

В. Ковальская,

аспирант кафедры права Европейского Союза и сравнительного правоведения
Национального университета «Одесская юридическая академия»

МИССИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ПО ОКАЗАНИЮ ПОГРАНИЧНОЙ ПОМОЩИ МОЛДОВЕ И УКРАИНЕ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОЗДАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

Вопрос о создании миссии Европейского Союза (далее – ЕС, Евросоюз) по оказанию пограничной помощи Молдове и Украине (далее – Миссии EUBAM, Миссии) тесно связан с Приднестровским конфликтом, поэтому, для того чтобы раскрыть вопрос политики кризисного регулирования региональных конфликтов и Миссии EUBAM, следует отметить намерение ЕС активно участвовать в данном вопросе.

Целью статьи является исследование международно-правовых основ создания и функционирования миссии ЕС по оказанию пограничной помощи Молдове и Украине.

Одно из первых официальных упоминаний о Приднестровском конфликте в документах политики соседства приходится на первое сообщение Европейской комиссии по будущей политике соседства в марте 2003 г. В нем, в частности, говорилось: «Непризнанные государственные образования, такие как Приднестровье, как магнит, привлекают организованную преступность и могут дестабилизировать или прервать процесс государственного строительства, политической консолидации и устойчивого развития» [1]. В целом в документе было четко прописано намерение ЕС активным образом участвовать в «предотвращении конфликтов и управлении кризисами» на периферии Евросоюза.

Молдова способствовала вовлечению ЕС в приднестровский сюжет. В неофициальных предложениях молдавского МИД относительно будущего Плана действий ЕС-Молдова, Придне-

стровскому урегулированию отводилось ключевое место. Молдова предлагала рассмотреть возможность назначения специального представителя ЕС по Молдове (ответственного, прежде всего, за вовлечение ЕС в Приднестровское урегулирование), а также возможность участия представителей ЕС в мониторинге приднестровского участка молдавско-украинской границы.

На начало 2004 г. позиция ЕС по приднестровскому сюжету была выражена в следующих пунктах:

– Приднестровье является неотъемлемой частью Республики Молдова. По данной причине в документах ЕС чаще всего звучат такие формулировки как «Приднестровский регион Республики Молдова», а резолюции Европейского парламента по Приднестровью именуется резолюциями по ситуации в Республике Молдова;

– присутствие на территории Приднестровья российских миротворцев, а также помощь, оказываемая Россией Приднестровью, негативно влияет на перспективы разрешения конфликта. В частности, данная позиция находит подтверждение в Плане действий Молдова-ЕС, где Евросоюз декларирует своей обязанностью добиваться от России выполнения решений Стамбульского саммита ОБСЕ [2, с. 12];

– приднестровское руководство допускает серьезные нарушения прав человека, преследует оппозицию и независимые СМИ, а также контролирует теневую экономическую активность, существующую благодаря фактическому



нераспространению молдавского таможенного законодательства на территории Приднестровья.

До 2005 г. основная активность ЕС на приднестровском направлении заключалась в санкциях против руководства Приднестровья. Данные санкции впервые были введены в 2003 г. и заключались в запрете для ряда представителей высшего руководства Приднестровья на въезд на территорию стран-членов Евросоюза [3]. Основной официальной причиной введения санкций было названо то, что руководство Приднестровья препятствует переговорному процессу по Приднестровскому урегулированию. В 2004 г. санкции были продлены [4].

С появлением сообщения Европейской комиссии «Большая Европа» в марте 2003 г. и в январе 2004 г. Европейская комиссия провела с представителями Молдовы и Украины консультации по демаркации молдавско-украинской границы, по аспектам признания Украиной молдавских единых таможенных штампов, а также введению совместного молдавско-украинского контроля на границе [5].

Более активное вовлечение Евросоюза в приднестровский сюжет началось в 2005 г. с принятием Плана действий ЕС-Молдова. В Плате действий содействие разрешению приднестровского конфликта было названо одной из ключевых задач и значилось первым номером в числе 10 приоритетов документа. Причем в качестве одного из первых шагов упоминалась необходимость распространения общемолдавского режима управления границами на Приднестровье [2, с. 4]. Также в документе указывалось на необходимость трехстороннего сотрудничества Молдовы, Украины и ЕС по урегулированию приднестровского сектора молдавско-украинской государственной границы.

В Плате действий ЕС-Украина также была прописана необходимость активного сотрудничества Украины и ЕС в содействии разрешению приднестровского конфликта, причем в качестве одного из его приоритетов. В документе

указывалось на тот факт, что такое сотрудничество затронет, в том числе, и вопросы регулирования молдавско-украинской границы.

02 июня 2005 г. Президенты Республики Молдова и Украины направили в ЕС совместное обращение с просьбой оказать дополнительную поддержку в наращивании потенциала в целом в области управления границей, в том числе и в таможенных вопросах, вдоль всей молдавско-украинской границы. В обращении, в частности, содержалась просьба о содействии в создании «международного порядка осуществления таможенного контроля и эффективного механизма мониторинга границы на приднестровском участке молдавско-украинской государственной границы». Важной предпосылкой для начала работы Миссии было формальное соглашение молдавских и украинских властей относительно мандата Миссии и ее задач. 07 октября 2005 г. такое соглашение было достигнуто путем подписания «Меморандума о взаимопонимании» между Министрами иностранных дел Республики Молдова и Украины. Миссия ЕС по приграничной помощи начала свою работу 01 декабря 2005 г. В Меморандуме была закреплена роль Миссии в качестве подразделения Европейской комиссии, осуществляющего консультативные функции по вопросам таможенного контроля на границе Украины и Молдовы. В числе важных полномочий экспертов Миссии было закреплено право в случае возникающих сомнений в прозрачности процедуры потребовать от работника таможенной службы Украины либо Молдовы провести повторные таможенные процедуры в отношении того или иного груза или лица (ст. 2:5). Срок работы Миссии был определен в 24 месяца с возможностью дальнейшего продления. Любопытно, что в Меморандуме даже были предусмотрены задачи миссии на случай успешного разрешения Приднестровского конфликта. Миссия ежегодно публикует отчеты о своей деятельности, штаб-квартира Миссии разместилась в Одессе.



С этого момента Миссия приграничного содействия регулярно упоминалась в отчетах Европейской комиссии по выполнению плана действий Молдова-ЕС и других документах, касающихся политики соседства, в качестве примера успешного вовлечения ЕС в управление кризисами на его периферии.

Правовой основой развертывания миссии ЕС по оказанию пограничной помощи Молдове и Украине является Меморандум о взаимопонимании между Правительством Украины, Правительством Республики Молдова и Европейской комиссией о Миссии Европейской комиссии по оказанию приграничной помощи Республике Молдова и Украине, который был одобрен Распоряжением Кабинета Министров Украины от 05 октября 2005 г. № 421-р. Руководящим органом Миссии является Консультативный совет, который собирается два раза в год.

Консультативный совет EUBAM состоит из высокопоставленных представителей молдавских и украинских таможенных и пограничных ведомств, Европейской комиссии, Специального представителя ЕС для Молдовы, 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. Заседания Совета проводятся ежеквартально с целью обзора достижений, оценки сотрудничества Миссии с партнерскими службами, одобрения ключевых результатов и предоставления рекомендаций по усовершенствованию работы Миссии.

Нейтралитет, партнерство, надежность, результативность, ориентация на предоставление услуг и прозрачность – это шесть основных ценностей Миссии. Мандат Миссии продлевался уже трижды (в 2007, 2009 и 2011 гг.), при этом действующий ныне мандат истекает 30 ноября 2015 г.

Миссия ЕС уполномочена оказывать содействие органам государственной власти Украины и Молдовы, осуществлять координированные мероприятия в пограничной, таможенной и налоговой сферах, поддерживать мероприятия, реализуемые для пограничных служб Молдовы и Украины, таможенных администраций, других правоохранительных органов, а также соответствующих органов государственной власти в рамках Механизма быстрого реагирования ЕС и программы Tacis.

EUBAM является консультативно-техническим органом, полностью финансируемым ЕС в рамках Европейского инструмента добрососедства и партнерства, мандат которого предусматривает наращивание возможностей наших партнеров, в первую очередь пограничных и таможенных ведомств, а также других правоохранительных и государственных органов Молдовы и Украины в области управления границами.

Миссия ЕС насчитывает приблизительно 100 откомандированных сотрудников и работников по контракту, в основном, из стран-членов ЕС, а также более 120 сотрудников из Молдовы и Украины. У большинства экспертов из стран ЕС есть опыт в пограничных, таможенных службах или полиции своих родных стран; многие откомандированы Правительствами своих стран на период службы в Миссии. Протяженность молдавско-украинской государственной границы составляет 1 222 км, из которых 955 км «зеленой» (сухопутной) границы и 267 км «голубой» (речной) границы. Шесть полевых офисов (3 – в Молдове, 3 – в Украине) и Штаб Миссии EUBAM в Одессе охватывают всю протяженность границы.

Задача Миссии состояла в том, чтобы содействовать в укреплении потенциала по управлению границей и ее охране в соответствии со стандартами ЕС, а также оказывать техническую помощь в процессе урегулирования Приднестровского конфликта. Основными партнерами Миссии являются пограничная и таможенные службы Молдовы и



Украины, а также Пограничная полиция Республики Молдова, правоохранительные и другие государственные органы двух стран. Принципы сотрудничества между Миссией и её молдавскими и украинскими партнерами изложены в Меморандуме о взаимопонимании (далее – МоВ), подписанном 07 октября 2005 г. В МоВ предусмотрены мандат, механизмы сотрудничества и статус EUBAM, оказание содействия, юридическая ответственность и срок деятельности Миссии. Хотя консультативная роль EUBAM предполагает определенные привилегии, Миссия не наделена исполнительными полномочиями. Более того, несмотря на то что ключевую роль в создании Миссии сыграла нестабильность в Приднестровье, EUBAM не вмешивается в политические процессы и не принимает в них непосредственного участия. Однако сотрудники Миссии надеются, что та техническая и консультативная помощь, которую они могут предложить, а также оказание содействия в укреплении доверия внесут значительный вклад в окончательное урегулирование конфликта.

EUBAM проводит обучение без отрыва от работы, оказывает техническую помощь и предоставляет рекомендации пограничным и таможенным службам Молдовы и Украины, тем самым укрепляя их потенциал в борьбе с нарушениями таможенных правил, выявлении случаев незаконного перемещения товаров и торговли людьми, а также в осуществлении эффективного пограничного и таможенного контроля и охраны границы. Миссия проводит специализированные курсы обучения по ключевым таможенным вопросам и вопросам пограничного контроля, таким как анализ рисков и методы борьбы с контрабандой, организует учебные поездки в страны ЕС для ознакомления с передовым европейским опытом и содействия информационному обмену, а также постоянно способствует развитию межведомственного сотрудничества и гармонизации внутри каждой страны и на трансграничном

уровне между партнерскими службами Молдовы и Украины.

EUBAM регулярно проводит совместные пограничные патрули со своими партнерами, а также специальные совместные операции по охране границы. Миссия оказала значительное содействие в создании Системы обмена предварительной информацией (СОПИ), благодаря которой таможенные службы Молдовы и Украины получили возможность с апреля 2008 г. обмениваться данными, а также получать и координировать информацию по импорту и экспорту, что помогает противодействовать нарушению таможенных правил и другой незаконной деятельности.

EUBAM принимает участие в двух постоянных рабочих группах вместе с работающими на границе службами принимающих государств: одна группа концентрирует свою работу на вопросах борьбы с незаконной миграцией и торговлей людьми, а другая – на вопросах борьбы с незаконным перемещением оружия, контрабандой и нарушениями таможенных правил. Миссия также предоставляет нейтральные технические рекомендации по выполнению Совместной декларации (подписанной премьер-министрами Республики Молдова и Украины в 2005 г.), в результате которой был введен новый таможенный режим, предусматривающий возможность получения расположенными в Приднестровье компаниями торговых преференций ЕС на экспорт при условии, что они зарегистрировались в соответствующих органах Молдовы. Центральным элементом политики безопасности ЕС является общеевропейская Стратегия интегрированного управления границами (далее – ИУГ). EUBAM также оказывает поддержку своим партнерам в Молдове и Украине в реализации планов действий по ИУГ. В то же время, благодаря Совместному отчету об оценке безопасности на границе, Миссия и её партнеры могут определить новые тенденции и провести оценку рисков вдоль молдавско-украинской границы. Кроме того, пар-



тнеры в обеих странах, участвующие в демаркации общей границы, имеют возможность воспользоваться помощью технических специалистов в данной области. Миссия также оказывает помощь своим партнерам в реализации планов действий по вопросам либерализации визового режима.

Успешное выполнение задач Миссии привело к тому, что мандат ЕУВАМ продлевался трижды. На протяжении последних десяти лет ЕУВАМ содействовала наращиванию потенциала в области пограничного и таможенного управления в целом, а также улучшению возможностей Молдовы и Украины в борьбе с трансграничной преступностью и приближению стандартов пограничных и правоохранительных органов к стандартам ЕС. Как Республика Молдова, так и Украина являются бенефициарами Европейской политики добрососедства и Восточного партнерства, включая Ведущую инициативу ИУГ, которая помогает партнерам в разработке стратегий ИУГ, согласовании правил управления границей и принятии лучших практик в соответствии со стандартами ЕС. Она охватывает такие области, как либерализация визового режима, демаркация границы и таможенные вопросы. Миссия содействует Республике Молдова и Украине в выполнении их обязательств в рамках Планов действий Европейской политики добрососедства (ПД ЕПД) и Соглашений о партнерстве и сотрудничестве (СПС), предоставляя поддержку в разработке политики и стратегий.

Ключевые слова: миссия ЕС, пограничная помощь, региональный конфликт, План действий, функционирование Миссии.

В статье предпринимается попытка дать международно-правовую оценку создания и функционирования Миссии Европейского Союза по оказанию пограничной помощи Республике Молдова и Украине. Акцентируется внимание на функциональном назна-

чении Миссии, которая оказывает всевозможную помощь в регулировании пограничных отношений между Украиной и Молдовой.

У статті робиться спроба дати міжнародно-правову оцінку створення й функціонування Місії Європейського Союзу із надання прикордонної допомоги Республіці Молдова та Україні. Акцентується увага на функціональному призначенні Місії, яка надає всіляку допомогу в регулюванні прикордонних відносин між Україною та Молдовою.

In this article is an attempt to give an international legal assessment of the establishment and functioning of the Mission of the European Union Border Assistance to The Republic Of Moldova and Ukraine. The attention is focused on the functional purpose of the Mission, which provides all possible assistance in regulating the border between Ukraine and Moldova.

Литература

1. Communication from the European Commission to the Council and the European Parliament "Wider Europe – Neighbourhood": A new framework for relations with our eastern and southern neighbours. COM(2003) 104 final [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf.
2. EU/Moldova Action Plane, 22 February 2005 / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf.
3. Council Common position 2003/139/CFSP of 27 February 2003 concerning restrictive measures against the leadership of the Transnistrian region of the Moldovan Republic // OJ. 28.02.2003. L 53/60-61.
4. Council Common position 2004/179/CFSP of 23 February 2004 concerning restrictive measures against the leadership of the Transnistrian region of the Moldovan Republic // OJ. 24.02.2004. L55/68-69.
5. Country Strategy Paper 2004-2006. National Indicative Programme 2005-2006. Moldova/European external action service [Електронний ресурс]. – Режим доступа у : http://www.eeas.europa.eu/moldova/csp/csp04_06_nip05_06_en.pdf.