

ЯК РОЗВИТОК ІНТЕГРОВАНОГО УПРАВЛІННЯ КОРДОНАМИ МОЖЕ ДОПОМОГТИ ПОДОЛАТИ ВИКЛИКИ, СПРИЧИНЕНІ ПОВНОМАСШТАБНОЮ ВІЙНОЮ

аналітична записка

авторка: Ліліана Філіпчук,
аналітикиня та керівниця проектів Cedos

Ефективне управління кордонами може допомогти державам досягти більш збалансованого підходу, який зміцнює їхню національну безпеку і водночас захищає права та зменшує потенційну вразливість тих, хто перетинає кордони. Під час повномасштабної війни з РФ першочерговою потребою є захист державного кордону, мінімізація людських та інфраструктурних втрат; водночас виникають можливості впровадити зміни у сфері управління кордонами, наслідки яких будуть мати позитивний вплив і після завершення бойових дій.

Ця аналітична записка пропонує шляхи розвитку ІУК на відомчому, міжвідомчому та міжнародному рівнях, що допоможуть у подоланні викликів, пов'язаних з повномасштабною війною та масовим переміщенням людей.

1. ЗАЛУЧЕННЯ БІЛЬШОЇ КІЛЬКОСТІ СТЕЙКХОЛДЕРІВ ДО КООРДИНАЦІЇ МІЖ НИМИ

Окрім основних суб'єктів з управління кордонами, що визначені у Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року¹, є інші стейкхолдери з державного та недержавного секторів, чия діяльність та інтереси необхідно враховувати. Цих стейкхолдерів також варто залучати до структур координації і співробітництва ІУК — чи то на тимчасовій, чи на більш постійній основі².

1

Розпорядження КМУ "Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року"

2

European Commission. Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation

ПРО ЯКІ ОРГАНИ ВЛАДИ ЙДЕТЬСЯ?

Щодо державних органів, потребує посилення взаємодії між Держприкордонслужбою, що є органом управління кордоном, відповідальним за контроль за особами, та установами, відповідальними за видачу ліцензій посередникам у працевлаштуванні за кордоном. Йдеться про Міністерство економіки та, головне, Державну службу зайнятості, що відповідає за видачу дозволів на працевлаштування громадян іноземних країн та осіб без громадянства і видає їм дозволи на працю. Така співпраця передбачала би спільний моніторинг та обмін інформацією щодо випадків торгівлі людьми, а також порушення трудових прав, що трапляються внаслідок некомпетентної роботи або шахрайства з боку агенцій-посередників. З іншого боку, тісніша взаємодія цих державних органів допомогла би виявляти осіб, які наймають іноземців без дозволу на працю або організовують їхнє незаконне перебування.

Іншим державним органом, з яким наразі може бути потрібна тісніша співпраця — Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. У березні цього року Міністерством було створено цілодобову «гарячу телефонну лінію» для координації зусиль із захисту прав людей, що постраждали від збройної агресії та їхньої евакуації до безпечних територій. Мета гарячої лінії — надання допомоги громадянам, центральним та місцевим органам виконавчої влади і органам місцевого самоврядування³. Водночас,

люди, які евакуюються, можуть потребувати консультування щодо питань перетину державного кордону — наприклад, щодо супроводу неповнолітніх осіб. За умови залучення Держприкордонслужби до роботи гарячої лінії чи навчання її працівників цей напрямок роботи буде відповідати на більшу кількість потреб.

До співпраці варто залучати тих, хто займаються евакуацією людей за кордон та гуманітарною допомогою на прикордонні — це АТ «Укрзалізниця», великі автобусні перевізники, міжнародні та волонтерські організації. Ці стейкхолдери мають більше можливостей взаємодіяти з людьми, що перетинають кордон, а отже — можуть бути корисними для обміну актуальною інформацією.

Можливими є три основні механізми залучення більшої кількості стейкхолдерів, які можна поєднувати між собою. Один із можливих способів — через двосторонні / багатосторонні домовленості / угоди / меморандуми. При укладанні двосторонніх / багатосторонніх договорів між суб'єктами УІК можна визначати, які з положень дійсні лише на період дії правового режиму воєнного стану. Окрім того, можна залучати більше стейкхолдерів шляхом розширення складу міжвідомчої робочої групи з питань координації УІК та створення у ній робочих підгруп (секторальних / тематичних груп). Також можливим є запровадження відділів або окремих посад координаторів із питань зв'язків у кожному органі влади, що є суб'єктом УІК.

2. СТВОРЕННЯ ПЛАНІВ ТА СТАНДАРТНИХ ПРОЦЕДУР НА ВИПАДОК НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Стратегія інтегрованого управління кордонами передбачає удосконалення системи аналізу та оцінки ризиків⁴. Разом з тим, створення планів на випадок настання надзвичайних ситуацій є наступним і необхідним кроком для кращого управління ризиками. Частина ризиків, які були передбачені, наступили — втім, загроза просування бойових дій чи збільшення їхньої інтенсивності, застосування хімічної або тактичної ядерної зброї, дефіцит медикаментів і продовольства може спричинити нову хвилю масового переміщення людей.

Відповідні плани мають стосуватися всіх відомств, залучених до ІУК та в них має бути деталізовано розподіл обов'язків суб'єктів ІУК у екстремальних ситуаціях, таких як стихійні лиха, пандемічні захворювання, масовий наплив іммігрантів чи біженців, терористична загроза або пожежі в прикордонних зонах. Хоча ці плани мають бути розроблені на центральному рівні на основі аналізу ризиків, але їх необхідно коригувати для регіонального та місцевого рівнів⁵.

Персонал кожного учасника ІУК має бути проінформований про розподіл обов'язків і завдань між відомствами. Серед основних питань, які необхідно вирішувати заздалегідь: наявність контактних даних місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, щоб взаємодіяти з ними в конкретних ситуаціях; можливість відкриття додаткових пунктів пропуску; інформування про основні та запасні евакуаційні шляхи тощо.

До, під час та після гуманітарних криз, що пов'язані з інтенсивним транскордонним рухом, застосовуються принципи гуманітарного управління кордонами, розроблені МОМ⁶. При правильному застосуванні такі заходи захищають постраждалих від кризи осіб, водночас поважаючи національний суверенітет і безпеку. Розбудова потенціалу гуманітарного управління кордонами має передбачати, серед іншого, збір та аналіз даних щодо перетину кордону у режимі реального часу для відстежування раптових змін у кількості транскордонних переміщень; створення систем забезпечення допомоги вразливим мігрантам; закупівлю мобільного обладнання для створення додаткових місць для оформлення у пунктах пропуску.

3

Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. Графік гарячої лінії

4

Розпорядження КМУ "Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року"

5

European Commission. Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation, c. 57

6

International Organization for Migration (IOM). Humanitarian Border management

3. РОЗВИТОК ЛЮДСЬКИХ РЕСУРСІВ СУБ'ЄКТІВ ІУК

Проведення спільних заходів з підготовки персоналу, тренінгів та навчань передбачені у Стратегії інтегрованого управління кордонами⁷. Складова управління людськими ресурсами державних органів-суб'єктів ІУК набула ще більшої важливості із повномасштабним вторгненням РФ, адже частина людей, які перетинають державний кордон України, перебувають у вразливому становищі, і робота з ними може потребувати особливих підходів.

Зокрема, більш вразливими можуть бути діти, які виїжджали самостійно чи у супроводі дорослих, які не є батьками чи законними опікунами. Відповідно до опитування 4Service, більше третини (34%) підлітків виїхали з України з своїми родичами, які не є батьками. Ще 7% здійснили виїзд самостійно⁸, хоча законом встановлено, що особи до 16 років можуть виїжджати лише у супроводі дорослих, які мають на це уповноваження.

Відтак, може бути корисним проведення додаткових навчань у форматі тренінгу для тренерів серед працівників прикордонної служби і правоохоронних органів, що охоплював би ознайомлення з правовими нормами, що стосуються правового режиму воєнного стану; методиками інтерв'ювання вимушених мігрантів (в тому числі, уразливих категорій); елементами гуманітарного реагування тощо⁹.

Розвиток ІУК на відомчому, міжвідомчому та міжнародному рівнях необхідний для вирішення проблем, що пов'язані з повномасштабною війною та масовим пе-

реміщенням людей. Записка пропонує три зміни, які можливо втілити за відносно невеликої кількості часових та фінансових ресурсів. По-перше, для злагодженого реагування на потенційно загрозливі ситуації чи тенденції до координації ІУК варто залучати більшу кількість стейкхолдерів як з державного, так і з недержавного секторів. По-друге, через постійну загрозу виникнення надзвичайних ситуацій суб'єкти ІУК мають розробляти чіткі плани на випадок їх настання. По-третє, досі нетипові для України інтенсивність і характер транскордонних переміщень оприявнює потребу в додаткових навчаннях для учасників ІУК щодо роботи з людьми, що перебувають у вразливому становищі.

7

Розпорядження КМУ "Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року"

8

Дослідження поведінки та настроїв українців, що вимушені були виїхати в Європу внаслідок війни в Україні

9

OHCHR. Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders