечением границы должна быть срочно разрешена в интересах обеспечения должного контроля границы, а также предотвращения нелегальной деятельности. Кроме того, рекомендуется поднять качество контроля как на полевом, так и на центральном уровне. Мы приветствуем меры, предпринятые украинскими властями, по ужесточению контроля на «зеленой границе» (в т.ч., выделение дополнительного числа сотрудников и возведение физических преград). Однако, потребуются и дальнейшие мероприятия в этом направлении. Мы настаиваем на проведении политики нулевой толерантности, при необходимости сопровождающейся публичными информационными кампаниями, разъясняющими, почему закон настолько ужесточен.

30. В ПОО мы рекомендуем создание мобильных вспомогательно-контрольных подразделений для усиления пограничного контроля и наблюдения в соответствии с селективным выбором объектов, основанном на общей оценке обоими государствами. В связи с этим, мы приветствуем создание украинской пограничной службой мобильных «правоохранительных» групп с 1 июня 2006 года. С помощью мобильных групп, действующих по собственной инициативе и самостоятельно принимающих решения в рамках закона, украинская пограничная служба должна протестировать предупреждающие правоохранительные методы работы. Украинская сторона создала мобильные группы для пограничных операций, привлекая пограничную службу, таможенную службу, Министерство внутренних дел, Службу безопасности, милицию и налоговую ад-

Приложение А

министрацию. Это послужит отличным примером по созданию подобных новых групп.

Молдавская сторона создала дополнительные мобильные группы, в состав которых вошли представители МВД, пограничной и таможенной служб для осуществления пограничных операций (см. Раздел 1.2). Такие группы должны создаваться на постоянной основе. На сегодняшний день Таможенная служба Молдовы уполномочена создавать такие группы; Миссия готова оказывать содействие в создании таких групп. Пограничная служба Молдовы планирует создать Главное подразделение иммиграционной службы, состоящей из госслужащих, которые будут обладать специальным статусом и выполнять определенные для них задачи. Это подразделение будет работать в тесном сотрудничестве с национальными правоохранительными службами, а сфера их полномочий будет распространяться на всю территорию страны, включая приднестровский участок границы. Мы полностью поддерживаем эту инициативу, которая поможет разрешить проблему уязвимости приднестровского участка границы, и рекомендуем, чтобы представители этого подразделения принимали участие в работе совместных мобильных групп.

Улучшение сотрудничества и взаимодополняемости между службами

31. В ПОО мы отмечали особо важную потребность в обмене информацией, однако законодательные рамки и определенная нехватка открытости для сотрудничества, что, возможно, является наследием советского периода, превращает эффективное межведомственное сотрудничество в сложную задачу. Это препятствие должно быть преодолено, если оба государства стремятся к созданию такой системы пограничного контроля, которая соответствовала бы современным требованиям. Таможенные службы подписали Протокол об обмене информацией, но он не настолько конкретизирован, чтобы позволить осуществлять интенсивный и целенаправленный обмен. Особенно важно создать подходящую систему регулярного (то есть, ежедневного) и целенаправленного обмена информацией, которая бы предусматривала использование единых форматов и определений, а также могла бы быть правильно оценена. Всеми службами, принимавшими участие в погра-

ничной операции, был подписан протокол, позволяющий обмениваться информацией между ведомствами как внутри своей страны, так и через границу, однако он ограничился только параметрами данной совместной операции. Однако таможенные службы не обменивались оперативной информацией. В первую очередь, необходимо внедрить штатную систему, которая обеспечивала бы такой обмен информацией на постоянной основе. В связи с этим возникает необходимость четко уточнить полномочия каждой из служб относительно сбора информации по возникающим делам, как исходя из своих собственных обязанностей, так и в качестве доверенных агентов прокуратуры или ведущего следственного органа.

32. С целью эффективного использования общих ресурсов в соответствии с методом интегрированного управления границей (ИУГ) необходимо усовершенствовать сотрудничество между пограничными, таможенными и другими службами, задействованными в осуществлении пограничного контроля (полиция, службы безопасности, налоговые администрации, Министерство иностранных дел и т.д.). Чтобы заложить основу для такого сотрудничества, потребуется внести изменения в действующее законодательство. Две рабочие группы, занимающиеся концепцией системы интегрированного управления границей, разработали еще одно проектное предложение. Это предложение включает в себя создание комбинированных групп с гибкой системой участия различных ведомств в зависимости от требований конкретной операции. Это предложение включено в Сводный проект предложений.

33. Исходя из положительных результатов совместной апрельской пограничной операции, целесообразно организовать новые совместные операции и провести совместную подготовку с целью достижения общего понимания задач, обязанностей и возможностей. В равной мере это относится и к двухстороннему сотрудничеству. Основная задача состоит в том, чтобы внедрить систему своевременного обмена оперативной информацией.

34. Украинские правоохранительные органы должны нести совместную ответственность и тесно сотрудничать в вопросах обеспечения общественной безопасности, к примеру, в вопросах, касающихся непригод-

ных транспортных средств, нетрезвых водителей и т.д. Данные вопросы находятся в ведении дорожной автоинспекции, однако, эта служба может допускаться на п/п только с предварительного разрешения пограничной службы. Пограничная служба должна быть наделена соответствующими обязанностями и полномочиями для того, чтобы предпринимать необходимые действия в случае возникновения угрозы общественной безопасности. В ожидании необходимых изменений в законодательстве или в качестве альтернативы между соответствующими ведомствами должно быть организовано тесное сотрудничество.

Улучшение двустороннего сотрудничества

35. Совместное заявление о введении таможенного режима, подписанное в декабре 2005 года и вступившее в силу в марте 2006 года, является основным достижением в сфере двустороннего сотрудничества и усовершенствованного регулирования границ. Нашими настоятельными рекомендациями является продолжение осуществления положений Заявления и внесение дополнений, направленных на отработку, а не на замену или радикальное изменение существующих основ Заявления, которые доказали свою эффективность.

36. Одной из рабочих групп было подготовлено проектное предложение по созданию совместного учебного модуля по методам досмотра и контроля для сотрудников молдавских и украинских пограничников и таможенных служб, которые работают в совместных пунктах пропуска. Это было включено в Сводное проектное предложение.

37. Совместная операция, проведенная в апреле, показала преимущества тесного двустороннего сотрудничества, которое необходимо развивать в будущем. Особенно что касается раскрытия железнодорожных маршрутов контрабанды наркотиков (см. Заключение 8 в разделе 1.1), мы рекомендуем, чтобы Таможенная служба Молдовы использовала свой новый мандат по созданию и размещению мобильных групп на данных маршрутах и проводила досмотр поездов перед посадкой пассажиров. Во избежание двойных проверок и других методов контроля предложенные меры следует согласовывать с украинскими коллегами.

38. По программе, финансируемой ЕС, была разработана система ежедневного обмена информацией. Это значительный шаг вперед, но ни одна из украинских служб не желает использовать программное обеспечение юго-восточной системы сообщений, предоставленное ЕС. По рекомендациям ПОО была создана рабочая группа. Она подготовила предложение, которое было включено в Сводное проектное предложение.

39. С целью улучшения обмена информацией, особенно касающейся приднестровского сегмента границы, все четыре службы должны проводить обмен офицерами связи.

40. Необходимо рассмотреть возможность создания совместного контроля на железнодорожном сообщении к северу от Кривы к Окнице, чтобы уменьшить неудобства, причиняемые пассажирам, которые подвергаются контролю не менее пяти раз при пересечении молдавско-украинской границы.

Улучшение международного сотрудничества

41. У всех служб есть возможность значительно улучшить свой имидж на международной арене. В связи с этим следует подготовить ряд совместных (пограничная и таможенная службы Молдовы и Украины) и отдельных Оценок стратегической угрозы и впоследствии предоставить их правоохранительным службам всех стран-членов ЕС, а также другим соответствующим организациям, таким, как FRONTEX, EUROPOL, Всемирная таможенная организация и особенно, OLAF (в виду возросшего количества случаев финансовых махинаций, связанных с бюджетом ЕС и стран-членов ЕС).

Приложение В - Цифры и факты

В1 - Обучение под эгидой Миссии ЕС

Этап	Срок	Адресаты/частники	Даты	Примечание
Вводный курс для сотрудников Миссии ЕС	2 дня	Новый штат Миссии ЕС	1-2 декабря 2005	Проводится Европейской Комиссией
Интегрированное управление границей	1 день семинар/практика	Государственная таможенная и пограничная службы Украины	23 мая 2006	Проводится иностранным экспертом, приглашенным Миссией ЕС
Интегрированное управление границей	1 день семинар/практика	Таможенная и Пограничная службы Молдовы	18 мая 2006	Проводится иностранным экспертом, приглашенным Миссией ЕС
Фальшивые документы	4 дня	17 сотрудников Пограничной и Таможенной службы Молдовы	3-6 мая 2006	Проводится иностранным экспертом, приглашенным Миссией ЕС
Фальшивые документы	5 дней	14 пограничников	2-6 июня 2006	Проводится иностранным экспертом, приглашенным Миссией ЕС
Средства планирования программы	1 день	6 сотрудников Миссии ЕС и 8 сотрудников Пограничной и Таможенной службы Молдовы	20 июня 2006	Отач, Молдова. Проводится иностранным экспертом, приглашенным Миссией ЕС
Средства планирования программы	1 день	6 сотрудников Миссии ЕС и 8 сотрудников Государственной таможенной и пограничной служб Украины	Июль 2006	Котовск, Украина. Проводится иностранным экспертом, приглашенным Миссией ЕС.
Незаконная торговля машинами	2 секции Каждая по 2 дня	Государственная таможенная и пограничная службы Украины, МВД и другие органы (Украина)	21-22 сентября & 28-29 сентября 2006	Подготовка местных инструкторов, которые впоследствии могут обучить коллег на оперативном уровне. Эксперты Миссии ЕС проводят практические и теоретические занятия.
Мобильные подразделения	1 неделя	Государственная таможенная и пограничная службы Украины, МВД и другие органы (Украина)	20-26 сентября 2006	Передача знаний и опыта в области мобильных операций (включая работу с полицией). Миссия ЕС готовит и проводит обучение: 2 дня теории, 4 дня практики, 1 день - оценка.

Мобильные части	5 дней	Пограничная и Таможенная службы Молдовы полиция и т.д. (Молдова)	25-29 октября 2006	Передача знаний и опыта в области мобильных операций (включая работу с полицией). Миссия ЕС готовит и проводит обучение: 2 дня теории, 3 дня практики включая 2 часа на оценку
Незаконная торговля машинами	2 занятия (на севере и юге Молдова) Каждое занятие по 2 дня	Пограничная и Таможенная службы Молдовы, полиция и т.д. (Молдова)	9 - 13 октября 2006	Подготовка местных инструкторов, которые впоследствии могут обучить коллег на оперативном уровне. Эксперты Миссии ЕС проводят практические и теоретические занятия. 1 занятие на севере Молдовы, 1 на юге.
Повышенный уровень паспортного контроля/идентификация личности	4 X 1 дня	Государственная пограничная служба Украины	Различные дни в сентябре 2006	Эксперты Миссии ЕС проводят обучение (периферийный офис Отач) с целью улучшения паспортного контроля в Одесском и Ильичевском порту.
Техника досмотра и контроля	2 X 1 дня	Пограничная и Таможенная службы Молдовы		Эксперты Миссии ЕС проводят обучение (периферийный офис Одесса) с целью улучшения техники обыска автомобилей.
Осведомленность об уровне риска/идентификация личности	5 X 1 дней практики	Государственная таможенная служба Украины	30 октября - 3 ноября 2006	Эксперты Миссии ЕС проводят обучения (Киевская Таможня) по введению системы анализа риска и идентификации личности

Запланированные мероприятия

Мера объема (танкеры, контейнеры и суда)	1 день	Служащие таможни порта Джурджулешт (Молдова)	2006	Эксперты Миссии проводят обучение (периферийный офис Бесарабьяска)
Таможенная оценка (ВТО/ГАТТ оценка)	8 дней	Государственная таможенная служба Украины, Таможенная служба Молдовы и эксперты Миссии	2006	Возможно участие иностранных инструкторов.
Фальшивые документы	2 дня	Государственная пограничная служба Украины, Пограничная служба Молдовы	2006	Обучение будет проводиться коллегами - инструкторами при содействии экспертов Миссии ЕС

Приложение С

Круг полномочий Консультативного Совета EUBAM

В соответствии с Описанием работы EUBAM в Разделе 3 «Рамки проекта, организация и методология» и пунктом 3.1 «Целевые группы и партнеры проекта»:

“Консультативный Совет будет основан в рамках этого проекта, включая представителей высшего уровня таможенных и пограничных служб Молдовы и Украины, Комиссии, ПРООН, как исполнительного партнера, Специального представителя ЕС для Молдовы, Председательство ЕС, а также Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Консультативный Совет должен проводить встречи раз в три месяца для обсуждения прогресса в достижении целей Миссии. На заседаниях будут сопредседательствовать представители ЕС и ООН в Украине.

2. Членство в Консультативном Совете основывается на специальном приглашении, распространяемым Главой Делегации Европейской Комиссии и Представительством ПРООН в Украине.

3. Мандат членов Консультативного Совета заключается в:

- рассмотрении деятельности EUBAM в свете Меморандума о взаимопонимании, подписанном правительствами Молдовы, Украины и Европейской Комиссией
- высказывании их мнения по поводу достигнутых результатов, относящихся к общим и специфическим целям, оговоренным в Меморандуме о взаимопонимании
- обзоре и оценке сотрудничества между EUBAM и властями Молдовы и Украины
- обзоре и оценке сотрудничества между молдавскими и украинскими пограничными и таможенными службами
- предложении провести любой вид деятельности, благоприятствующей должной реализации целей EUBAM.

4. EUBAM будет следовать советам при получении подтверждения от Европейской Комиссии.

5. На совещаниях Консультативного Совета сопредседательствуют Главы Делегации Европейской Комиссии и представители ПРООН в Украине.

6. Глава и заместитель Главы Миссии EUBAM приглашаются к участию в Консультативных Советах:

- они ответственны за подготовку и представление обсуждаемых документов, отчетов, требуемых Председательством

- они имеют право принимать участие в дискуссиях и выражать свою точку зрения относительно оценки, наблюдений и предложений, представленных членами Консультативного Совета.

7. Штаб-квартира EUBAM выступает в роли Секретариата Консультативного Совета и отвечает за обеспечение содействия членам Консультативного Совета под руководством Председателя