



Региональное Бюро ПРООН по Европе и СНГ

**Управление границами и стандарты эффективного управления
Филипп Пирс
Главный советник по вопросам управления границами**

Международная конференция ЕС и Японии на тему «Управление границами и
трансграничное сотрудничество между Таджикистаном и Афганистаном»
Гостиница ХАЙАТТ, г. Душанбе, 4-5 марта 2014 г.

Уважаемый г-н Председатель, Ваши Превосходительства, коллеги и друзья!

Я снова возобновил свою работу по Центральной Азии после определенного перерыва. Мне отраднo видеть ситуацию в новом свете, а также заметить изменения, произошедшие за десять лет с того момента, когда я начал работать в сфере управления границами. Во-первых, я хотел бы поздравить правительства Центрально-Азиатских республик за заметные улучшения, а также признать щедрый вклад донорского сообщества, в частности Европейского Союза и Японии.

Однако, в целом, восприятия международного сообщества об управлении границ в Центральной Азии все еще представляются слабыми, характеризуюсь впечатлениями о неких сложных, запутанных норм и правил, коррупционных действий и отсутствия культуры государственной службы. Во время подготовки своей речи, я рассматривал международный обзор, характеризующий рейтинги стран по коррупции и прозрачности, и у меня возникло чувство боли как профессионала.

Не имеет значение насколько точны рейтинги. Восприятия не всегда могут полностью соответствовать действительности, хотя они имеют определенную значимость. Они оказывают воздействие на международные отношения и сотрудничество в области безопасности: начиная от решений трансграничных коммерсантов, иностранных инвесторов и потенциальных туристов, отношений широкой общественности и в особенности жителей приграничных районов, и кончая ключевым элементом аппарата государственной безопасности.

По всему СНГ построена и модернизирована инфраструктура, предоставлено новое оборудование, укреплен оперативный потенциал, но мало сделано в сфере институциональных и законодательных реформ, и - что более важно с точки зрения восприятия - мало серьезных и целенаправленных усилий для укрепления общественного доверия к честности, прозрачности и подотчетности пограничных ведомств.

Мне кажется, что сами правительства стран СНГ в настоящее время считают такие инициативы необходимыми. Существование коррупции на любой стадии в пограничных ведомствах рассматривается как прямая угроза безопасности граждан, национальной безопасности и международной безопасности. В настоящее время, неэффективные методы управления являются основным препятствием на пути развития торговли и прямых иностранных инвестиций, а также вызывают проблемы с соблюдением прав человека в сфере трудовой миграции. Они представляют собой также значительный фактор в отчуждении приграничных общин.

Конечно, это чувствительные вопросы, и они должны решаться тактично и при взаимодействии всех сторон. Теперь, правительства Центрально-Азиатских государств не нуждаются и не заслуживают того, чтобы их постоянно учили как действовать и как решать подобные вопросы. Следовательно, возникает вопрос: как мы можем

наилучшим образом оказать поддержку Центральным-Азиатским государствам преодолеть возникшие негативные представления? Я вижу две предпосылки для действия.

Во-первых, стремление к переменам должно исходить от руководства стран на самом высоком уровне, с тем чтобы у внутренней и международной аудитории укрепилась уверенность в том, что любые корыстные интересы - государственные или частные - могут быть преодолены. Хотя национальные стратегии по борьбе с коррупцией могут представлять собой всеобъемлющую базу для вмешательства по мере необходимости, однако необходимы более конкретные и практические планы действий по реформированию пограничных ведомств, с рассчитанными мероприятиями и сроками для их реализации.

Во-вторых, необходима реализация некоего стратегического подхода, соизмеримого с политической волей. Стратегическими целями являются обеспечение гражданской, национальной и международной безопасности, а также содействие развитию приграничной торговли и прямых иностранных инвестиций. Какие бы механизмы не действовали на границе, содействие укреплению внутреннего и международного доверия заключается в представлении пограничных ведомств в качестве государственных служб, которые в совокупности обеспечивают определенную позитивную предсказуемость на границах для тех, кто их пересекает. Для потенциальных прямых иностранных инвесторов, пограничные пункты представляют собой нечто вроде окон и дверей в страну.

Должна применяться такая концепция управления границами в качестве государственной службы (например, обеспечение безопасности граждан от организованной преступности и террористов, защита населения от некачественных товаров, контрафактных лекарств, болезней растений и животных, содействие

развитию торговли и передвижению людей, предоставление убежища и готовность к стихийным бедствиям), которая представляется более понятной для широкой общественности и которая требует значительных усилий для улучшения прозрачности, честности и ответственности пограничных ведомств.

Общее впечатление от неэффективных методов управления границами в Центральной Азии не представляются полезными в качестве основы для действий. Каждая страна имеет различные проблемы, возможности и потребности в этом отношении, и каждая страна захочет определить свою собственную траекторию развития в этой сфере. На техническом уровне, однако, имеется общее согласие в отношении определенного рода требуемых вмешательств. Я склонен думать, с точки зрения мер по повышению прозрачности, честности и ответственности, но они охватывают все меры, определенные Всемирным банком, ОЭСР и другими международными учреждениями относительно, например, показателей по упрощению процедур торговли.

С точки зрения прозрачности, требуются, как правило, меры для повышения уровней консультаций с пограничными ведомствами, издания и распространения торговой информации, укрепления пунктов общественного расследования и горячих линий по рассмотрению жалоб, совершенствования систем регулирования деятельности торговцев. Эти меры должны сопровождаться проведением кампании по информированию общественности касательно процесса реформ. Только этим путем можно достичь изменение внутреннего и международного восприятия.

В настоящее время в Центральной Азии внедряются схемы «единого окна», что является огромным шагом вперед во всех отношениях. Это позволит создать благоприятные условия для развития торговли и прямых иностранных инвестиций, а также эффективно бороться с коррупцией. В этом плане, передвижение средств происходит через систему онлайн-платежей, что облегчает проведение

электронного аудита и слежение движения средств, а также сокращает потребность в наличных деньгах на границах.

Первое, что я хочу сказать о коррупции на границах, что дело на мой взгляд не только в заработной плате. Признаюсь, что жалование играет важную роль. Однако, система окладов в некоторых пограничных ведомствах почти равны европейским стандартам, и при этом эти ведомства все еще сохраняют за собой репутацию коррумпированности.

По моему мнению, необходимо разработать более широкую концепцию по повышению стандартов профессионализма, что означает поддержку пограничных ведомств в принятии комплексного подхода в управлении кадрами. Поддержку следует оказать ведомствам в проведении анализа рисков и недостатков в нормативно-правовых актах, а также предоставить им выбор для проведения надлежащих изменений, в т.ч. порядок назначения, продвижения, аттестации, оценки результатов деятельности, ротации, конфликт интересов и дисциплинарных взысканий. Для этого, необходимо пересмотреть действующие кодексы поведения. Необходимо применение систем мониторинга по декларациям доходов/активов и выявлению конфликта интересов, а также налаживание видеонаблюдения за взаимодействием персонала с гражданским населением на пограничных пунктах пропуска.

Важно, чтобы ведомственные учебные заведения смогли приспособить и внедрить международных стандартных учебных модулей по профессиональной этике, качеству выполняемых работ и осознанию коррупции для действующего персонала и новых сотрудников. Следует оказать поддержку в подготовке учебных программ, руководств и стандартных технологических процессов до уровня пограничных пунктов пропуска. Как только будут задействованы эти элементы, возникнет необходимость в применении международного опыта в разработке схем, предназначенных для

стимулирования и вознаграждения сотрудников пограничных ведомств посредством премий и надбавок к зарплате.

Улучшение подотчетности пограничных ведомств, как правило, предполагает вовлечение различных инстанций, омбудсменов, судебной власти, СМИ, парламента, гражданского общества, аудиторских учреждений и общественности. Работа с некоторыми из вышеназванных структур представляется более или менее возможным в странах Центральной Азии. Я считаю более полезным определить какая структура и кому должна быть подотчетна, независимо от страны. Нижестоящие службы, действующие на передовой линии, должны отчитываться перед вышестоящей инстанцией; вышестоящее руководство ведомств должны отчитываться перед Правительством; а Правительство в свою очередь должна отчитываться перед народом посредством негосударственных структур и избирательного процесса.

В виду того, что глобальная торговля и угрозы безопасности характеризуются как трансграничные вопросы, мне хотелось бы сюда добавить также то, что в настоящее время повышается ответственность государств друг перед другом, в частности в сфере управления границами. Подобная взаимная ответственность реализуется посредством соблюдения множества различных международных стандартов и конвенций, которые требуют строгого выполнения всеми государствами, если им необходимо выполнить свои цели и задачи. Я считаю, что данный вопрос о взаимозависимости и взаимоответственности представляет особую актуальность для стран Центральной Азии на сегодняшний день, также как и проблемы безопасности и региональной интеграции, которые представляют актуальность для региона сейчас и в будущем.

Я бы хотел особо упомянуть о приграничных общинах. Они представляют собой особую категорию населения, перед которыми пограничные ведомства несут ответственность. В приграничных районах Центрально-Азиатских государств

проживают в основном этнические меньшинства, живущие в неблагоприятных условиях и часто выражают недовольство. В этих районах наблюдается незначительный доступ к государственным службам и определенные ограничения в поездках к родным и близким по ту сторону границы. На местном уровне, трансграничная торговля и транзит часто сдерживается бюрократическими процедурами, притеснением и вымогательством. Многие местные общины враждебно воспринимают все, что имеет отношение к границе и связанными с ней ограничениями.

От внешних границ ЕС до Ферганской долины, а также и таджикско-афганской границы, уязвимые слои приграничного населения превратились в плодородную почву для вербовки боевиков и создания сетей организованной преступности, промышленные незаконную торговлю наркотиками, оружием и людьми. Нестабильность и коррупция, вызываемая этими сетями, в скором времени становится систематическим, угрожая безопасности, подрывая законную торговлю и транзита, а также представляя потенциальную угрозу программе развития в целом. В этой связи, имеет большое значение более эффективная адаптация приграничных общин к режиму пограничного контроля, а также к легитимной системе правопорядка.

Для этого, необходимо изменить мышление, а также требуется определенная готовность пограничных ведомств к выполнению ряда мер по укреплению доверия среди местного населения. По прошествии нескольких лет, эта практика прошла успешное испытание в ряде случаев по всему миру. В этой сфере, Программа развития ООН имеет богатый опыт. ПРООН могла бы оказать очень ценную поддержку, если это потребуется.

С 2002 года, от имени Европейского Союза и своих учреждений ПРООН оказала помощь странам бывшего Советского Союза в размере около 300 миллионов долларов США, которые были направлены на реализацию проектов по управлению границами и

других соответствующих проектов. ПРООН готова продолжать работу в сфере управления границами в Центральной Азии и в других регионах, где правительства и доноры проявят интерес и где имеется убедительное обоснование для реализации подобных проектов.

Как полагают в ПРООН, в настоящее время многостороннее сотрудничество остается весьма привлекательным вариантом для наращивания потенциала в сфере управления границами в Центральной Азии, и этот вариант требует институционализацию руководимого спросом подхода. Следует поощрять правительства Центрально-Азиатских государств в представлении своих планов и проектов, а также следует оказать им техническое содействие в подготовке планов и проектов для рассмотрения потенциальными донорами. Касательно применения экспертных знаний при реализации планов и проектов, ПРООН признает существующий потенциал в СНГ, и выражает заинтересованность в использовании опыта СНГ, в дополнение к финансируемым со стороны ЕС и США программам, в соответствии с политикой ПРООН по отношению к сотрудничеству «Юг-Юг».

Можно использовать другие экспертные знания стран за пределами СНГ, что также представляет большой интерес. Грузии удалось в значительной степени преодолеть проблему восприятий после реализации крупной программы по реформированию. Грузинские коллеги с готовностью признают, что работа в этом направлении все еще продолжается, и в этом плане требуется поддерживать постоянную бдительность. Страны Прибалтики имеют также значительный опыт относительно переходного процесса после объединения с Евросоюзом, и они могли бы поделиться своим опытом. ПРООН тесно взаимодействует с Латвией по данному вопросу, вслед за обмена письмами о готовности к сотрудничеству между директором Регионального Бюро ПРООН по Европе и СНГ г-жой Чихан Султаноглу и начальником Пограничной службы Латвии генералом Гарбарсом.

Программа развития ООН хорошо известна своей работой в сфере эффективного управления, реализацией антикоррупционных программ и развития потенциала в целом. Посредством своего Братиславского регионального центра, Региональное бюро ПРООН по Европе и СНГ может предложить на стратегическом уровне консультацию правительствам в вопросах разработки секторных антикоррупционных стратегий для управления границами; консультационные услуги в вопросах принятия и выполнения соответствующих международных конвенций и стандартов; техническую оценку, разработку проектов; определения донорского финансирования; оказания поддержки в реализации проектов, а также услуги по мониторингу и оценкам.

Я считаю, что мандат и легитимность ПРООН в качестве независимой глобальной организации позволяет ей решать деликатные вопросы, характеризующие ось «безопасность – развитие». ПРООН имеет долгосрочное присутствие на местах, пользуется доверием правительств и хорошо осведомлена о местных реалиях.

Эффективное управление представляет из себя как задачу по эффективному управлению границами, так и средство для выполнения этой задачи. В настоящее время, ПРООН сотрудничает с правительствами ряда стран СНГ по этим вопросам, и выражает готовность оказать содействие правительствам всех Центрально-Азиатских государств, а также Афганистану, если поступит от них запрос.

Спасибо за внимание.