

В. М. Серватюк,  
доктор військових наук, професор, професор кафедри розвідки інституту державного  
військового управління, Національний університет оборони України, м. Київ  
В. В. Івко,  
старший офіцер Міжнародно-правовий департамент Адміністрації  
Держприкордонслужби України, м. Київ

## ЗАЛУЧЕННЯ МІЖНАРОДНОЇ ДОПОМОГИ НА ПРИКЛАДІ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

*У статті на основі фактичних матеріалів проаналізовано та узагальнено досвід реалізації проєктів міжнародної технічної допомоги в Державній прикордонній службі України за період з 2002 по 2011 роки, їх вплив на реформування прикордонного відомства, створення інтегрованої системи управління кордонами. Стаття покликана активізувати дослідження механізмів державного управління при подальшій реалізації проєктів міжнародної технічної допомоги в Державній прикордонній службі України.*

*In the article basing on factual materials it is analyzed and summarized the State Border Guard Service of Ukraine experience in international assistance projects implementation for the period of 2002–2011, their influence on the border guard agency reformation and integrated border management system creation. The article is targeted to brisk up research of public management mechanisms in further implementation of international technical assistance projects in the State Border Guard Service of Ukraine.*

*Ключові слова: проєкти міжнародної технічної допомоги, механізми державного управління, інтегроване управління кордонами, донор, євроінтеграція.*

### АКТУАЛЬНІСТЬ

Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України достатньо наполегливо та цілеспрямовано намагаються започаткувати та провести реформи, які дозволять державі досягнути значних успіхів в сфері економіки, демократичних цінностей, підвищенню соціальних стандартів, викоріненню корупції. На сьогодні вже можливо говорити про перші успіхи та невдачі, робити висновки, намітити подальші шляхи розвитку досягнутих успіхів та усунення виявлених недоліків.

За цих умов при реалізації та досягненні поставлених задач важливу роль відіграє міжнародна допомога урядів країн-донорів, в першу чергу Сполучених Штатів Америки (далі — США) та Європейського Союзу (далі

— ЄС), і міжнародних організацій. За офіційною інформацією Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (далі — Мінекономрозвитку), на теперішній час в Україні зареєстровано та реалізується десятки проєктів міжнародної допомоги, донорами яких є уряди іноземних держав, Міжнародний валютний фонд, Європейський банк реконструкції і розвитку, громадські організації, фонди та т.ін.

За своєю суттю проєкти міжнародної допомоги в більшості випадків мають гуманітарний, технічний, соціальний, інформаційно-інтелектуальний характер спрямованості [1, 2]. В той же час, як свідчить проведений аналіз, незважаючи на їх різну сутність і направленість, метою та змістом усіх проєктів є надання допомоги Ук-

раїні у найшвидшому досягненні нею світових стандартів у всіх сферах загальнолюдської діяльності.

За оцінкою міжнародних і українських експертів, за роки незалежності Україна отримала різного роду міжнародної допомоги на мільярди доларів США. Достовірність їх оцінок знаходить своє підтвердження в звітах урядів країн донорів, громадських організацій та інших міжнародних інстанцій. За їх же оцінкою та висновками, ефективне використання виділених Україні мільярдів доларів США міжнародної допомоги повинно було забезпечити вирішення багатьох проблемних питань у всіх сферах діяльності державних органів виконавчої влади, інституцій та громадських організацій. На жаль, сподівання на позитивні результати в більшості випадків не підтвердились і на теперішній час ефективність проектів міжнародної допомоги, механізми їх реалізації знаходяться в центрі уваги експертів та громадськості [3; 4; 5].

Не залишаються вони також поза увагою Президента України та Кабінету Міністрів України. Найкращим підтвердженням цього є утворення Президентом України робочої групи з опрацювання пропозицій щодо вдосконалення залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги, до складу якої входять посадовці усіх заінтересованих центральних органів виконавчої влади. Активно реалізуються проекти міжнародної технічної допомоги Адміністрацією Державної прикордонної служби України (далі — Адміністрація Держприкордонслужби) та її органами охорони кордону.

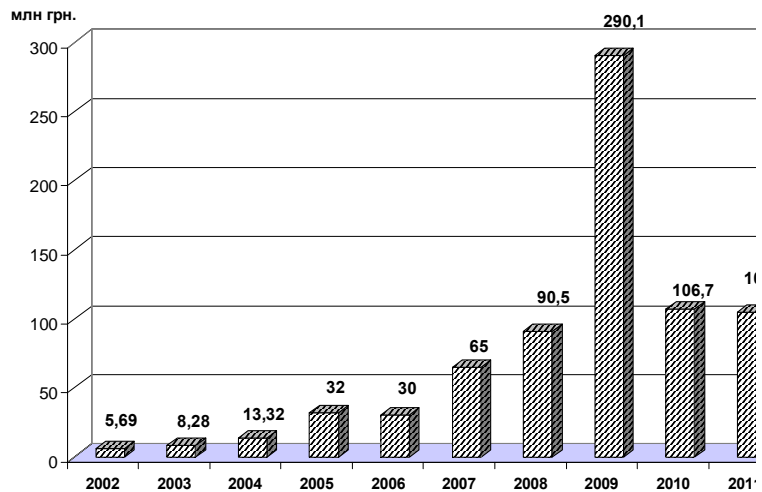
Виходячи з вищенаведеного, актуальність статті визначається необхідністю подальшого вдосконалення механізмів державного управління проектами міжнародної допомоги, підвищенням їх ефективності, практичної спрямованості. Розуміння суті проектів міжнародної допомоги, аналіз та узагальнення отриманих результатів їх реалізації є актуальним на нагальним на теперішній час.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Аналіз публікацій, наукових праць та спеціальної літератури з питань національної безпеки в цілому і реалізації проектів міжнародної допомоги зокрема показує, що даним проблемам було присвячено достатньо мало наукових праць.

Загалом механізми державного управління реалізації проектів міжнародної допомоги знаходять своє відображення в міжнародних угодах, законах України, указах Президента України та постановах Кабінету Міністрів України.

Так, в Паризькій декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги, до якої України приєдналась у 2009 році (на міжнародному рівні), в "спеціалізований" постанові Кабінету Міністрів України [6], яка регламентує порядок діяльності центральних органів виконавчої влади, обласних, районних, місцевих адміністрацій щодо залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги (на національному



**Рис. 1. Динаміка залучення міжнародної технічної допомоги в Державній прикордонній службі України за період 2002 — 2011 роки**

рівні) визначаються концептуально-правові механізми реалізації проектів міжнародної допомоги.

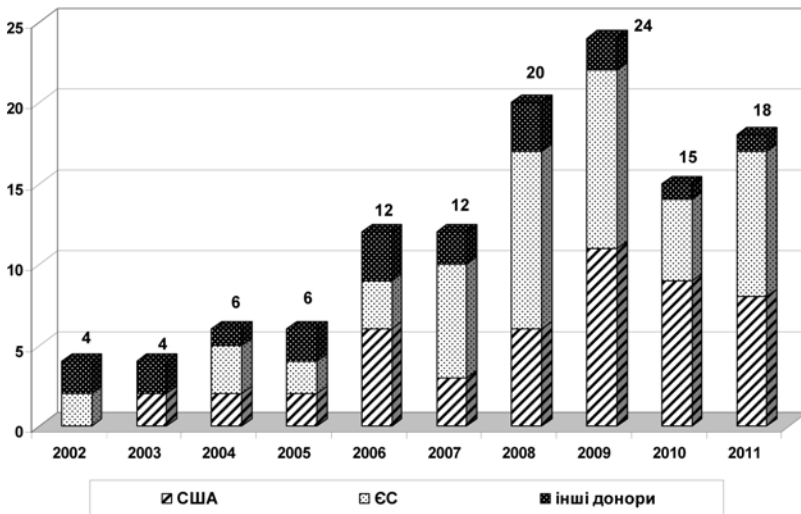
На теперішній час Україна має достатньо розвинену міжнародну нормативно-правову базу (в першу чергу, з США та ЄС). Підписані та ратифіковані Верховною радою угоди про фінансування за різними програмами ЄС, Угода про експортний контроль 2001 року, Меморандум про взаєморозуміння щодо допомоги з правоохоронних питань від 2002 року тощо. Ці документи окреслюють і визначають коло міжнародно-правових механізмів з надання нашої державі міжнародної допомоги, зокрема у правоохоронній та інших сферах, які є дотичними до функцій Державної прикордонної служби України (далі — ДПСУ).

Використання міжнародної технічної та експертної допомоги як одного з імовірних джерел забезпечення реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами окреслили у своїх наукових працях вчені М.М. Литвин [7], О.Г. Мельников. Однак поза увагою залишається аналіз функціонування системи та чинників, які впливають на зміст, структуру, розвиток та модернізацію механізмів державного управління реалізацією проектів міжнародної допомоги в ДПСУ.

Метою статті є аналіз і узагальнення досвіду реалізації проектів міжнародної технічної допомоги в ДПСУ за період з 2002 по 2011 рік, а також визначення основних напрямів їх вдосконалення.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Як свідчить проведений аналіз, діяльність АДПСУ в реалізації проектів міжнародної технічної допомоги (далі — МТД) у період з 2002 по 2011 роки була спрямована на забезпечення становлення прикордонного відомства як сучасного відомства європейського типу, реалізацію Концепції розвитку ДПСУ, Державної цільової правоохоронної програми "Облаштування та реконструкції державного кордону" до 2015 року, плану заходів щодо реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами, а також на поглиблення співробітництва з донорами проектів МТД, правоохоронними та іншими відомствами іноземних держав, міжнародними організаціями тощо.



**Рис. 2. Кількісний розподіл проектів у Державній прикордонній службі України за донорами**

Узагальнений досвід реалізації проектів МТД, їх сутність та спрямованість дозволяє зробити висновок, що міжнародна технічна допомога не є основним джерелом фінансування розвитку інституційного та технічного потенціалу ДПСУ. Вона має допоміжний характер, зменшує навантаження на Державний бюджет України у сфері облаштування державного кордону України, а також забезпечує доступ до кращих світових стандартів і технологій у забезпеченні прикордонної безпеки, інтегрованого управління кордонами.

Статистичний аналіз залучення Адміністрацією Держприкордонслужби міжнародної технічної допомоги упродовж 2002—2011 років свідчить про достатньо вагомі досягнення, а також дозволяє визначити основні напрямки та механізми підвищення її ефективності. Детальний аналіз залучення МТД в ДПСУ наведені на рис. 1.

Загалом за звітний період було реалізовано 121 проект МТД, реципієнтами яких виступали регіональні управління, органи охорони державного кордону та навчальні заклади Державної прикордонної служби України. З 2002 по 2011 роки отримано міжнародної технічної допомоги на загальну суму більше 740 млн грн.

Донорами проектів МТД виступали ЄС, уряди США, Федеративної Республіки Німеччина, Великої Британії, Королівства Швеції, Нової Зеландії, Південної Кореї,

Канади, а також міжнародні та регіональні організації: Програма розвитку ООН, Організація з безпеки та співробітництва в Європі, Міжнародна організація з міграції, Міжнародне агентство з атомної енергії, Міжнародний центр розвитку міграційної політики. Розподіл проектів МТД відповідно до партнерів у спільній роботі, наведений на рис. 2 та у табл. 1.

Узагальнений досвід реалізації проектів МТД та їх розподіл за іноземними і міжнародними партнерами свідчить, що вони залежали від низки факторів, вирішальними серед яких були:

— зосередження уваги Президента України та Кабінету Міністрів України на співробітництві з іноземними та міжнародними партнерами, уніфікація та розвиток нормативно-правової бази залучення та використання міжнародної технічної допомоги;

— схвалення Президентом України Концепції реформування ДПСУ в сучасний правоохоронний орган європейського зразку;

— перехід ДПСУ до комплектування особового складу військовослужбовцями за контрактом;

— організаційно-штатні зміни всередині Адміністрації Держприкордонслужби та у підпорядкованих підрозділах з метою підвищення ефективності роботи із залучення та використання МТД;

— відповідальне ставлення керівників органів та підрозділів охорони кордону до використання та розвитку результатів, досягнутих у ході реалізації проектів МТД (забезпечення "сталості" результатів).

Динаміка отримання коштів у рамках міжнародних проектів і програм зумовлювалась розвитком та ствердженням інституту (нормативної та інструментальної бази) технічної допомоги.

Як видно з вищенаведених факторів, відокремлено стоїть "надуспішний" 2009 рік, коли до активів органів охорони кордону ДПСУ було зараховано допомоги від іноземних партнерів на загальну суму близько 290 млн грн. Цей успіх пояснюється переглядом принципів надання допомоги ЄС своїм східним сусідам (до яких належить й Україна). Так, 2009 рік був "останнім" роком отримання допомоги у сфері прикордонного менеджмента за програмою TACIS (Програма ЄС з надання допомоги країнам Співдружності Незалежних Держав, Technical Assistance to Commonwealth of Independent States). Цей же 2009 рік є роком долучення ДПСУ до інших програм співробітництва з ЄС, зокрема: Європейського інструмента сусідства і партнерства (ENPI, European Neighbourhood Policy Instrument), Програм транскордонного співробітництва з сумужними країнами-членами ЄС, Програми "Східне партнерство", "Секторальна бюджетна підтримка", "Всеохоплююча інституційна розбудова", "Інструмент стабільності", тощо.

**Таблиця 1. Кількість реалізації проектів МТД в Державній прикордонній службі України у 2002—2011 роках**

Донори проектів МТД	Рік реалізації проектів МТД										Загальна кільк. проектів МТД
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Уряд США	0	2	2	2	6	3	6	11	9	8	49
Європейський Союз	2	0	3	2	3	7	11	11	5	9	53
Інші донори	2	2	1	2	3	2	3	2	1	1	19
<b>Загальна кількість</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>20</b>	<b>24</b>	<b>15</b>	<b>18</b>	<b>121</b>

Саме тому, в першу чергу, і спостерігається такий різкий "сплеск" європейської допомоги у 2009 році і значне зменшення відсотка її присутності у наступних роках. Можна, звичайно, списувати це явище на зміну політичної обстановки навколо України, проте таке ствердження не підтверджується аналізом стану справ співробітництва у сфері забезпечення прикордонної безпеки. На практиці реалізація усіх європейських ініціатив є доволі тривалою. А отже, на теперішній час можливо стверджувати та прогнозувати, що у співробітництві Адміністрації Держприкордонслужби з європейськими інституціями вже накопився "критичний" потенціал, який у найближчі два роки призведе до чергового "сплеску" європейської активності у сфері надання Україні допомоги з питань прикордонної безпеки.

Аналіз допомоги уряду США органам і підрозділам Державної прикордонної служби України за період 2002 — 2011 років характеризувалася своєю прогнозованістю і стабільністю, а також поступовим нарощуванням обсягів і сфер обопільної заінтересованості.

За дорученням Кабінету Міністрів України Адміністрація Держприкордонслужби виступала самостійним виконавчим агентом за деякими програмами співробітництва урядів України та США, зокрема у рамках Угоди між Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України і Міністерством оборони Сполучених Штатів Америки щодо надання Україні допомоги, пов'язаної із встановленням системи експортного контролю з метою запобігання розповсюдженню зброї масового знищення з України від 22.10.2001 ("Угода про експортний контроль"), Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань від 09.12.2002.

Аналіз реалізації проектів МТД дозволяє робити висновок, що проекти міжнародної технічної допомоги виступають дієвим механізмом обміну досвідом, вивчення кращих європейських та світових практик у сфері забезпечення прикордонної безпеки, а також становлення позитивного іміджу ДПСУ як сучасного професійного правоохоронного органу у сім'ї європейських прикордонних відомств.

На теперішній час понад 3 000 представників ДПСУ пройшли навчання та вдосконалили свої навички у відповідності до європейських та світових стандартів за рахунок бюджетів проектів міжнародної технічної допомоги, у тому числі 675 — за кордоном.

Досвід співробітництва Адміністрації Держприкордонслужби з іноземними та міжнародними партнерами у рамках реалізації проектів міжнародної технічної допомоги є добрим підґрунтям для провадження внутрішніх інституційних перетворень, а також удосконалення комплексної системи охорони державного кордону. Наприклад, у рамках міжнародного співробітництва були опрацьовані основні засади для Положення про проходження військової служби в Державній прикордонній службі України, Закону України "Про прикордонний контроль", відомчого Кодексу доброчесної поведінки. Значною мірою експертна допомога іноземних фахівців залучалась при підготовці Концепції інтегрованого управління кордонами.

## ВИСНОВКИ Й НАПРЯМОК ПОДАЛЬШОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Таким чином, робота Адміністрації Держприкордонслужби у сфері залучення та використання міжнародної технічної допомоги сприяє розвитку прикордонного відомства України на шляху перетворення у сучасний правоохоронний орган європейського типу. Як вважають дослідники, запровадження спільних проектів і програм міжнародної технічної допомоги є одним з механізмів реалізації європейського досвіду прикордонної безпеки, який був втілений в Концепції розвитку Державної прикордонної служби України та Концепції інтегрованого управління кордонами.

Основними напрямками і механізмами подальшого вдосконалення реалізації проектів МТД в ДПСУ можливо визначити:

- удосконалення відомчої нормативно-правової бази, що регламентує порядок залучення та використання міжнародної технічної допомоги;

- опрацювання заходів щодо підвищення ефективності реалізації проектів міжнародної технічної допомоги, розширення їх кількості та кола потенційних партнерів;

- забезпечення механізму досягнення сталості проектів міжнародної технічної допомоги (особливо тих, що спрямовані на подальший розвиток і реформування прикордонного відомства) та моніторингу якості реалізації проектів міжнародної технічної допомоги у тісній взаємодії з донорами.

### Література:

1. Сіденко В. Фінансова і технічна допомога Україні // Політичний портрет України. — К., 1997. — Вип. 18. — С.41—52.
2. Технічна допомога Європейського Союзу з питання підвищення кваліфікації державних службовців // Актуальні проблеми підвищення кваліфікації державних службовців України. — К., 1996. — С.118—139.
3. Кистерський Л. Ефективність міжнародної технічної допомоги Україні // Економіка України. — 2003. — № 5. — С.74—79.
4. Шнирков О. І. Актуальні питання управління проектами міжнародної технічної допомоги в перехідний період економіки України // Київський ун-т ім. Т. Шевченка. Вісник. Сер. Міжнародні відносини. — К., 1998. — Вип. 8. — С.75—82.
5. Галузь науки "Державне управління": історія, теорія, впровадження: матеріали наук.-практ. конф. за між нар. участю, Київ, 28 трав. 2010р.: у 2т / За заг. ред.. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, С.В. Загороднюка. — К.: НАДУ, 2010. — Т.2. — 484 с.
6. Постанова КМУ від 15 лютого 2002 року № 153 "Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги". — Режим доступу: // <http://www.rada.gov.ua> — Офіційний сайт Верховної Ради України.
7. Литвин М.М. Основи інтегрованого управління кордонами: курс лекцій / М.М. Литвин. — Хмельницький: Видавництво Національної академії Державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького, 2011. — 386 с.

*Стаття надійшла до редакції 17.05.2012 р.*