

КОРДОН 777 СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ШЕНГЕНСЬКОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

Польща, Словаччина, Угорщина



Публікація аналізує ключові питання функціонування кордону України з країнами Шенгенської зони – Польщею, Угорщиною, Словаччиною. Проаналізовано тенденції руху через кордон, розбудови прикордонної інфраструктури, планування прикордонного простору, транскордонної та міжнародної співпраці. Серед них – особливості планування нових пунктів пропуску на кордоні, впорядкування прикордонного простору через створення сервісних зон і проєкти електронної черги.

Публікацію підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» у межах проєкту «Громадський моніторинг і сприяння реалізації ефективної політики управління кордонами України з країнами Шенгену». Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково збігається з позицією Міжнародного фонду «Відродження».

Текст:

Павло Кравчук, Ірина Сушко

Команда проєкту:

Ірина Сушко, Павло Кравчук, Руслан Мініч, Леся Дубенко, Тетяна Малишева

Дизайн:

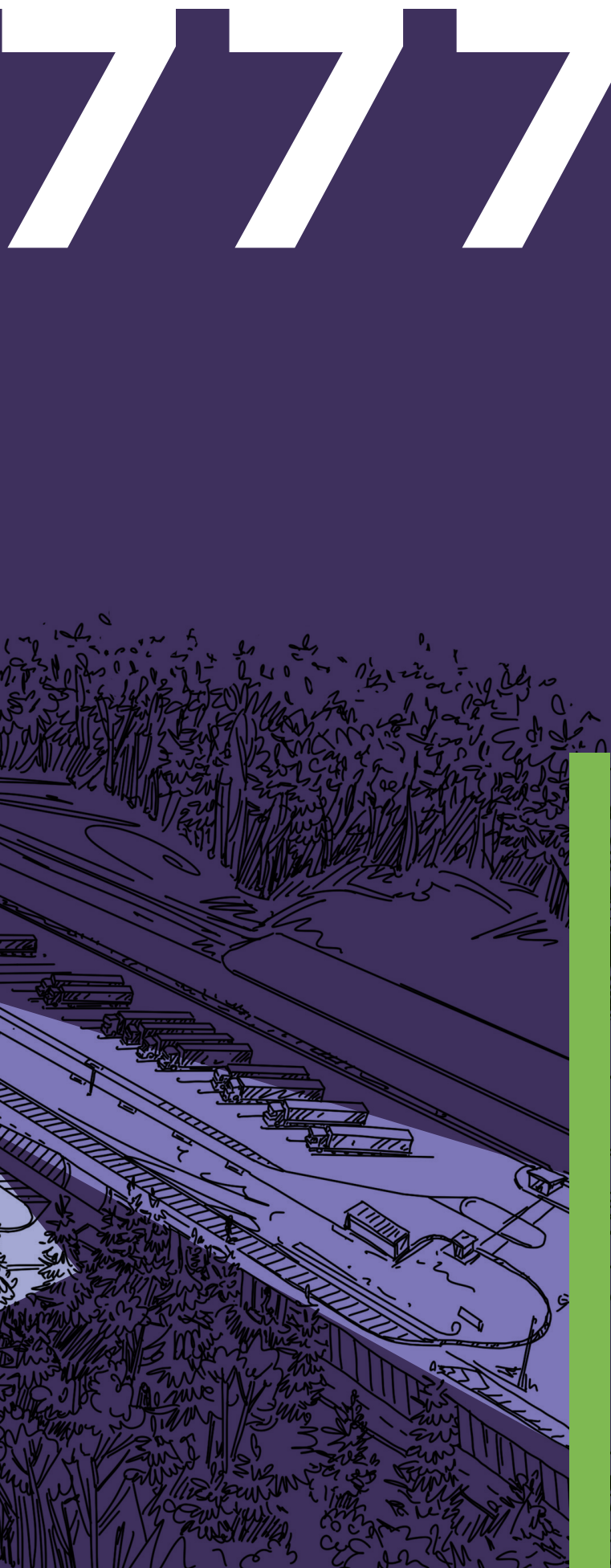
Вікторія Федина

- 02 РОЗДІЛ І.**
КОРДОН
УКРАЇНА-ШЕНГЕН
- 10 РОЗДІЛ ІІ.**
ПЕРСПЕКТИВНІ
ПУНКТИ
ПРОПУСКУ
- 18 РОЗДІЛ ІІІ.**
ЕЛЕКТРОННА
ЧЕРГА
- 24 РОЗДІЛ ІV.**
СЕРВІСНІ ЗОНИ
- 36 РОЗДІЛ V.**
ТРАНСКОРДОННА
СПІВПРАЦЯ В
«ШЕНГЕНСЬКОМУ»
РЕГІОНІ

РОЗДІЛ І.

КОРДОН УКРАЇНА- ШЕНГЕН





З семи країн, з якими безпосередньо межує Україна, чотири належать до Європейського Союзу¹, а три – Польща, Угорщина та Словаччина – є частиною Шенгенської зони. Особливістю політики ЄС є не лише вільне пересування між країнами-членами, а й спільний підхід до охорони та функціонування зовнішнього кордону, що дозволяє трактувати його як цілісне явище².

Загальна довжина шенгенсько-українського³ кордону складає 777 км⁴. На цьому відрізку розташовані 15 автомобільних (з них два – автомобільно-пішохідні), 7 пасажирських залізничних (з них 1 недіючий) і 1 пішохідний пункти пропуску.

Номінально «густина» автомобільних ПП складає приблизно 1 на 52 кілометри шенгенського кордону, однак ПП розташовані вздовж нього нерівномірно, а під'їзні шляхи мають різний ступінь якості та не завжди вдало поєднані, що додатково зменшує доступність пунктів пропуску.

1

З огляду на обмеження дослідження та певні відмінності в управлінні, член ЄС Румунія, яка не належить до Шенгенської зони, не є об'єктом даного дослідження.

2

Наприклад, Лісабонська Угода визначає однією з цілей політики ЄС «поступове впровадження інтегрованої системи управління на зовнішніх кордонах». <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>

3

Оскільки фокусом дослідження є кордон України та трьох держав Шенгену, то в подальшому для зручності буде пропускатися позначення «український» і вживатиметься лише позначення кордону країни-сусіда: шенгенський, словацький, угорський, польський тощо

4

776,942



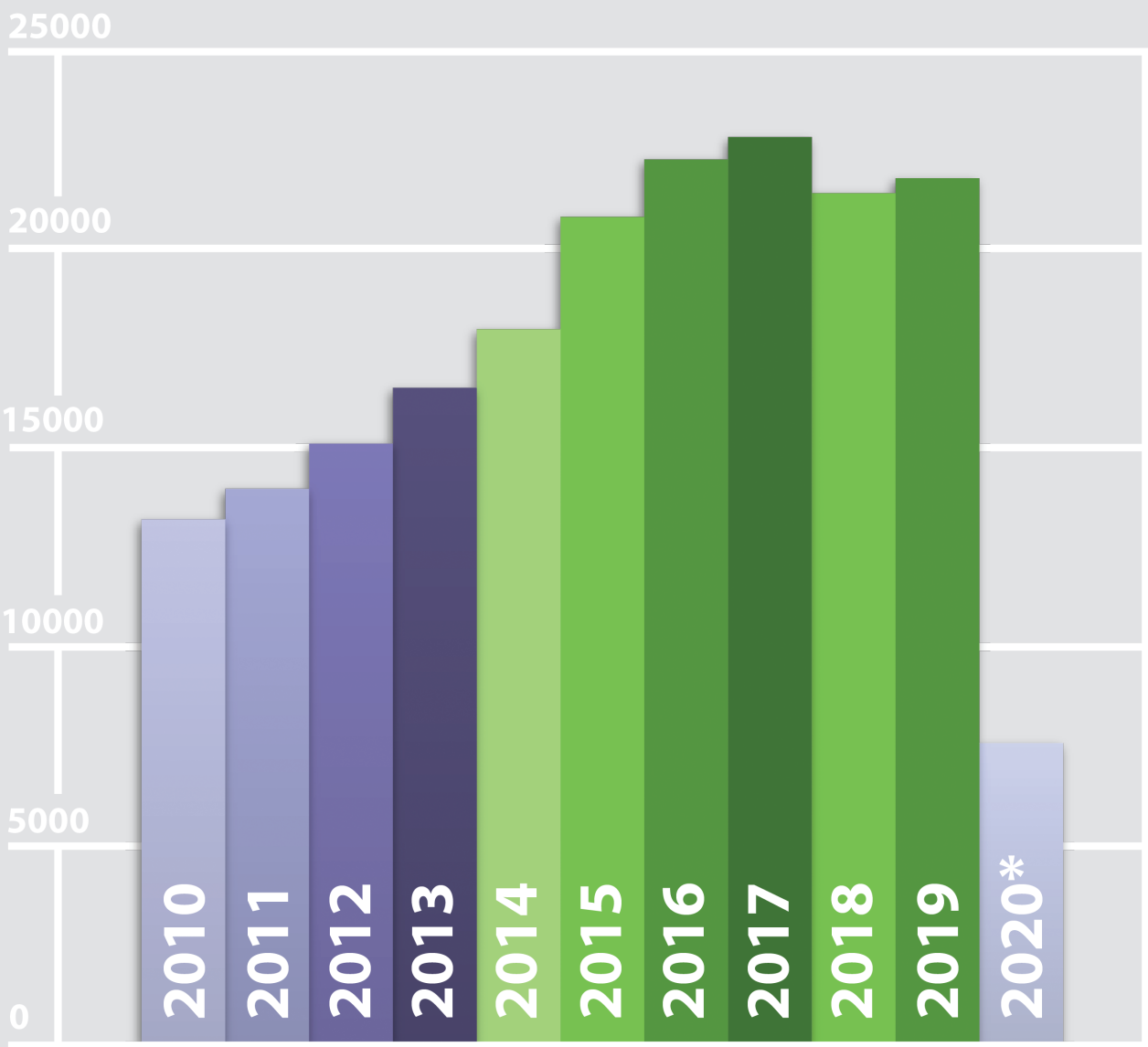
Так, на кордоні з **Польщею** (542 км) діє 8 автомобільних пунктів пропуску, з яких лише один доступний для перетину пішки або з велосипедом. В середньому тут 1 автомобільний ПП припадає на 67,8 км кордону. Також на польському кордоні є 5 пасажирських залізничних ПП, рух на яких, втім, не дуже інтенсивний. Один з них взагалі не працює з 2005 року.

На кордоні зі **Словаччиною** (97,852

км) діє 2 автомобільні пункти (1 на 48,7 км кордону), з них 1 автомобільно-пішохідно-велосипедний, і один «чистий» пішохідно-велосипедний, а також 1 пасажирський залізничний.

На кордоні з **Угорщиною** (136,7 км) діє 5 автомобільних ПП, тобто 1 пункт пропуску припадає на 27,4 кілометри кордону, що є найвищим показником на шенгенському відрізку.

Графік 1.
Кількість перетинів наземного українсько-польського кордону, 2010-2020, за даними Прикордонної служби Польщі



* прогнольні дані на підставі трьох кварталів 2020 року

НАВАНТАЖЕННЯ

Усі три кордони є високозавантаженими. У 2019 році кількість перетинів українсько-польського кордону склала 21,738 млн перетинів⁵, причому останні 10 років цей показник демонструє стабільну тенденцію до зростання (за винятком пандемії 2020 року та зменшення перетинів у 2018 після змін у законодавстві щодо розмитнення вживаних авто).

Кількість перетинів кордону зі Словаччиною у 2019 році склала 2,662 млн, і з Угорщиною - 8,148 млн. Загалом у 2019 році шенгенський кордон перетнули 32,67 млн разів, що складає майже 40% від усього наземного транскордонного руху України, але при цьому на цій ділянці розташовано лише 15%, або одна сьома частина від усіх автомобільних пунктів пропуску. В умовах пандемії у 2020 році частка шенгенського кордону взагалі зросла до 58,5%.

Таблиця 1. Частка шенгенського кордону у транскордонному русі України				
Категорія	Довжина наземного кордону, км (всього / без окупованої частини)	Кількість автомобільних ПП	Рух у 2019 році, перетинів (наземний кордон)	Рух у 2020 році, січень-жовтень, перетинів (наземний кордон)
Україна загалом	5637,982/5228,682	100	85,813 млн	18,751
Шенгенський кордон	776,942	15	32,671 млн	10,961
Частка шенгенського кордону	13,78% / 14,86%	15%	38,07%	58,5%

Диспропорція між кількістю ПП та часткою трафіку призводить до суттєвого перевантаження прикордонної інфраструктури. Значна частина пунктів пропуску працює на межі проєктної пропускної здатно-

сті, або навіть з її перевищенням. Особливо складною є ситуація на польському кордоні, де трафік вантажних автомобілів на 25% перевищує сумарну пропускну здатність пунктів пропуску.

⁵ Дані Прикордонної служби Польщі

Таблиця 2.
Пропускна здатність (ПЗ) і фактичний рух (ФР) через шенгенський кордон⁶

Кордон	ПЗ, осіб	ФР, осіб	ПЗ, легкові авто	ФР, легкові авто	ПЗ, вантажні авто	ФР, вантажні авто	ПЗ, автобуси	ФР, автобуси
Українсько-польський	59500	59555	20200	11200	1650	2063	717	448
Українсько-словацький	12000	7288	4000	1295	600	257	50	60,5
Українсько-угорський	20000	20420	9250	4206	500+30	449	180	54

⁶
Пропускна здатність - сума середньодобової пропускної здатності пунктів пропуску.
Дані Державної прикордонної служби України

Польський кордон - ПП Ягодин, Устилуг, Угринів, Рава-Руська, Грушів, Краківець, Шегині, Смільниця

Словацький кордон - ПП Малий Березний, Ужгород

Угорський кордон - ПП Чоп (Тиса), Лужанка, Вилोक

Фактичний рух - річна кількість перетинів на відповідних ПП за 2019 рік, поділена на 365.
Дані словацької поліції, Прикордонної служби Польщі, центрального статистичного офісу Угорщини

Якщо порівняти дані щодо руху осіб за окремими ПП, на польському кордоні практично на 100% завантажені ПП Краківець, Смільниця і Ягодин. З перевантаженням працюють ПП Шегині та Устилуг. Завантажені менш як на 75% ПП Грушів, Угринів і Рава-Руська. На угорському кордоні з великим перевантаженням працює ПП Лужанка.

ХТО
ПЕРЕТИНАЄ
КОРДОН

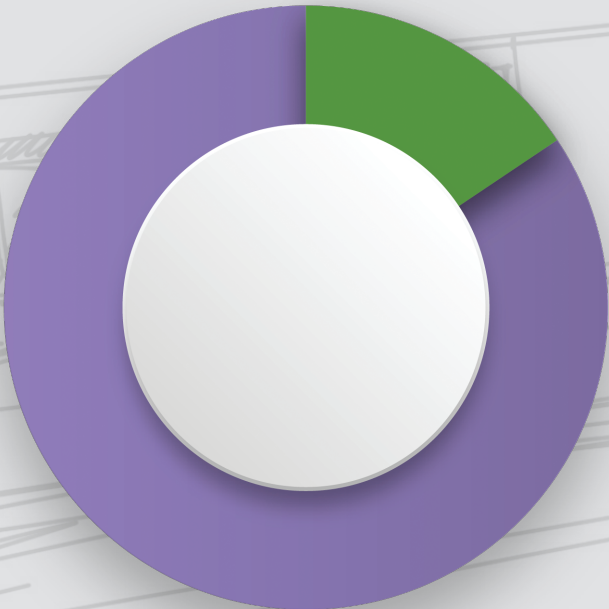
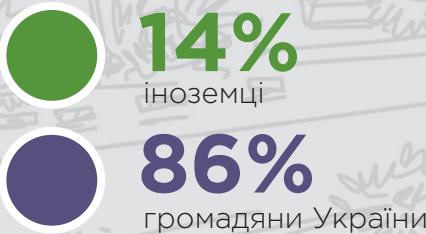
Громадяни України значно переважають іноземців за кількістю перетинів і є основними користувачами прикордонної інфраструктури. Так, у 2019 році вони здійснили понад 86% перетинів наземного шенгенського кордону, тобто в середньому на цьому кордоні на перетин одного іноземця припадає шість перетинів громадян України. Найбільшою є частка іноземців на словацькому кордоні - 23,1%, найменшою - на польському (11%).

Таблиця 3.
Рух за громадянством

	ГРОМАДЯНИ	%	ІНОЗЕМЦІ	%	РАЗОМ
польський	19,443	89%	2,418	11%	21,861
словацький	2,045	76,9%	0,617	23,1%	2,662
угорський	6,614	81,2%	1,534	18,8%	8,148
ВСЬОГО	Всього	86%	4,569	14%	32,671

Графік 2.
Рух через шенгенський кордон
за громадянством

**ЧАСТКА
ВІД УСІХ
ПЕРЕТИНІВ, %**



Громадяни України також користу-
ються шенгенським кордоном нерів-
номірно - значну частку руху скла-
дають мешканці саме прикордонних
регіонів, хоч роль такого інструменту
як малий прикордонний рух після за-
провадження безвізу зменшилася. Так,
МПП у 2019 році склав 20,5% від за-
гальної кількості перетинів польського
кордону проти 50,8% у 2015. Однак до-

слідження транскордонного руху з ви-
користанням даних мобільних опера-
торів свідчить⁷, що в 2018-2019 роках
53% перетинів громадянами України
кордону у Львівській області здійсни-
ли мешканці прикордонних районів
(50 км від кордону), а ще 20% - меш-
канці іншої частини Львівської облас-
ті. Проте ще 27% перетинів здійснили
мешканці інших регіонів.

⁷
Lviv Region – Poland: Mobile Border In Between
<https://europewb.org.ua/wp-content/uploads/2020/01/Mobile-border-in-between.pdf>

ПЕРЕТИН КОРДОНУ З ДВОМА ПАСПОРТАМИ

Щонайменше 120 тисяч громадян України мають угорський паспорт⁸, і значна частина з них компактно мешкають поблизу українсько-угорського кордону на Закарпатті. Такі біпатриди часто користуються двома документами, показуючи український паспорт під час контролю з українського боку, і угорський, який дає значно ширші можливості перебування в ЄС, – під час контролю з угорського боку.

Порівняння даних Прикордонної служби України з даними Центрального статистичного офісу Угорщини дозволяє оцінити обсяги такого руху. Різниця в українських і угорських даних щодо кількості громадян України складає 1-1,5 млн на 4 млн перетинів. Тобто 25-35%, або приблизно кожен третій або четвертий перетин наземного кордону з Угорщиною здійснюється з двома паспортами.

Законодавчо це питання перебуває в сірій зоні. Хоча формально добровільне набуття іншого громадянства є підставою для втрати українського, не існує механізму практичного застосування цієї норми. Тому, з одного боку, біпатриди не мають перешкод для набуття другого громадянства, з іншого – перебувають і відчують себе під постійною загрозою санкцій. Серед іншого, «сірий статус» множинного громадянства є перешкодою для двосторонньої співпраці у багатьох форматах, зокрема, щодо спільного контролю (див. розділ Перспективні пункти пропуску).

ЧИ МОЖЕ РУХ ЗМЕНШИТИСЯ? ІНШІ ВИДИ ТРАНСПОРТУ

Після кризи 2014 року внаслідок війни і втрати двох великих аеропортів і аж до пандемії COVID-19 українська пасажирська авіація переживала період бурхливого зростання, у тому числі на “шенгенському” напрямку. Так, загальний пасажиропотік українських аеропортів зріс від 9,42 млн у 2015 році до 21,99 млн у 2019⁹.

Зокрема, значно зросло прибуття громадян України повітрям до Польщі – зі 117 тисяч у 2016 році до 700 тисяч у 2019¹⁰. Можливо, розвиток авіації став однією з причин, чому уповільнилося зростання трафіку через шенгенський кордон у 2018-2019 рр. Однак навіть у рекордному 2019 році повітряний рух до Польщі складав лише 7,2% відсотка від наземного.

Попри порівняно велику кількість

залізничних переходів, і експертне визнання¹¹ залізничного руху як найоптимальнішого способу перетину наземного кордону (особливо рейси Інтерсіті до Перемишля, де контроль відбувається під час руху), залізниця так само демонструє тенденцію до зростання, однак все ще складає порівняно невелику частку від загального руху¹².

У 2020 році пандемія COVID-19 призвела до рекордного падіння транскордонного руху, однак навіть за таких умов в русі через наземний кордон регулярно стаються піки, які супроводжуються проблемами на зразок черг, відсутності санітарних умов (у т.ч. для протидії пандемії), неефективних процедур¹³.

Це означає, що **рух через наземний шенгенський кордон ще багато років залишатиметься інтенсивним**, а отже, системні проблеми, пов'язані з перевантаженням прикордонної інфраструктури та недоліками механізмів управління кордоном, так само потребуватимуть вирішення.

Таблиця 4.
Перетин українсько-угорського кордону громадянами України

ДАНІ	ДЕРЖАВНА ПРИКОРДОННА СЛУЖБА УКРАЇНИ, 2019 (ОКРУГЛЕНО)	ЦЕНТРАЛЬНИЙ СТАТИСТИЧНИЙ ОФІС УГОРЩИНИ, 2019	РІЗНИЦЯ
ВСЬОГО ПЕРЕТИНІВ НАЗЕМНОГО КОРДОНУ	8 148 000	7 861 650	286 350
ВСЬОГО В'ЇЗД В УГОРЩИНУ ЧЕРЕЗ НАЗЕМНИЙ КОРДОН	4 070 000	3 997 154	72 846
ВСЬОГО ВІЇЗД З УГОРЩИНИ ЧЕРЕЗ НАЗЕМНИЙ КОРДОН	4 078 000	3 864 496	213 504
В'ЇЗД В УГОРЩИНУ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ	3 300 000	2 057 477	1 242 523 +/- 72 846
ВІЇЗД З УГОРЩИНИ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ	3 314 000	2 049 654	1 264 346 +/- 213 504

8

Офіційно: за 10 років Угорщина надала громадянство 1 100 000 іноземцям
<http://www.mukachevo.net/ua/news/view/1976258>

9

Державна авіаційна служба України.
<https://avia.gov.ua/pro-nas/statistika/periodychna-informatsiya/>

10

Statystyki SG.
<https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html>

11

Кордон з людським обличчям.
https://europewb.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/Granica_02_aug_2019.pdf
Granica nowoczesnego sasiedztwa Jak ja zbudowac?
https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/02/Nowoczesna-granica_interaktywna1.pdf

12

Упродовж 2019 року Укрзалізниця перевезла до країн Європейського Союзу та зворотно 942,1 тис. пасажирів, що на 14,9 % більше показника 2018 року.
https://uz.gov.ua/press_center/up_to_date_topic/510688/

13

Черги перед пунктами пропуску із сусідніми державами станом на 12.00 4 жовтня 2020 року
<https://tinyurl.com/yxlj7qqy>
Піший перехід «Шегині-Медика» на кордоні з Польщею: лавки, намети, питна вода і великі черги
<https://www.radiosvoboda.org/a/30671974.html>

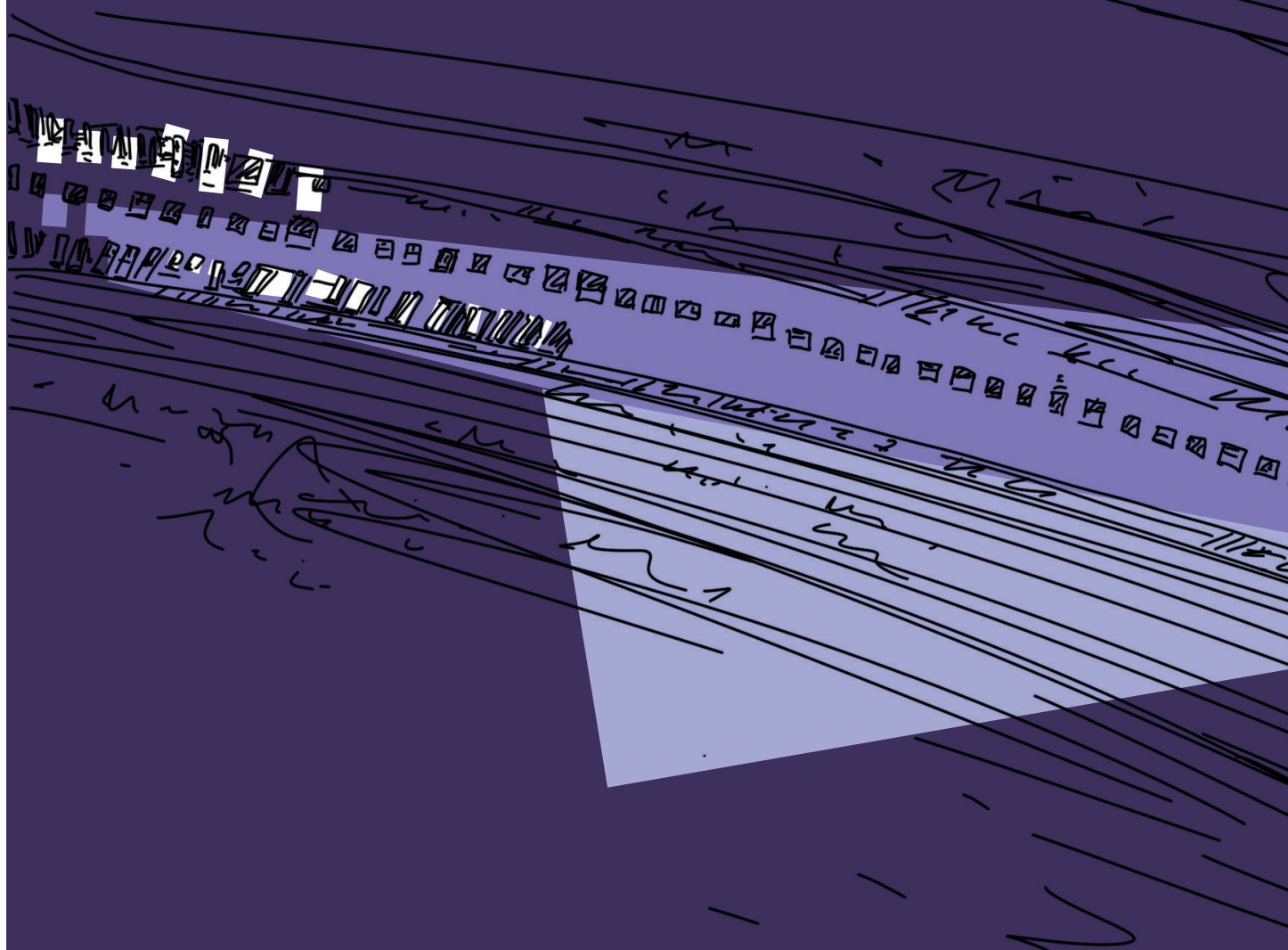
РОЗДІЛ

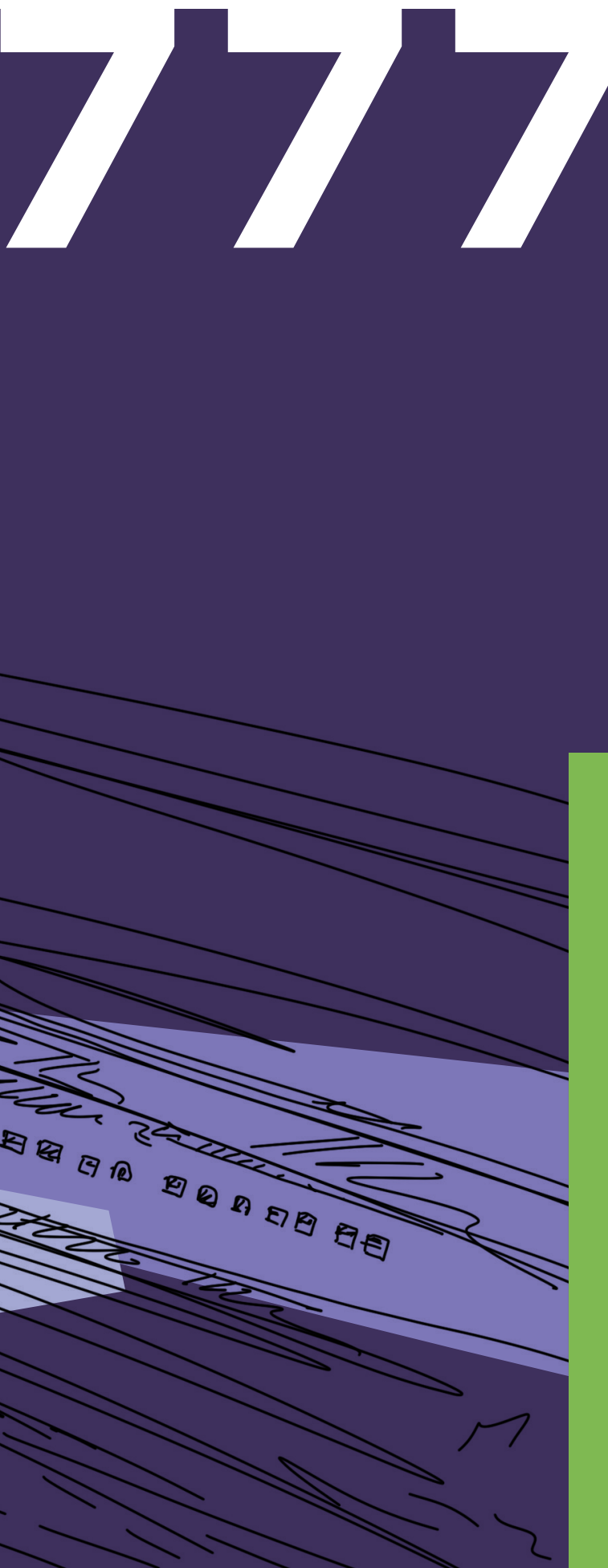
II.

ПЕРСПЕКТИВНІ

ПУНКТИ

ПРОПУСКУ





Найлогічнішою і найочевиднішою відповіддю на виклики перевантаження кордону є створення нових пунктів пропуску. В офіційних документах і заявах відомчого, регіонального, національного і міжнародного рівня за останні 10 років згадуються принаймні 26 перспективних пунктів пропуску на шенгенському кордоні для перетину автомобілем, пішки, автобусом, вантажівкою (див. Таблицю 1) – майже вдвічі більше, ніж діє зараз. Деякі з них – справжні старожили сфери планування, розмови про які ведуться з початку доби незалежності. Проте з 2010 року запрацювали з цього переліку лише два – Грушів-Будомеж і Угринів-Долгобичув, відкриті у 2013-2014 роках, обидва побудовані повністю на польській території. Вже сам цей факт свідчить про наявність системних проблем у процесі створення нових пунктів пропуску в Україні та певної невідповідності горизонту планування до реальної ситуації. У чому вони полягають?



ПРОЦЕДУРА СТВОРЕННЯ НОВОГО ПУНКТУ ПРОПУСКУ

Згідно з Положенням про пункти пропуску¹⁴, суб'єктами ініціативи відкриття нових ПП можуть бути Мінінфраструктури, Міноборони, Мінекономіки, Адміністрація Держприкордонслужби, Держмитслужба, Мінпромполітики, обласні ради, обласні державні адміністрації. Однак найбільш видимою і публічною є ініціатива останніх двох, а також інших місцевих органів влади, адже пункти пропуску є об'єктом зацікавлення для місцевих громад. Зацікавленість на місцях, з одного боку, створює постійний тиск і суспільний запит щодо нових ПП, не дозволяє цій темі зникнути з порядку денного, а з іншого – призводить до хаотизації, політизації та профанації цього питання.

Обласні ради та державні адміністрації у Волинській, Львівській і Закарпатській областях, так само як міністри, Президенти та послы за останні 20 років не один раз брали на себе публічні зобов'язання та давали обіцянки/ухвалювали документи щодо відкриття нових ПП¹⁵, які так і не були здійснені, і які, в свою чергу, спричиняли завищені очікування

та формували неадекватний запит, який неможливо було здійснити і т.д.

Після появи ініціативи та у разі погодження пропозиції щодо відкриття ПП з суміжною державою рішення про відкриття пункту пропуску має бути ухвалено на рівні Кабміну. Крім цього, потрібно розробити проектну документацію, відвести ділянку тощо, а також профінансувати будівництво. Кожен з цих етапів стикається зі своїми перепонами.

Наприклад, Польща на довгий час заморозила співпрацю щодо відкриття нових пунктів пропуску, вимагаючи завершити вже початі двосторонні проекти з реконструкції та будівництва пунктів пропуску¹⁶.

Процедури планування, відкриття та фінансування будівництва пунктів пропуску не є належно врегульованими. Наявна система бюджетного планування вимагає від розпорядників дочекатися отримання коштів для початку робіт та освоїти їх до кінця календарного року, що нерідко скорочує час реалізації проекту до кількох місяців, а то і днів, і робить її, по суті, неможливою¹⁷.

Попри наявність тематики пунктів пропуску у кількох програмних документах національного та регіонального рівня¹⁸, відсутня єдина державна програма або стратегія з розбудови пунктів пропуску та прикордонної інф-

14

Положення про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю
<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/751-2010-%D0%BF#Text>

15

Порошенко анонсував відкриття в 2019 році міжнародного пункту пропуску Велика Паладь – Надьгодош
<https://ua.interfax.com.ua/news/political/572884.html>

Програма інтеграції України до Європейського Союзу 2000 року передбачала відкриття автомобільного ПП Павлове-Матьовце, Страж-Чіерна-над-Тисою, і Лубня-Волосате. ПП Адамчуки-Збереже було включено до Програми економічного і соціального розвитку Волинської області на 2007 - 2011 роки, Лубня-Волосате – до Державної цільової програми підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу тощо

16

Згідно з відповіддю Львівської ОДА на запит «Європи без бар'єрів» у 2019 році, такі заяви було зроблено під час засідання Комісії з питань пунктів пропуску та прикордонної інфраструктури, яке відбулося 23.10.2018, а також XIV засідання МКРМС, яке відбулося 16 лютого 2018 року

17

Поглиблені інтерв'ю зі стейкхолдерами та представниками громадськості Закарпаття. Європа без бар'єрів. Жовтень – листопад 2020

18

Програми розвитку прикордонної інфраструктури в Закарпатській області на 2018 – 2022 роки; Дорожня карта з покращення функціонування прикордонної інфраструктури на кордоні Україна – ЄС; Стратегії транскордонного співробітництва Люблінського воєводства, Львівської області, Волинської області та Брестської області на 2014-2020 роки; Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2016-2020 роки

раструктури, немає органу, який би координував зусилля та концентрував ресурси на цьому напрямку, визначав пріоритетність розбудови ПП, адже очевидно, що 24 нові пункти пропуску – це занадто багато навіть для перевантаженого кордону з країнами Шенгену, і ні Україна, ні країни-партнери не мають ресурсів для розбудови та утримання такої кількості ПП.

ЯК ВИЗНАЧАТИ ПРІОРИТЕТНІСТЬ

Очевидним рішенням виглядає прив'язування нових ПП до аналізу наявних і потенційних транспортних потоків і коридорів. Відповідні дослідження регулярно здійснюють наукові установи у співпраці та на замовлення центральних і регіональних органів виконавчої влади, особливо в останні роки, що можна вважати позитивною тенденцією до факторієнтованих рішень. Так, Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього Національної академії наук України у 2019 році аналізував питання розбудови пунктів пропуску на Закарпатті¹⁹, а Український державний науково-дослідний інститут проектування міст “Діпромісто” імені Ю.М.Білоконого спільно зі Львівською ОДА аналізував просторове планування

українсько-польського кордону²⁰, та загалом просторове планування у прикордонних регіонах (останнє використано під час створення Стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки²¹).

Однак логіка аналізу транспортних коридорів і потоків працює не завжди. На плани розбудови ПП може вплинути доступність рельєфу, ситуація з власністю на землю, політична воля або її відсутність. Наприклад, обґрунтовуючи доцільність побудови ПП Амбуків-Грудек, у Волинській митниці підкреслювали, що на місці вже існує залізничний міст через Буг, що має спростити розбудову автомобільного мосту²². Додатковим фактором верифікації доцільності ПП може бути попередній досвід функціонування як пункту спрощеного перетину або тимчасової роботи у рамках міжнародних подій. Наприклад, ПП «Варяж-Усьмеж» до вступу Польщі до ЄС працював як пункт спрощеного переходу кордону (місцевий ПП), а ПП Лубня-Волосате чи Кречів-Крилів були неодноразово апробовані у рамках Днів добросусідства²³.

В цілому, якщо спробувати виділити серед найбільш перспективні ПП з точки зору можливості втілення, то це ті пункти пропуску, які

¹⁹ Розробки Інституту, впроваджені в 2019 році.
<http://ird.gov.ua/ird01/p1047dod.pdf>

²⁰ Інтегрована стратегія просторового розвитку територій уздовж державного кордону України та Польщі

²¹ Стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки
<https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820>

²² Пункт пропуску «Амбуків-Грудек»: 5 економічних, інвестиційних та іміджевих переваг для Волині
<http://vl.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/print-351519.html>

²³ День Добросусідства. Роботу тимчасового пункту перетину кордону Кречів-Крилів забезпечать посадові особи митного поста Володимир-Волинський.
<http://vl.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/389131.html>
09-10 серпня 2019 року у прикордонних місцевостях Підкарпатського воєводства (Лубня-Волосате) були проведені Дні Добросусідства, спільно організовані з Закарпатською областю
<http://lublin.mfa.gov.ua/news/74213-09-10-serpnya-2019-roku-u-prikordonnih-miscevostyah-pidkarpatsykogo-vojevodstva-lubnya-volosate-buli-provedeni-dni-dobrosusidstva-spilno-organizovani-z-zakarpatskoju-oblastyu>

були включені до програмних документів на державному рівні або до міжнародних договорів і угод, і ті, що безпосередньо пов'язані з великими транспортними артеріями, наприклад, Дийда-Берегдароц на українсько-угорському кордоні, який фігурує у двох міждержавних угодах²⁴ і має поєднати трасу Київ-Чоп з автобаном М3, або Нижанковичі-Мальховіце, щодо якого вже визначено виконавця та джерела фінансування²⁵.

СПІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ

Принаймні декілька планованих ПП прив'язані до перспективи запровадження спільного контролю на кордоні, зокрема ПП Велика Паладь-Нодь-годош на угорському (Україна вже збудувала дорогу до цього ПП) і Лубня-Волосате на польському, Соломоново-Чіерна на словацькому. За даних умов це означає відкладення відкриття цих ПП на невизначений термін, адже переговори щодо Угод про спільний контроль тривають десятиліттями.

Сам механізм спільного контролю є доволі вигідним для його учасників. Прикордонні та митні органи сусідніх держав проводять спільний контроль одночасно, що економить час на пере-

тин кордону, відповідно до міжнародних принципів “єдиного вікна”, “єдиної зупинки”, вибіркової перевірки транспортних засобів та товарів. Так, за даними проведеного ЄББ у 2018 році дослідження українсько-польського кордону, на ПП зі спільним контролем оформлення відбувалося до 2,5 разів швидше (2 години проти 5)²⁶.

Окрім пришвидшення процедури та комфортнішого перетину кордону, спільний контроль дозволяє ефективніше використовувати матеріальні ресурси, адже потребує менше техніки та приміщень. Технологія спільного контролю сприяє більш ефективній протидії організованій злочинності, контрабанді і нелегальній міграції, оскільки передбачає обмін даними зі суміжними країнами. Обидві країни отримують складно вимірювану, але відчутну додану вартість від постійної співпраці на території такого ПП, налагоджуючи контакти та механізми горизонтальної взаємодії, знижуючи корупційні ризики.

Перші наміри запровадити спільний контроль зафіксовані ще в одному з договорів між Польщею та Радянським Союзом²⁷. У підсумку, Україна уклала угоду про спільний контроль із Польщею у 2002 році²⁸, ще до вступу Польщі до ЄС. Завдяки цьому, угода функціонує й дони-

24

Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Угорської Республіки про точки з'єднання автомобільних доріг на українсько-угорському кордоні у рамках П'ятого пан'європейського транспортного коридору

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348_074#Text

Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Угорщини про контроль прикордонного руху в пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного та залізничного сполучення

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348_083#Text

25

У 2021 році Республіка Польща розпочне будівництво пункту пропуску у Нижанковичах

<http://kam-buzrda.gov.ua/u-2021-rotsi-respublika-polscha-rozpochne-budivnytstvo-punktu-propusku-u-nyzhankovychah/>

26

Анатомія кордону: громадська оцінка практик перетину кордону України та нормативних новацій

<https://europewb.org.ua/anatomiya-kordonu-gromadska-otsinka-praktyk-peretynu-kordonu-ukrayiny-ta-normatyvnyh-novatsij/>

27

Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Польской Народной Республики о создании и открытии дополнительных пунктов пропуска для международного автомобильного сообщения на советско-польской границе

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_250#Text

ні. Спільний контроль діє на польському кордоні в 4-х автомобільних пунктах пропуску, два з яких і є тієї ж одиниці, що були відкриті на шенгенському кордоні за останнє десятиліття: «Смільниця-Кросценко», «Грушів-Будомеж», «Угринів-Долгобичув», «Устилуг-Зосин» (лише на виїзд з України, на в'їзд в РП)²⁹.

В цей же час, з Угорщиною та Словаччиною все ще тривають перемовини та робота над розробкою угод про спільний контроль, що мають закласти правові основи функціонування таких пунктів пропуску.

Ключовою проблемою є **несумісність шенгенського та українського законодавства**. Шенгенський кодекс про кордони тлумачить територію спільного пункту пропуску як місце, де застосовуються тільки закони та норми країни-члена ЄС, навіть якщо ПП розташований на території України. Згідно з пунктом 1.1.4 про спільні пункти пропуску, додаток VI до Шенгенського Кодексу про кордони³⁰, якщо відомо про факт, який виправдовує арешт громадянина України, українські прикордонники навіть на українській частині спільного пункту пропуску мають передати особу до країни ЄС, а це суперечить законодавству України, зокрема Конституції України³¹. Тому Україна запропонувала

компроміс – виключити з проекту Угоди статтю вісім, яка дозволяє контролюючим органам суміжних країн у спільному пункті пропуску затримати особу або взяти її під варту, в той час як контролюючі органи України мають погодитись з переміщенням такої особи на територію суміжних країн.

Після тривалих перемовин зі Словаччиною щодо вилучення статті 8, словацька сторона погодилась із запропонованими Україною змінами, однак остаточне рішення мала прийняти Європейська комісія. В листопаді 2018 року Словаччина надіслала проект Угоди із запропонованими змінами на експертизу та кінцеве рішення до Єврокомісії. Втім, станом на січень 2021 року АДПСУ ще не отримувала інформації про результати розгляду даної пропозиції³².

Перебуваючи в очікуванні відповіді Єврокомісії, українська сторона готується до можливої відмови схвалити запропоновані зміни, оскільки представники Єврокомісії неодноразово наголошували на необхідності укладання угоди про спільний контроль на кордоні зі Словаччиною тільки відповідно до вимог Шенгенського Кодексу.

Схожий сценарій відбувається і зі **спільним контролем з Угорщиною**. Історія питання триває з 2014 року, коли угорська сторона ініціювала запрова-

28

Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Польща про співробітництво під час здійснення контролю осіб, товарів і транспортних засобів, які перетинають українсько-польський державний кордон
http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_027#Text

29

Відповідь АДПСУ на запит ГО «Європа без бар'єрів» від 02.08.2019 №23/М-1496

30

Шенгенський кодекс про кордони

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0399>

31

Конституція України, стаття 25

<https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-ii>

32

Довідковий матеріал АДПСУ щодо стану організації спільного контролю в пунктах пропуску через українсько-словацький державний кордон, 2021

дження спільного контролю у пункті пропуску «Велика Паладь-Надьгодош», після завершення його будівництва. Перемовини, активна фаза яких тривала з 2014-го по 2019 роки, завершилась для обох сторін розробкою базової Угоди про контроль прикордонного руху в спільних пунктах пропуску, в якій сторони дійшли згоди щодо статті 8 (щодо юрисдикції однієї держави на території іншої держави)³³. Однак, як і у випадку зі Словаччиною, документ потребує погодження від Європейської комісії, шанси на яке невеликі.

Для розблокування питання критично необхідно активізувати тристоронні консультації між Україною і суміжними країнами, а також представниками Європейської комісії для знаходження компромісного і прийнятного для всіх сторін рішення.

Крім того, у випадку з Угорщиною може грати роль і інша причина. Понад 100 тисяч мешканців Закарпаття мають угорські паспорти. Ці люди зараз перебувають у сірій зоні законодавства, де, з одного боку, набуття громадянства іншої держави є підставою для втрати українського, а з іншого – процедур реалізації цієї заборони не існує. Цілком можливо, що угорська сторона не бажає, аби у спільному пункті пропуску українські прикордонники та митники мали можливість візуально спостерігати, як і скільки саме громадяни України показують на в'їзді до Угорщини угорський паспорт. Також паспорт іншої країни (не тільки Угорщини) в умовах спільного контролю може стати способом перетнути кордон для громадян України, які порушили закон і мають заборону на виїзд або оголошені в розшук. Це прив'язує питання спільного контролю ще й до врегулювання питання множинного громадянства.

До того часу нові дешевші й ефективніші ПП зі спільним контролем на українсько-шенгенському кордоні лишаються недосяжними.

33

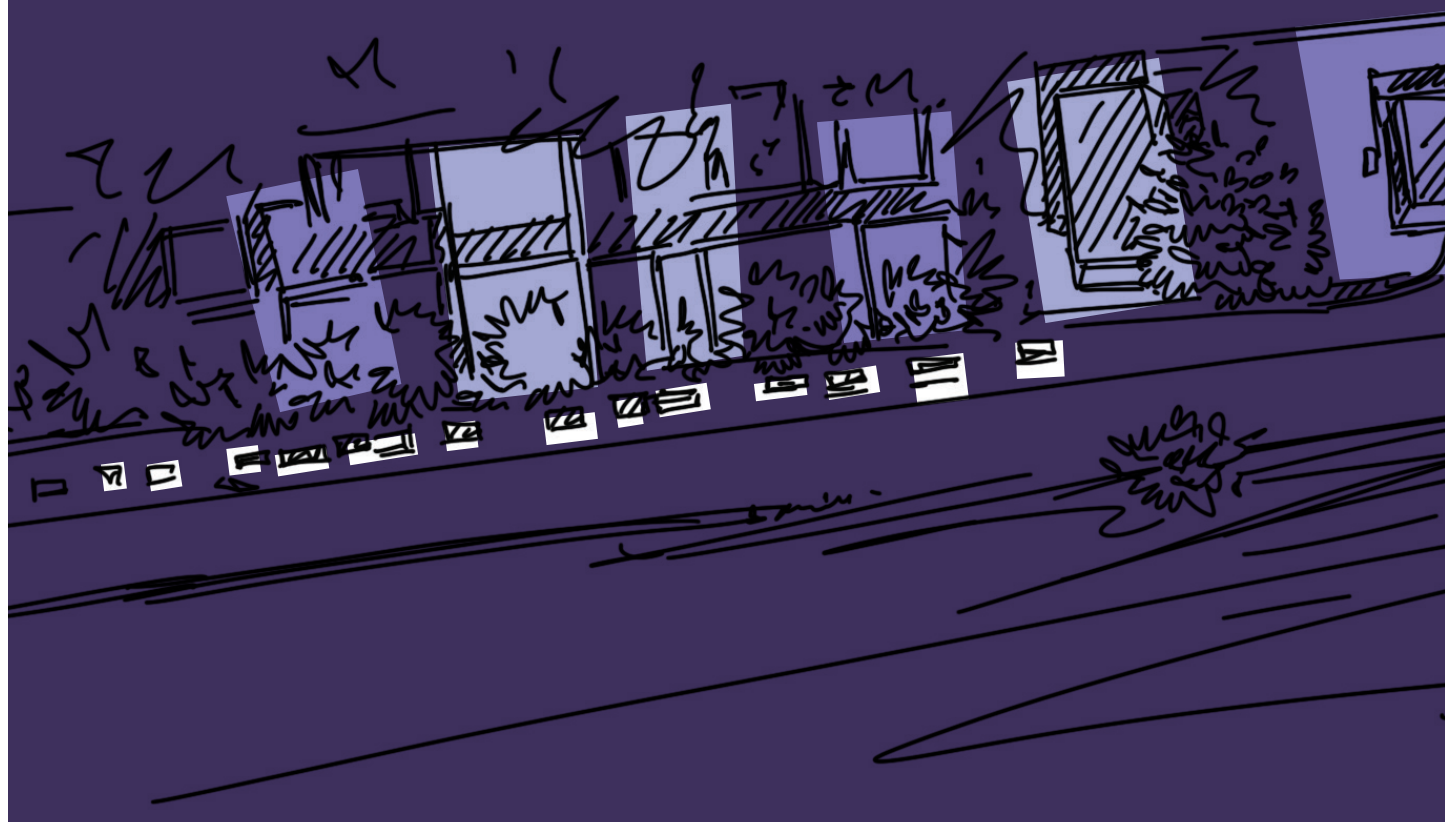
Довідковий матеріал АДПСУ щодо стану організації спільного контролю в пунктах пропуску через українсько-угорський державний кордон, 2021

Таблиця 5.

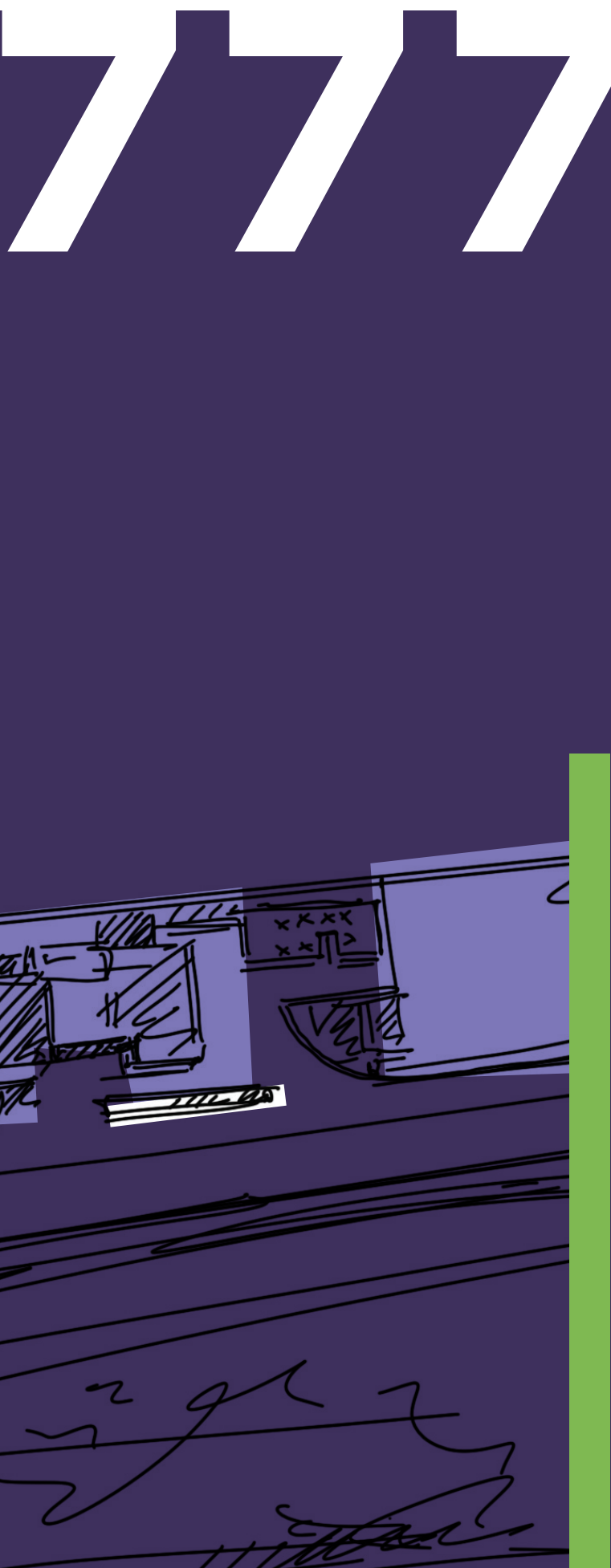
Перспективні пункти пропуску на шенгенському кордоні (для перетину легковими авто, вантажівками, пішки), згадані в офіційних документах або заявах посадовців у 2010-2020 рр

№	КРАЇНА	ПП	ОБЛАСТЬ
1	Польща	Нижанковичі - Мальховіце	Львівська
2	Польща	Боберка - Смольник	Львівська
3	Польща	Лопушанка - Міхновець	Львівська
4	Польща	Варяж - Усьмеж	Львівська
5	Польща	Белз - Осердув	Львівська
6	Польща	Белз - Будинін	Львівська
7	Польща	Мшанець - Бандрув	Львівська
8	Польща	Адамчуки - Збереже	Волинська
9	Польща	Кречів - Крилів	Волинська
10	Польща	Амбуків - Грудек	Волинська
11	Польща	Лубня - Волосате	Закарпатська
12	Словаччина	Забрідь - Уліч	Закарпатська
13	Словаччина	Соломоново - Чіерна	Закарпатська
14	Словаччина	Страж - Чіерна-над-Тисою	Закарпатська
15	Словаччина	Паладь - Комарівці	Закарпатська
16	Словаччина	Сторожниця - Загор	Закарпатська
17	Словаччина	Павлове - Матьовце	Закарпатська
18	Угорщина	Велика Паладь - Нодьгодош	Закарпатська
19	Угорщина	Дийда - Берегдароц	Закарпатська
20	Угорщина	Соловка - Тісасентмартон	Закарпатська
21	Угорщина	Соловка - Еперешке	Закарпатська
22	Угорщина	Гетен - Тисокеречень	Закарпатська
23	Угорщина	Бадалово, Барієво - Сатмарчеке, Тісакород	Закарпатська
24	Угорщина	Велика Паладь - Мала Паладь (Кишпалад)	Закарпатська
25	Польща	Угринів - Долгобичув	Львівська
26	Польща	Грушів - Будомеж	Львівська

РОЗДІЛ III. ЕЛЕКТРОННА ЧЕРГА



Проблему великих черг на кордоні може допомогти вирішити впровадження **електронної черги** для транспортних засобів. **На відміну від відкриття нових пунктів пропуску, цей шлях значно швидший, адже містить меншу інфраструктурну складову та не вимагає постійного і повного узгодження з суміжною країною.**



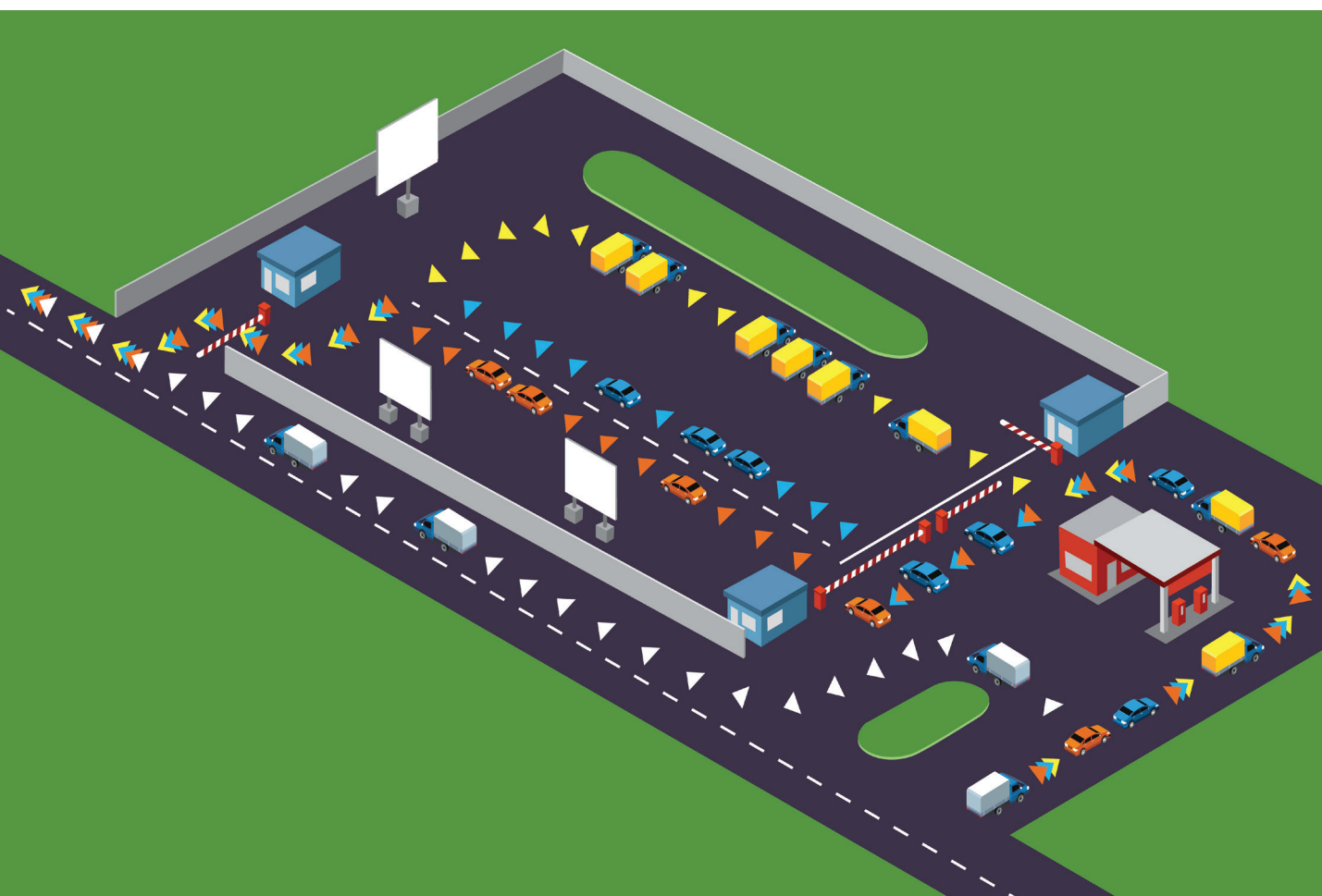
Всесвітня митна організація наводить досвід запровадження електронної черги на естонсько-російському кордоні серед позитивних практик управління кордонами та транскордонним рухом. Е-черга скоротила час очікування від 60 до 2-3 годин, розвантажила прикордонні дороги, зробивши їх знову доступними для пересування місцевих мешканців, скоротила кількість шкідливих викидів і сміття, економить кошти перевізникам (наприклад, один день простою на кордоні підвищує ціну овочів і фруктів на 0,9%³⁴). Водії отримали можливість краще регулювати час праці та відпочинку, що підвищує безпеку на дорогах. Було знищено “чорний ринок” місць у чергах. Кордон став більш доступний для туризму. Крім того, попереднє інформування контрольних

органів за допомогою е-черги сприяє ефективному аналізу ризиків³⁵.

Станом на 2020 рік електронна черга функціонує в Естонії, Литві, Фінляндії, Білорусі. Можливість впровадити електронну чергу розглядають у Росії³⁶ та Сербії³⁷.

В Україні розробка та запровадження електронної черги перебувають на порядку денному вже кілька років. Зокрема, відповідне завдання міститься в Стратегії інтегрованого управління кордонами³⁸. У травні 2020 року створення електронної черги було включено до доручень Президента і перебуває на його контролі.

Суб'єктами ініціативи у випадку е-черги стали ОДА. Станом на 2020 рік існували два паралельні проєкти електронної черги на кордоні, розроблені на Закарпатті та на Львівщині.



Ілюстрація 1.

Схема руху перед ПП Котловка. Державний прикордонний комітет Білорусі

ПРОЄКТ 1.

Закарпатська ОДА та митниця залучили до співпраці естонську компанію “GoSwift”, яка вже впровадила відповідну технологію на естонсько-російському кордоні у 2011 році, а потім - і на литовсько-білоруському та фінсько-російському кордонах. Закарпатською ОДА було розроблено проєкт Постанови Кабміну, яка врегулює функціонування е-черги та робить можливим її запровадження і в інших регіонах³⁹.

Пілотний проєкт планують реалізувати на пунктах пропуску Чоп (“Тиса”) та Ужгород. Проєкт має бути реалізовано без залучення коштів бюджету, з використанням міжнародної технічної допомоги. Для функціонування е-черги має бути розроблено програмне забезпечення і мають бути створені сервісні зони (зони очікування), заїзд до яких буде обов’язковим. На території цих зон будуть надаватися розмаїті послуги, зокрема доступу до інтернет, туалети та душові, паркування тощо. Вартість бронювання буде фіксованою та складатиме 12 євро для попереднього бронювання і 15 євро для живої черги. Всього передбачено три типи черги: попереднє бронювання, жива черга (бронювання після приїзду) та пріоритетна. Кошти від оплати мають бути розподілені таким чином: 20% - оператору сервісу, 40% - власнику сервісної зони, 40% - до спеціального фонду бюджету, спрямованого на розвиток прикордонної

інфраструктури. Автори проєкту очікують, що він функціонуватиме вже у 2021-2023 роках, і за цей час лише надходження до спеціального фонду бюджету складуть щонайменше 1,8 млн євро⁴⁰.

ПРОЄКТ 2.

Львівська ОДА та розробник SoftServe запропонували рішення для електронної черги на пункті пропуску “Краківець”. Першопочатково воно існувало у двох варіантах - перший передбачав виділення окремої смуги для електронної черги, другий - організацію е-черги через обов’язковий заїзд у зону очікування. Згодом варіант з окремою смугою було визнано непридатним до втілення.

Е-черга має регулювати рух легкових автомобілів і бути переважно безкоштовною. Послуга платної черги має займати лише певну обмежену частку від руху. Бронювання можливе як заздалегідь, так і в режимі живої черги.

Впровадження такої версії е-черги передбачає розбудову інфраструктури за кошти державного бюджету.

ЗАСТЕРЕЖЕННЯ ТА РИЗИКИ

Попри величезну кількість переваг, існує кілька застережень, пов’язаних із розробкою та функціонуванням е-черги, які можуть суттєво уповільнити процес імплементації, або пере-

34

Передовая практика на пунктах пересечения границы: содействие торговле и транспорту Справочник ОБСЕ - ЕЭК ООН <https://www.osce.org/files/f/documents/0/e/99872.pdf>

35

Transit Guidelines. Route for efficient transit regime <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/transit/transit-guidelines.pdf>

36

В пункте пропуска «Торфяновка» на границе Ленинградской области с Финляндией протестируют электронную очередь <https://trans.ru/news/v-punkte-propuska-torfyanovka-na-granitse-leningradskoi-oblasti-s-finlyandiei-protestiruyut-elektronnyu-ochered>

37

CONNECTA starts the technical assistance for helping in establishing an electronic queuing management system on selected road border crossing points in the Western Balkans <https://connecta-info.eu/connecta-starts-the-technical-assistance-for-helping-in-establishing-an-electronic-queuing-management-system-on-selected-road-border-crossing-points-in-the-western-balkans/>

38

Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80#Text>

39

Проєкт Постанови Кабінету міністрів «Питання реалізації пілотного проєкту організації управління чергами автотранспорту перед міжнародними автомобільними пунктами пропуску “Електронна черга перетину кордону”» https://carpathia.gov.ua/sites/default/files/imce/200908_proekt_postanovu.pdf

40

Пояснювальна записка до проєкту Постанови <http://www.drs.gov.ua/wp-content/uploads/2020/11/7579-ob.pdf>

шкоджати належній роботі системи.

Виробники та перевізники зазначають суттєвих збитків через багатоденні черги вантажівок. Один з волинських експортерів оцінює свої збитки від простою на кордоні у 50 мільйонів доларів на рік⁴¹. Проте перевізники не готові нести фінансовий тягар обслуговування е-черги, про що заявляли, наприклад, представники АСМАП⁴². До того ж, закладена у “закарпатському” проєкті ціна користування сервісом є однією з найвищих серед європейських аналогів (див. Додаток 2).

Не зовсім зрозумілою є юридична правомірність обов’язкового платного користування сервісом для перетину кордону, особливо у гіпотетичному випадку, якщо з часом е-черга

буде впроваджена на всіх пунктах пропуску з певною країною, створивши таким чином безальтернативну ситуацію. Проблеми з цим питанням має піонер електронної черги Естонія. Імовірно, впровадження та функціонування е-черги вимагають більше змін у законодавстві, аніж ті, що запропоновані обома проєктами.

Технічно процес імплементації електронної черги стикається з проблемою неналежної комунікації між залученими акторами - органами та гілками влади, представниками інших зацікавлених сторін. Між органами влади існує певна конкуренція за право першості у розробці проєкту, яка шкодить його швидкому та ефективному впровадженню.

ПРОЦЕДУРА ЄВРОКОМІСІЇ ПРОТИ ЕСТОНІЇ

Станом на кінець 2020 року чинною є процедура розгляду Європейською Комісією щодо порушення з боку Естонії норм Шенгенського кодексу про кордони. Єврокомісія вважає, що система електронної черги GoSwift порушує норми статті 8.g Кодексу⁴³, де міститься вичерпний опис вимог до перевірки осіб під час перетину кордону на виїзд⁴⁴.

Процедуру було запущено ще у травні 2016 року, у січні 2019 Європейська Комісія звернулася до Естонії з обґрунтуванням⁴⁵, а у жовтні 2020 – з додатковим повідомленням, у якому йдеться, що отримана від Естонії відповідь не задовольняє Європейську Комісію⁴⁶.

Позиція Естонії полягає в тому, що вимога до мандрівників реєструватися в черзі та платити за бронювання місця і в’їзд в зону очікування належить до сфери регулювання руху, а не перетину кордону, і таким чином не підпадає під дію Шенгенського кодексу про кордони⁴⁷. При цьому не відомо про будь-які претензії Єврокомісії до Литви та Фінляндії, де також діє електронна черга на виїзд з країни, якою оперує GoSwift. Однак сам факт процедури свідчить про наявність ризиків, пов’язаних з регулюванням перетину кордону - обов’язкової адміністративної процедури – у рамках державно-приватного партнерства.

⁴¹ «Втрачаємо мільйони доларів на рік», – волинський бізнесмен про черги на кордоні
<https://volyninfa.com.ua/news/2020/11/21/82404/>

⁴² Онлайн-конференція «Обличчя країни. Прикордонна інфраструктура на шенгенському кордоні»

⁴³ Infringement proceedings database
https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en

⁴⁴ REGULATION (EU) 2016/399 (Schengen Borders Code)
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&from=EN>

⁴⁵ January infringements package: key decisions
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/MEMO_19_462

⁴⁶ Schengen Borders Code: ESTONIA requested to remove additional conditions for crossing the external land borders to exit the EU
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_20_1687

⁴⁷ «We believe that traffic management measures are not under Schengen border rules jurisdiction. However, the commission is of the opinion that the Schengen border rules regulate everything, including then the management of traffic on the roads approaching border crossing points» - Janek Mägi (Centre), Minister of Public Administration and head of the interior ministry's border guard policy department
<https://news.err.ee/904928/estonia-smart-border-crossing-payment-system-in-jeopardy-from-eu>

Додаток 1.
Порівняння сервісів електронної черги

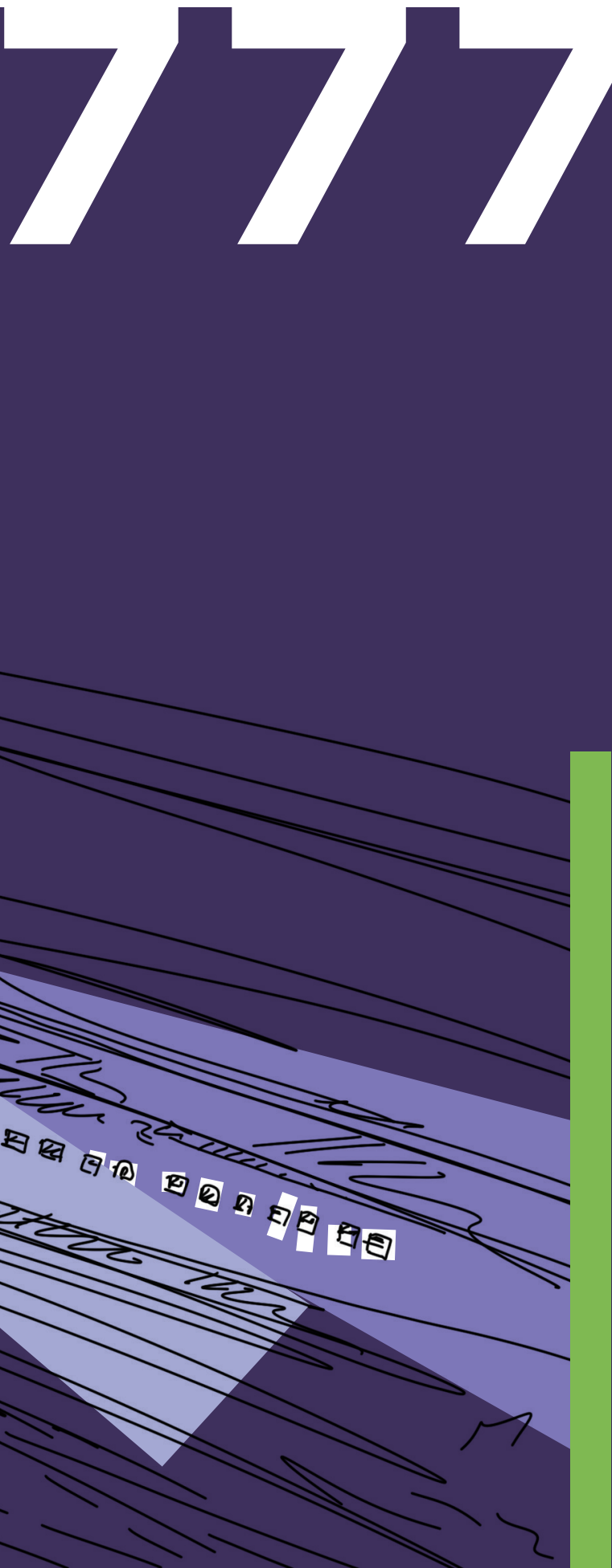
КРАЇНА	КОРДОН З	ТИПИ ТРАНСПОРТУ	ВАРТІСТЬ ДЛЯ КОРИСТУВАЧА	ОПЕРАТОР / ПОСИЛАННЯ
ЕСТОНІЯ	Росія	мотоцикли, легкові, вантажівки, автобуси	1,5 EUR - плата за бронювання 1, або 3, або 14 EUR - користування зонами очікування залежно від типу транспорту	GoSwift estonianborder.eu
ЛИТВА	Білорусь, Росія	мотоцикли, легкові, вантажівки, автобуси	4,8 EUR - вантажівки 1 EUR - інші автомобілі оплата за користування зоною очікування понад 1 годину	GoSwift lithuanianborder.eu
ФІНЛЯНДІЯ	Росія	вантажівки	0 EUR	GoSwift evpa.fi
БІЛОРУСЬ	Литва, Латвія, Польща	мотоцикли, легкові, вантажівки, автобуси	27 BYN (приблизно 8,6 EUR)	белтаможсервис (державна компанія) belarusborder.by
УКРАЇНА проєкт 1 Закарпатська ОДА, проєкт 2 Львівська ОДА	проєкт 1 Словаччина, Угорщина проєкт 2 Польща	проєкт 1 вантажівки проєкт 2 легкові авто	проєкт 1 12 EUR – попереднє бронювання 15 EUR – жива черга (кошти повертаються, якщо очікування склало менше 30 хв) проєкт 2 Безкоштовно - попереднє бронювання та жива черга Платно - частина попереднього бронювання	Оператор визначається донором МТД, проєкт розроблявся з орієнтацією на досвід GoSwift Концепт рішення розроблено українською компанією SoftServe у співпраці з ОДА, митницею та ДПСУ

РОЗДІЛ IV. СЕРВІСНІ ЗОНИ

Адміністрації прикордонних районів Львівщини впорядковують території, прилеглі до пунктів пропуску. У кожному районі розробляється архітектурна документація з побудови так званих “сервісних зон”.

Практично вся територія біля вже діючих пунктів пропуску на Львівщині забудована хаотично. Немає чіткого розпланування, необхідного автомобільного та громадського сервісу. Тепер перед адміністраціями стоїть завдання забезпечити трикілометрову ділянку дороги, починаючи від кордону, заправками, автосервісами, готелями, магазинами, тощо (...) плани забудови вже майже готові й невдовзі розпочнеться сама робота

Deutsche Welle,
27 червня 2006 року



Брак сервісної інфраструктури перед пунктами пропуску є **однією з найнагальніших проблем перетину кордону**. На неї вказують дані незалежних моніторингів, відгуки користувачів і ціла низка програмних документів – від регіональних стратегій до Указу Президента 2017 року «Про заходи, пов’язані із запровадженням Європейським Союзом безвізового режиму для громадян України».





ЩО МАЄ БУТИ В СЕРВІСНІЙ ЗОНІ

Згідно з законодавством, у «зоні сервісного обслуговування» можуть надавати послуги з технічного обслуговування та заправки паливом, харчування, медичної допомоги, торговельні, страхові, банківські, поштові, телефонні, юридичні, митно-брокерські, готельні, санітарно-гігієнічні, паркувальні та інші, не заборонені законодавством України послуги.

Обов'язковим елементом сервісної зони має бути інфраструктура інформування (таблиці, вказівники, розмітка). Також до неї можна віднести доступ до інтернету та систему попереднього інформування про черги перед ПП (камери та/або лічильники).

Централізована сервісна зона має бути добре освітлена, мати охорону, бути оснащена сміттєзбірниками.



Ілюстрація 2,3

Сервісна зона біля ПП Котловка, Білорусь. Джерело: grodnonews.by



Вперше питання «сервісних зон» та інфраструктури перед пунктами пропуску було піднято на державному рівні ще в перші роки незалежності⁴⁸. Однак навіть у 2020 році воно залишається неодмінним – і часто не виконуваним – елементом розмаїтих стратегій і планів з розбудови кордону. Практично будь-який моніторинг ситуації на кордоні стикається з проблемами інфраструктури перед пунктами пропуску.

Наприклад, опитування користувачів кордону, проведене «Європою без бар'єрів» у 2018 році, виявило серед найчастіше згадуваних проблем на західному кордоні сміття та відсутність доступу до санітарних послуг⁴⁹. Проведений того ж року моніторинг за участі Мостиської РДА дійшов висновку, що в сервісній зоні бракує інформаційних знаків, будівлі потребують ремонту, і не вистачає сміттєзбірників⁵⁰, а Асоціація міжнародних автомобільних перевізників не раз описувала як критичну ситуацію в чергах перед найбільшими ПП⁵¹.

Довготривалість і невирішуваність проблеми сервісних зон – певною мірою загадка. Проте безсумнівно серед імовірних причин низького рівня розвитку прикордонної сервісної

інфраструктури є **термінологічна та поняттєва невизначеність**. У законодавстві та повсякденному вжитку побутують кілька форм, які можуть мати різне значення, а програмні документи центрального і регіонального рівня покладають обов'язок розбудови та обслуговування сервісної інфраструктури на цілу низку органів.

Всього на позначення «сервісної зони» вживається принаймні чотири різні терміни з кількома відмінними сферами значень: зона сервісного обслуговування, сервісна зона, митно-сервісна зона, сервісна інфраструктура. Проєкти створення електронної черги пропонують запровадити в законодавство п'ятий термін – «зона очікування» (див. розділ Електронна черга).

Найбільш чітко визначеним терміном є **«зона сервісного обслуговування»**. Згідно з українським законодавством, це «територія, на якій юридичні та фізичні особи – підприємці надають не заборонені законодавством послуги», яка розташована **перед пунктом пропуску, і не може бути розташована між пунктом пропуску і кордоном**. В'їзд і виїзд з (до) зони сервісного обслуговування має бути безкоштовним.

48

Наприклад, у Постанові Кабміну Про стан виконання Комплексної програми розбудови державного кордону України N 383 від 1 квітня 1996 р.

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/383-96-%D0%BF#Text>

49

Анатомія кордону. Незалежний моніторинговий звіт

https://europewb.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/PRINT_Anatomya-kordonu.pdf

50

Керівник району Степан Буняк вивчав стан сервісної зони пункту пропуску «Шегині»

<https://mostyska.loda.gov.ua/kerivnik-rayonu-vivchav-stand-servisnoyi-zoni-punktu-propusku-shegini/>

51

Лист АСМАП Міністру внутрішніх справ <http://www.asmap.org.ua/info/lust1.pdf>

У повсякденному мовленні, публікаціях ЗМІ та деяких офіційних документах вживають коротший термін «сервісна зона» (іноді митно-сервісна), і він має дещо відмінне значення – взагалі простору перед в’їздом на територію пункту пропуску, незалежно від наявності у ньому будівель і послуг. Зокрема, в такому значенні вжито термін у Наказі №128⁵², який врегульовує

управління чергами перед пунктами пропуску. Журналісти та прості мандрівники взагалі подекуди плутають сервісну зону з нейтральною смугою між пунктами пропуску⁵³.

Сервісна інфраструктура вживається як на позначення елементів сервісної зони, так і як синонім до цього поняття у нормативно-правових актах⁵⁴ і повсякденному мовленні.

Ілюстрація 4.
Сервісні зони. Терміни та значення

1- ТЕРМІНИ ТА ЗНАЧЕННЯ

- 1 **СЕРВІСНА ЗОНА**
- 2 **МИТНО-СЕРВІСНА ЗОНА**
- 3 **ЗОНА СЕРВІСНОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ**
- 4 **СЕРВІСНОГО ІНФРАСТРУКТУРА**

2- ТЕРМІНИ ТА ЗНАЧЕННЯ

- 1 **ПРОСТІР ПЕРЕД ПУНКТОМ ПРОПУСКУ**
прикордонники, Наказ №128
- 2 **ПРОСТІР НА ТЕРИТОРІЇ ПП АБО МІЖ ПП І КОРДОНОМ**
журналісти
- 3 **ТЕРИТОРІЯ ПЕРЕД ПП, ДЕ НАДАЮТЬ ПОСЛУГИ**
положення про зону сервісного обслуговування
- 4 **ЕЛЕМЕНТИ ІНФРАСТРУКТУРИ ПЕРЕД ПП**
стратегії, програми, повсякденний вжиток

⁵² Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між посадовими особами підрозділів Державної прикордонної служби України та територіальних органів Національної поліції України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в місцях значного скупчення транспортних засобів перед пунктами пропуску через державний кордон України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0346-17#Text>

⁵³ «Привіт президентів!» передають українці, які вистоюють по 7-9 годин у черзі на українсько-польському кордоні <http://radiosvoboda.org/a/30659409.html>

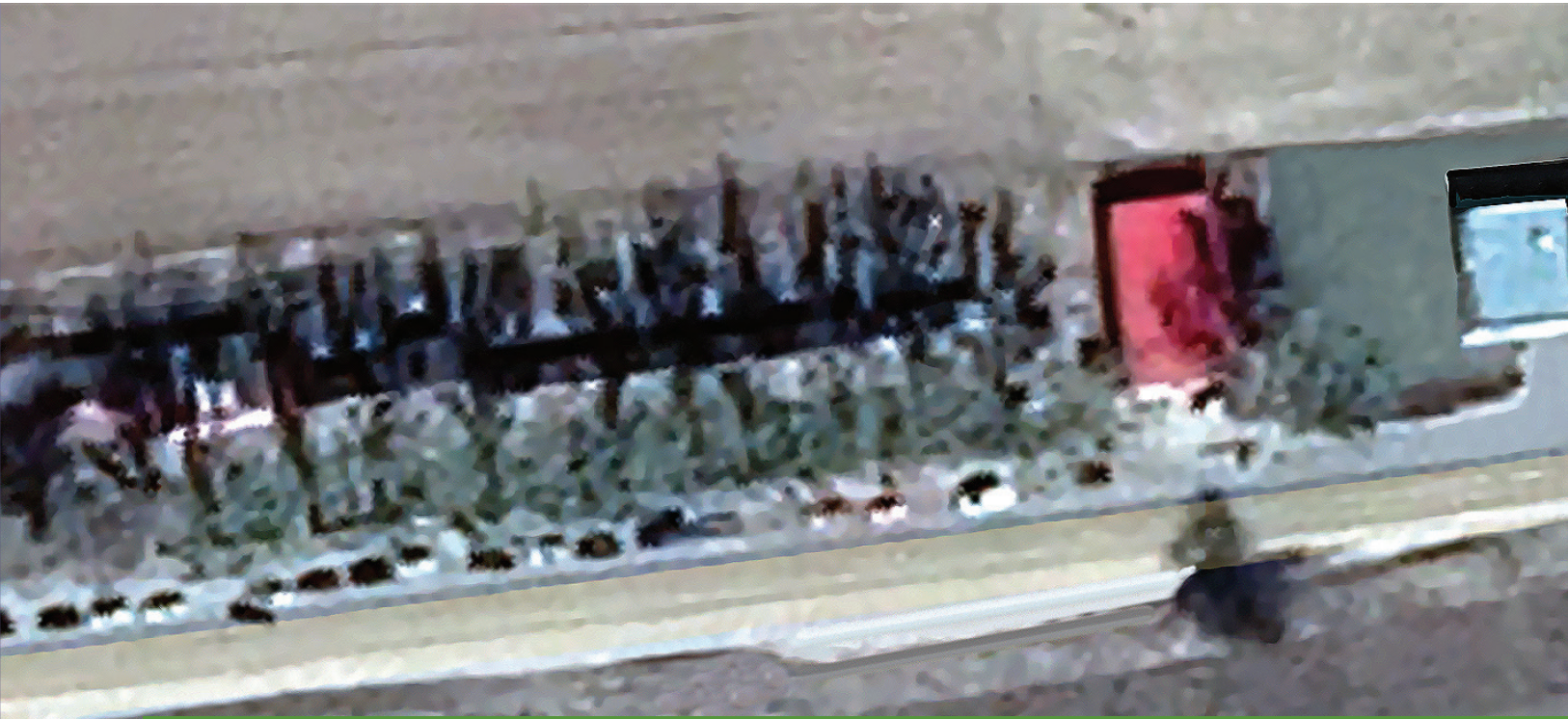
⁵⁴ Про Державну програму розвитку мережі пунктів пропуску через митний кордон України та відповідної сервісної інфраструктури <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/112/92-%D1%80%D0%BF#Text>

⁵⁵ Закон України «Про автомобільний транспорт» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2344-14#Text>

Крім того, поблизу ПП, які здатні пропускати вантажівки, можуть розташовуватися **автопорти** – «комплекс будівель, споруд, обладнаних навантажувальними засобами, призначених для виконання вантажних, господарських робіт з вантажами, технічного обслуговування автомобільних транспортних засобів, надання транспортно-експедиційних та інших послуг пе-

ревізникам»⁵⁵. Також в українському законодавстві існує термін **«вантажний митний термінал»**, який може мати елементи сервісної зони.

Це все свідчить, що в цілому у нормативно-правовій базі та практичному вжитку немає чітко визначеного поняття «сервісної зони». Проте, хоча термінів кілька, їх можна співвіднести з двома основними категоріями, або моделями,



Ілюстрація 5.

Сервісна зона Устилуг. Супутниковий знімок GoogleMaps

Оскільки ПП Устилуг розташовано практично в межах міста, сервісна зона «Устилуг» винесена в простір перед в'їздом до міста (з протилежного кінця). Там формується черга, і розташовані близько 10 павільйонів, які надають різноманітні послуги. На відрізку дороги Н22 від в'їзду в Устилуг до села П'ятидні (приблизно 2,2 км) розташовано також кілька заправок і є потенційне місце для дооблаштування сервісної зони.

Частина черги стоїть і безпосередньо перед ПП, де також є магазин і туалет.

які побутують паралельно: **централізованою та децентралізованою**.

У першому випадку йдеться про чітко окреслений простір, об'єднаний єдиною концепцією та створений за єдиним проектом, зі в'їздом і виїздом. У другому – про невизначений за обсягом **простір перед пунктом пропуску**, незалежно від наявності там можливо-

сті отримати певні товари або послуги, необхідні мандрівникам (хоча імпліцитно в цьому терміні все ж закладено значення простору з послугами). Така децентралізована сервісна зона має тільки одну крайню точку – шлагбаум пункту пропуску.

У 2020 році з 15 автомобільних пунктів пропуску на шенгенському кордоні

лише біля двох існують сервісні зони як цілісні одиниці – перед ПП «Устилуг» на українсько-польському кордоні та перед ПП «Чоп» (Тиса) – на українсько-угорському, які можна умовно віднести до централізованої моделі.

У решті випадків йдеться про стихійне надання послуг та окремі елементи сервісної інфраструктури, рівень розвитку яких варіюється від умовно задовільного на ПП «Шегині» до практично повної відсутності на ПП Угринів і Косино, і які належать радше до децентралізованої моделі.

Обидві моделі мають свої переваги та недоліки. Створення і обслуговування великої централізованої сервісної зони простіше унормувати, представити як цілісний проєкт. Саме до таких сервісних зон прив'язані проєкти електронної черги.

Водночас розбудова такої зони є вартісною і займає багато часу – кілька років. Через це деякі проєкти таких сервісних зон так ніколи і не імплементуються. Крім того, в управлінні централізованою сервісною зоною завжди є ризик монополізації та зловживання наданням обов'язкових для перетину кордону послуг⁵⁶.

ПРОЄКТ СЕРВІСНОЇ ЗОНИ СМІЛЬНИЦЯ

Ресурсоемність централізованих проєктів і законодавча неврегульованість призводять до того, що плани з розбудови залишаються нереалізованими. Згідно зі Стратегією розвитку Старосамбірського району на 2008-2017 роки⁵⁷, розробка генерального плану забудови МАПП „Смільниця” мала відбутися у 2009 році. Вартість розробки мала скласти 500 тис. грн. – за рахунок місцевих бюджетів і коштів замовників. Також передбачалося створення «підприємства з функціонування та обслуговування сервісних зон з дольовою участю районної ради із залученням ресурсів трудових мігрантів» та створення туристично-інформаційного пункту на території сервісної зони МАПП „Смільниця” за кошти грантів у 2010 році. На жаль, жоден з цих пунктів не був реалізований аж до сьогодні.



Ілюстрація 6.

Простір перед ПП Угринів. Супутниковий знімок GoogleMaps

Сервісної зони немає, немає туалету (раніше був, але дуже брудний), поряд лише невеличке село. Перед пунктом пропуску – чисте поле. Обабіч дороги немає тротуарів і освітлення, що стало однією з причин закриття експериментального пішого переходу у 2019 році. За словами місцевих мешканців, земля обабіч дороги перед ПП розпайована, тому там не можна облаштувати ні сервісну зону, ні кращі умови.

Децентралізовані сервісні зони, в свою чергу, не вимагають такої кількості ресурсів – у багатьох місцях на західному кордоні вони фактично «самозародилися». Проте підтримка їх функціонування та контроль якості і наявності необхідних послуг значно складніші, адже замість одного суб'єкта доводиться мати справу з багатьма підприємцями, до того ж, переважно незрозуміло, який орган влади відповідає за яку частину такої децентралізованої сервісної зони.

РОЗБУДОВА, ФУНКЦІОНУВАННЯ, ОБСЛУГОВУВАННЯ

Мало визначеності є не тільки у термінах, а й у тому, хто і як має створювати сервісні зони та оперувати ними, утримувати ці об'єкти, стежити за їхнім станом, і як мають фінансуватися ці об'єкти.

Згідно з законодавством, проектування зони сервісного обслуговування осіб і транспортних засобів здійснюється з дотриманням вимог Земельного кодексу України, Законів України “Про дорожній рух”, “Про автомобільні дороги”, Положення про прикордонний режим⁵⁶. Це означає залученість до процесу місцевого самоврядування, місцевих адміністрацій, Державної прикордонної служби, Державної митної служби, Міністерства інфраструктури, Національної

КРИМ І ОРДЛО

Після російської агресії питання сервісних зон набуло додаткової актуальності та нову специфіку. Оскільки більшість адміністративних послуг на окупованій території недоступні, постало питання про створення простору одразу біля межі з цими територіями, де громадяни з окупованих територій могли б отримати відповідні послуги. На відміну від «сервісних зон» біля кордону, тут йдеться передусім про адміністративні послуги, такі як отримання паспорта, реєстрація нерухомості, а також місця для відпочинку, кафе тощо.

Прикметним є розподіл обов'язків під час побудови та функціонування сервісної зони біля КПП «Каланчак» – будівництво здійснювала Укрзалізниця, реконструкцію – ОДА, сама зона перебуває на балансі Мирненської громади, а ЦНАП функціонує як частина ЦНАПу Чаплинської громади відповідно до договору міжмуніципального співробітництва⁵⁷. Можливо, цей успішний досвід побудови адаптованої до місцевих потреб сервісної зони може бути використано і на західному кордоні.

56

В АМКУ проведено робочу зустріч щодо дій УДП “Укрінтеравтосервіс”

<https://amcu.gov.ua/news/v-amku-provedeno-robochu-zustrich-shchodo-diy-udp-ukrinteravtoservis>

57

Стратегія сталого розвитку Старосамбірського району на 2008-2017 роки

<http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2016/04/Dodatok-1-Strategiya-.pdf>

58

Положення про зону сервісного обслуговування осіб і транспортних засобів перед пунктами пропуску через державний кордон для міжнародного та міждержавного автомобільного сполучення

<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1046-09#Text>

60

Відкрито сервісну зону КПВВ «Каланчак»

<http://www.ppu.gov.ua/vidkryto-servisnu-zonu-kpvv-kalanchak/>

поліції, а також вантажних і пасажирських перевізників, органів громадянського суспільства, підприємців. Наприклад, до створеної на Закарпатті у 2018 році робочої групи з обстеження перспективного розміщення сервісних зон входили представники ОДА, митниці, Укртрансбезпеки, патрульної поліції, «Укрінтеравтосервіс - Закарпаття», Служби автомобільних доріг, Держгеокадастру, а також могли входити представники РДА, органів місцевого самоврядування, прикордонної служби⁶⁰.

Через залучення такої кількості гравців і нечіткий розподіл повноважень процесу розбудови та функціонування сервісних зон бракує належної координації та комунікації між ними, що може слугувати ще однією вагомою причиною проблемного стану цієї інфраструктури.

СТРАТЕГІЇ ТА ПЛАНИ

Протягом 2018-2020 років уздовж західного кордону спостерігається посилення інтересу до розбудови сервісних зон з боку місцевих адміністрацій. Вище вже згадувалося про моніторингову групу, створену 2018 року при Закарпатській ОДА. Ще раніше, у 2016 році, робоча група з моніторингу сервісних зон створювалася при Волинській ОДА. У березні 2019 року голова Львівської ОДА доручив департаменту інфраструктури Львівської ОДА у місячний термін підготувати пропозиції по комплексному розвитку сервісних зон, з орієнтовними кошторисами⁶¹.

Станом на 2020 рік у Львівській і Закарпатській областях розроблено кілька масштабних проектів сервісних зон централізованого типу.

У 2020 році Львівська ОДА подала проект⁶² побудови сервісної зони біля ПП Угринів на конкурс Мінрегіону вартістю 19,947 млн грн., з них 16,973 млн з державного бюджету, а 2,974 млн – з місцевого.

ПРОЄКТ ПЕРЕДБАЧАЄ

1.

Будівництво транспортно-логістичної розв'язки для автомобілів та велотранспорту, що включатиме паркінг для легкових, габаритних авто та велосипедів, орієнтовною площею 1 гектар

2.

Будівництво соціально-побутового відпочинкового комплексу поблизу пункту перетину кордону «Угринів – Долгобичув» та траси Р15, що сполучає Львівську та Волинську області, який включатиме зону відпочинку з альтанками, санітарно-гігієнічною спорудою, цілодобове освітлення та смітники

3.

Підготовка інвестиційного паспорту об'єкту та здійснення інвестиційного конкурсу для будівництва об'єктів інфраструктури, вартість будівництва яких не закладена у вартість даного проєкту (заправка для автомобілів, готель, супермаркет, представництво фінансової установи)

Мостиська міська рада планує збудувати індустріальний парк «Мостиський сухий порт», який розробило ТзОВ «Науково-дослідний проектний інститут Київ-Проект» на замовлення Мостиської РДА⁶³. Хоча передусім він призначений для обслуговування вантажних перевезень залізницею, його елементи можуть бути використані для обслуговування та врегулювання черг вантажного автотранспорту. Згідно з планом, на території комплексу площею 63,5 га має бути ділянка для обслуговування об'єктів транспортної інфраструктури площею 4,47 га, де розміщуватимуться майданчик для маневрування ТІР, стоянка, зона відпочинку водіїв ТІР з туалетом і душовими; Орієнтовні терміни побудови «сухого порту» – 5-7 років.

Додаток 2.

Приклади опису сервісних зон/простору перед ПП на шенгенському кордоні

ПП	ОПИС ЗОНИ СЕРВІСНОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ (ДЖЕРЕЛА: ВІДКРИТІ ДАНІ, ЗМІ, ГУГЛ-КАРТИ, ОСОБИСТІ СПОСТЕРЕЖЕННЯ)
ЯГОДИН	Біля пункту пропуску є торговий центр «Добробут» і кілька павільйонів з послугами митних брокерів, страхування, тощо. Відзовж дороги до сіл Старовойтове (1 км) і Римачі (6 км) є кілька заправок. Є принаймні два готелі. Проте черги вантажівок часто розтягуються до 5 і навіть 10 км. На цьому відрізку вздовж дороги перед ПП у багатьох місцях немає смітників і туалетів, місць, де можна купити їжу, воду, помитися. Біля ПП Ягодин розташовано «Автопорт Ягодин», на якому могли би паркуватися вантажівки, але вони цього переважно не роблять. Біля готелю «Ягодин» є паркувальний майданчик
РАВА-РУСЬКА	На під'їздах до ПП є 4 заправок (дві в'їзд, дві виїзд), біля двох заправок є паркувальні майданчики, придатні для вантажівок. Відстань від ПП до міста приблизно 3,5 км. Є кілька будівель з послугами. У лютому 2018 році представники ГО «Завтра» зверталися до польської влади, оскільки на польській частині ПП діяв лише платний туалет. У рамках «польського кредиту» заплановано реконструкцію пункту пропуску та створення пішохідного переходу, що призведе до потреби у змінах сервісної інфраструктури.
ГРУШІВ	Запущений у 2014 р. Сервісної зони як такої немає, перед пунктом пропуску – поля і ліси. Найближча АЗС – 3 км від ПП (на розвилці доріг на Яворів і Немирів).
ШЕГИНІ	В самому селі є певна інфраструктура (магазини, готелі тощо), але оскільки в 2018 році чергу винесли за межі села, в місцях, де стоїть черга бракує санітарних умов і власне інфраструктури (перед селом є дві заправки). Також у 2016-2019 рр серед проблем називалися невідремонтованість будівель, брак сміттєзбірників, брак інформаційних вказівників тощо.
УЖГОРОД	Оформлена сервісна зона відсутня, однак місцевою владою та Митною службою розроблено концепт створення такої зони. Також створення сервісної зони передбачено проектом електронної черги. На в'їзді до Ужгорода біля об'їзної дороги розташований авто термінал «Закарпаття», що належить ДП Укрінтавтосервіс, і який частково виконує функції сервісної зони (стоянка, митні послуги, банк, кафе)

59

Про робочу групу при облдержадміністрації з проведення обстеження перспективного розміщення автомобільних сервісних зон https://carpathia.gov.ua/sites/default/files/upload/180911_600.pdf

61

Ділянки приватні, доступу немає: на Львівщині прозвітували про стан прикордонної інфраструктури <https://dyvys.info/2019/03/18/dilyanky-privatni-dostupu-nemaye-na-lvivshyni-prozvituvaty-pro-stan-prikordonnoyi-infrastruktury/>

62

Будівництво сервісної зони на під'їзді до пункту перетину кордону «Угринів – Долгобичув» <https://sectoral.minregion.gov.ua/sectorals/f655ad30-2073-11eb-ba4a-b356ee544eea>

63

Сухий порт у Мостиськах планують повністю завершити за сім років <https://varianty.lviv.ua/72373-sukhyi-port-u-mostyskakh-planuiut-povnistiu-zavershyty-za-sim-rokiv>

64

На українсько-польському кордоні у чергах застрягли фури <https://1plus1.video/tsn-utro/2020/tsn-za-20200727-na-ukrayinsko-polskomu-kordoni-u-cherгах-zastryagli-furi>

65

<https://www.facebook.com/kolejka.teraz/posts/d41d8cd9/2012173165702233/>

66

Кредит втрачених можливостей: як Україна підриває свої відносини не лише з Польщею <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2020/10/1/7114881/>

Проекти електронної черги передбачають створити окремі сервісні зони біля ПП Ужгород і Краківець.

Підсумовуючи, в Україні побутує одразу кілька термінів і два підходи до розуміння, що таке «сервісна зона», і як вона має працювати, які умовно можна назвати централізованим і децентралізованим. В останні роки спостерігається зростання інтересу як центральних, так і місцевих органів влади до питання розбудови сервісних зон і сервісної інфраструктури, однак досі не напрацьовано ефективних моделей їх функціонування. Позитивні практики у цій сфері ще тільки мають бути втілені.

1992

Розпорядження Президента України від 22 червня 1992 року N 112 «Про Державну програму розвитку мережі пунктів пропуску через митний кордон України та відповідної сервісної інфраструктури»

1993

Указ Президента України N 596/93 від 16 грудня 1993 року «Про Комплексну програму розбудови

1998

Лист Державної митної служби України від 26.05.98 р. N 09/1-1089-ЕП Щодо створення сервісних зон біля автомобільних пунктів пропуску через державний кордон України

Наказ Державного комітету у справах охорони державного кордону та Державної митної служби України від 03.12.1998 № 501 «Про оголошення та введення в дію постанови/рішення колегії Держкомкордону та Держмитслужби України від 26 листопада 1998 року»

2000

Указ Президента України від 14 вересня 2000 року N 1072/2000 «Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу»

2002

Лист Державної митної служби України від 13.02.2002 р. N 11/5-5-1402-ЕП «Про співпрацю із Консалтинговим центром»

Рішення Колегії Міністерства транспорту України від 25 січня 2002 року N 7 «Про затвердження Комплексного плану розвитку підприємств і організацій транспортно-дорожнього комплексу Закарпатської області»

Додаток 3.

Перелік нормативно-правових актів та інших документів, що стосуються планів розбудови сервісної інфраструктури, сервісних зон, зон сервісного обслуговування перед пунктами пропуску на шенгенському кордоні (у хронологічному порядку)

2005

Постанова Кабінету міністрів України від 1 квітня 2005 р. «Про затвердження Державної програми “Контрабанді - СТОП” на 2005 - 2006 роки»

Розпорядження Волинської ОДА від 17.06.2005 р. N 163 «Про стан дотримання законності та правопорядку на територіях митних переходів області»

2006

Розпорядження Кабінету міністрів України від 27 грудня 2006 р. N 640-р «Про схвалення Концепції Комплексної програми облаштування та реконструкції державного кордону на період до 2015 року»

Постанова Кабінету міністрів України від 27 грудня 2006 р. № 1819 «Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007 — 2010 роки»

2007

Розпорядження Волинської ОДА від 11.04.2007 р. N 134 «Про проект Програми економічного і соціального розвитку Волинської області на 2007 - 2011 роки»

Розпорядження Волинської ОДА від 12.11.2007 р. N 441 «Про проект Регіональної програми будівництва, облаштування та утримання місцевих пунктів пропуску на період до 2015 року»

2009

Лист Громадської ради при Державній митній службі від 08.05.2009 р. N 13 «Щодо роботи митних брокерів у пунктах пропуску»

2011

Наказ Державної митної служби України від 23 березня 2011 року N 234 «Про затвердження плану заходів Державної митної служби України з підготовки до ЄВРО 2012 у 2011 році»

2016

Розпорядження Волинської ОДА від 17.06.2016 р. N 277 «Про заходи щодо створення належних умов для функціонування міжнародного автомобільного пункту пропуску через державний кордон України “Ягодин - авто”»

Розпорядження Волинської ОДА від 26.11.2016 р. N 543 «Про забезпечення громадського порядку перед міжнародним пунктом пропуску для автомобільного сполучення “Устилуг” та в зоні сервісного обслуговування осіб і транспортних засобів»

2018

Рішення Закарпатської обласної ради від 22.02.2018 р. N 1065 «Про Програму розвитку прикордонної інфраструктури в Закарпатській області на 2018 - 2022 роки»

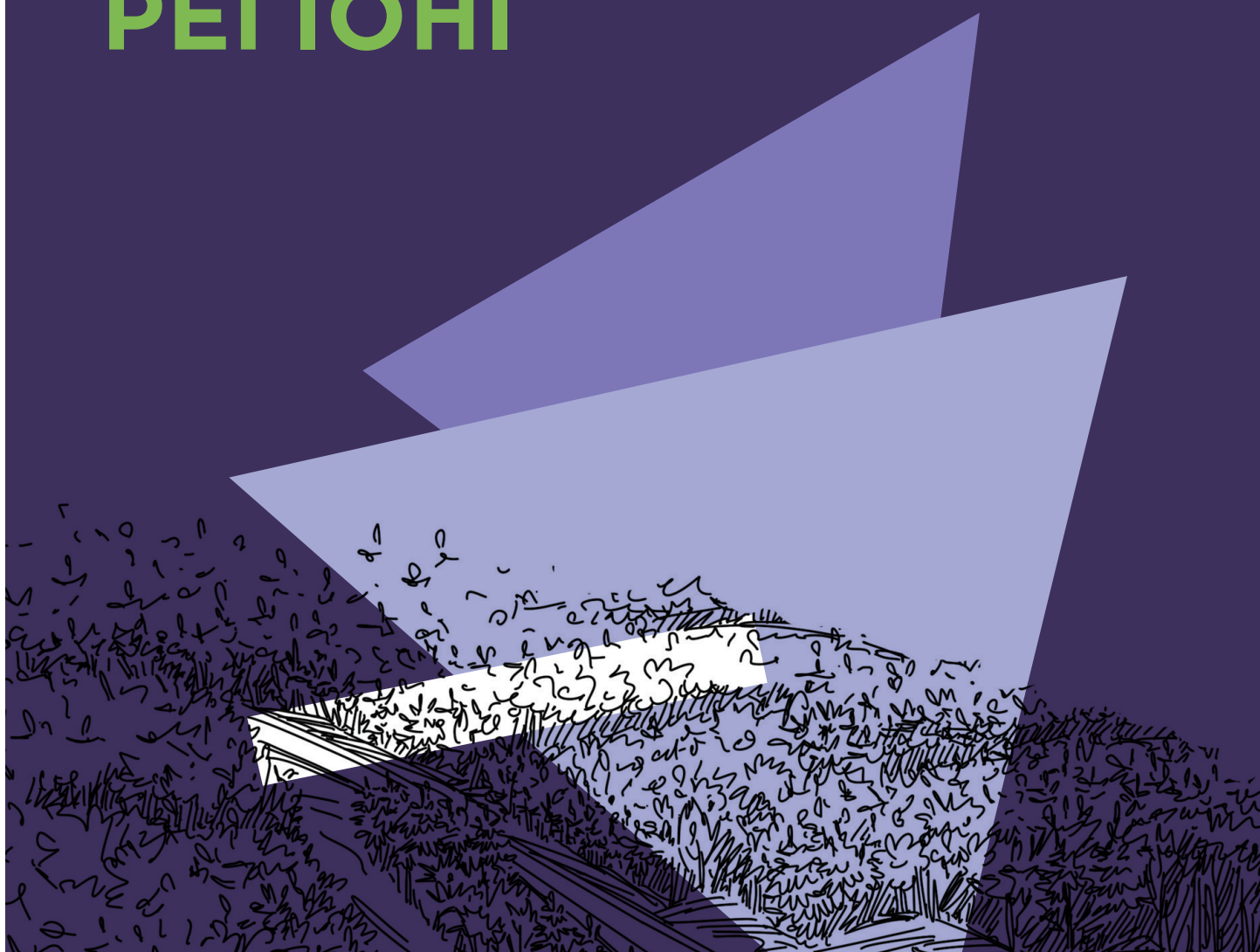
2019

Постанова Кабінету міністрів України від 20 жовтня 2019 р. N 880 «Про затвердження Державної програми розвитку регіону українських Карпат на 2020 - 2022 роки»

Розпорядження Кабінету міністрів України від 24 липня 2019 р. N 687-р «Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року»

РОЗДІЛ V.

ТРАНСКОРДОННА СПІВПРАЦЯ В «ШЕНГЕНСЬКОМУ» РЕГІОНІ





Транскордонне співробітництво для прикордонних областей України - Закарпаття, Львівщини та Волині - є магістральним напрямком розвитку регіону. Влада та громади прикордоння однаково позитивно сприймають транскордонну співпрацю - як інструмент, що зміцнює довіру і безпеку по обидва боки кордону і як джерело інвестицій для місцевих проєктів. Втім, учасники транскордонної взаємодії по-різному залучені до процесу та мають різний досвід участі, а транскордонна співпраця між українськими громадами та громадами шенгенських країн має свої особливості.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ІНСТРУМЕНТ СУСІДСТВА

Значний досвід співпраці прикордонні громади Львівської, Закарпатської та Волинської областей накопили в рамках Європейського інструменту сусідства, використовуючи потенціал, зокрема таких програм транскордонного співробітництва:

-

«Польща-Білорусь-Україна 2014-2020» (PL-BY-UA)

-

Спільна операційна програма «Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна 2014-2020»

Значний потенціал для співпраці, як між українськими партнерами з прикордонних областей, так і спільно з партнерами по обидві сторони кордону, забезпечує програма PL-BY-UA. Пріоритетами програми на 2014-2020 роки були «спадщина», «доступність», «безпека» і «кордони»⁶⁷.

Основними бенефіціарами напряму у сфері управління кордонами було визначено прикордонні, митні та інші служби, що працюють на кордоні, а також органи влади всіх рівнів, зокрема і органи місцевого самоврядування. Програма дає можливість проводити тренінги для представників всіх служб, пов'язаних з управлінням кордоном, надає підтримку обладнанням для відповідних служб та підтримує створення пішохідних і велосипедних переходів з метою розвитку прикордонного туризму.

Підтримані Програмою проекти поділяються на великі інфраструктурні, регулярні та мікропроекти.

Українські партнери беруть найактивнішу участь у мініпроектах. Так, за період 2014-2020 років, з 67 мікропроектів, українська сторона виступила 17 разів ключовим бенефіціаром на рівні місцевих органів самоврядування. З них, представники Львівської області отримали 7 проектів, Закарпаття – 6 та Волинь – 4 проекти. Всі проекти спрямовані на підтримку розвитку добросусідства, туризму та культури.

Компонент «управління кордонами» більшою мірою присутній в розділі «регулярні проекти», де з 64 діючих проектів, українці ставали ключовими бенефіціарами 7 разів. Зокрема, в контексті проблематики кордонів, Державна прикордонна служба України двічі отримала підтримку на удосконалення системи спостережень на українсько-польському кордоні, а Служба автомобільних доріг Львівської області – на модернізацію дорожньої інфраструктури⁶⁸.

В цілому можна говорити про високий інтерес до діяльності програми з боку саме органів влади і меншою мірою – громадянського суспільства, недостатню залученість української сторони в діяльність програми і брак уваги до проблематики кордонів як об'єкту транскордонної співпраці.

Це додатково підтверджує опитування громадської думки щодо пріоритетів програми на 2021-2027 роки, проведене програмою у 2020 році. Головним учасником опитування стали органи місцевої влади (175 із 507 анкет), Україна дала найменше учасників (75 із 507), а основним пріоритетом було визнано «спадщину», тоді як «кордони» посіли останнє місце⁶⁹.

⁶⁷

ПТС Польща-Білорусь-Україна <https://www.pbu2020.eu/ua/pages/251>

⁶⁸

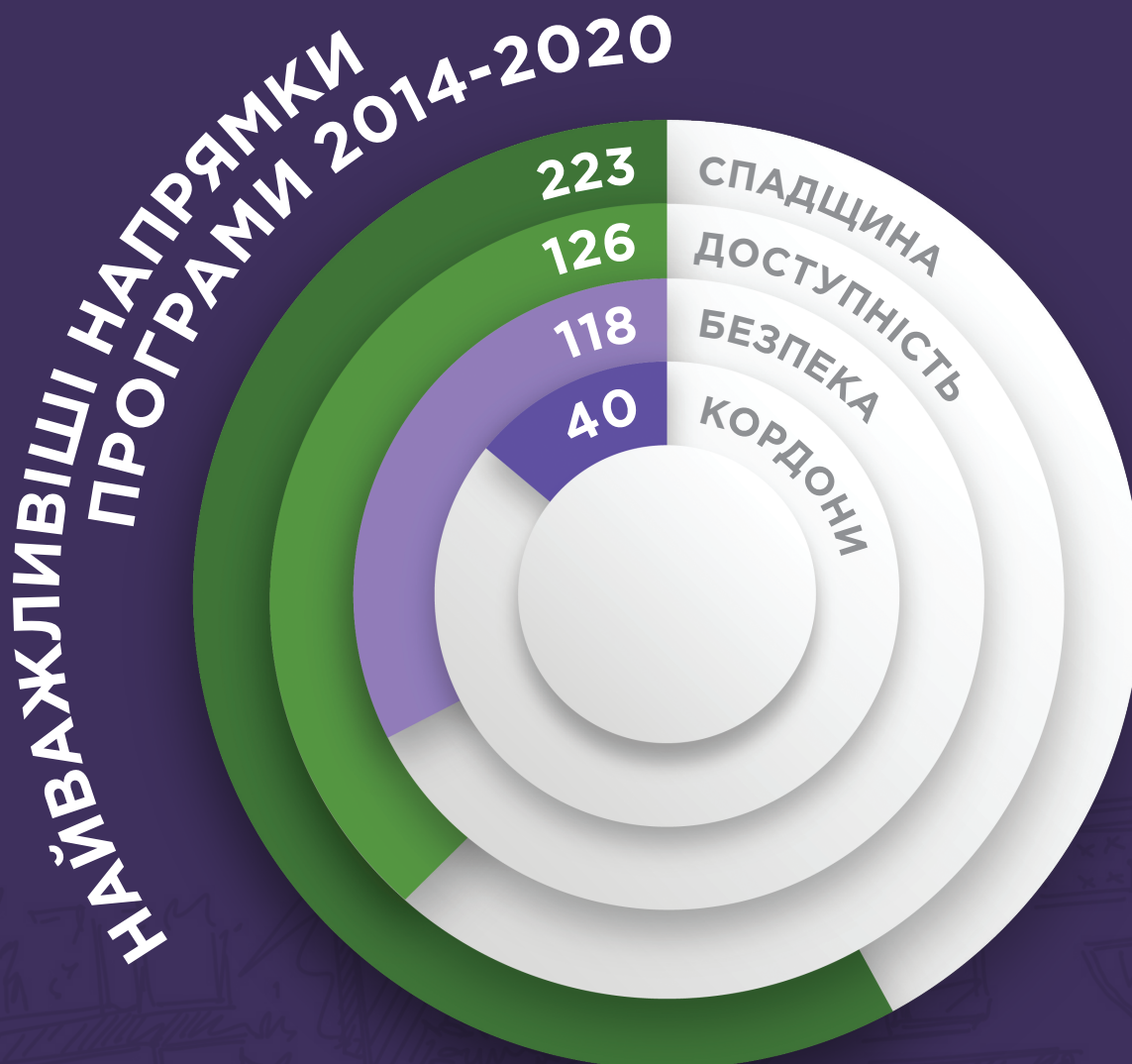
Регулярні проекти <https://pbu2020.eu/ua/projects2020/allpriority>

⁶⁹

Оновлені результати опитування громадської думки щодо тематичного охоплення Програми NEXT PBU 2021-2027 рр. <http://pbu2020.eu/ua/news/1740>

Графік 3.

Результати онлайн-опитування щодо пріоритетів Програми на 2021-2027 роки



КРАЇНА РЕЄСТРАЦІЇ

318	ПОЛЬЩА
111	БІЛОРУСІЯ
75	УКРАЇНА
3	ІНШІ

Спільна операційна програма «Угорщина - Словаччина - Румунія - Україна 2014-2020» охоплює діяльність 10 регіонів у всіх означених у назві країнах-партнерах, зокрема Закарпатську, Івано-Франківську та Чернівецьку області в Україні, та низку суспільно значущих напрямків спільної роботи. Програма має широкий потенціал для спільних дій, зокрема у таких сферах, частина з яких пов'язана з тематикою кордонів (наприклад, транспорт):

- **доступність і транспорт**
- **протидія природним і техногенним катастрофам**
- **удосконалення інфраструктури охорони здоров'я, служби соціального забезпечення**
- **охорона водних ресурсів**
- **енергоефективність**
- **протидія та боротьба з контрабандою і злочинністю**
- **охорона культурної спадщини і підтримка туризму**

Програма підпорядковується урядовим офісам країн-бенефіціарів, з української сторони контроль здійснюється Міністерством фінансів.

ЗАКАРПАТТЯ ЯК МОДЕЛЬ ТРАНСКОРДОННОЇ СПІВПРАЦІ З КРАЇНАМИ ШЕНГЕНУ

Оскільки Закарпатська область межує з усіма країнами у фокусі даного дослідження, можна розглядати досвід цього регіону як певну «ідеальну модель» явища української транскордонної співпраці, в якій відбиваються її основні переваги та недоліки.

Однією з перших ініціатив у сфері транскордонної співпраці Закарпаття

стала асоціація органів місцевого самоврядування «Єврорегіон Карпати – Україна». Поява асоціації у 2007 році стала пілотним самоврядним проектом, що об'єднав 19 прикордонних регіонів України, Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії. Лише в рамках такого інструменту добросусідства як «PL-BY-UA» «Єврорегіон Карпати – Україна» з 2014 по 2020 роки виконала 16 проектів, бюджет яких з української сторони складав 7.8 млн євро на противагу 5,3 млн євро, які реалізували польські партнери.

При цьому члени Асоціації із Закарпаття реалізували всього 4 проекти з 5-ма партнерами, тоді як переважна частина активностей Асоціації зосередилася на Львівщині. За оцінками Олександра Ганущина, голови Правління «Єврорегіон Карпати – Україна», Закарпаття в силу свого розташування, має в кілька разів більше інструментів для пошуку фінансування проектів у рамках транскордонного співробітництва, аніж Львівська область. Втім, на його думку, головною причиною відставання Закарпаття у реалізації таких проектів є «кілька мільйонів євро негативного іміджу за рахунок невиконаних робіт»⁷⁰. Про які незавершені роботи йдеться?

Історія цього питання сягає 2007-2013 років, коли в рамках програми прикордонної співпраці ENPI Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна було виділено кошти на реконструк-

70

Виступ Олександра Ганущина голови Правління Асоціації «Єврорегіон Карпати – Україна», Re-Open Закарпаття Форум ідей, тематична панель Транскордонна співпраця: як Закарпаттю залучати більше ресурсів. Солотвино, 7-8 листопада 2020 року

71

Гройсман про причини провалу модернізації КПП на кордоні з ЄС https://zn.ua/ukr/POLITICS/groysman-rozpoviv-pro-prichini-provalu-programi-modernizaciyi-kpp-na-kordoni-z-yes-270182_.html

72

Закарпатська обласна державна адміністрація <https://carpathia.gov.ua/storinka/yevropeysky-ins-tytut-susidstva>

73

Форум ідей та рішень для Закарпатської області <https://reopen.zakarpattia.org.ua/>

цію трьох закарпатських пунктів пропуску: Ужгород-Вишне Немецьке (на українсько-словацькому кордоні, Лужанка (на українсько-угорському) та Дяково (на українсько-румунському кордоні). Українська сторона не змогла реалізувати кошти, виділені на реконструкцію пунктів пропуску. Пояснюючи причини провалу планів реконструкції пунктів пропуску, українська влада вказувала на Державну фіскальну службу, що була одним із ключових виконавців проекту та перебувала в стані реорганізації. Згортання програми Європейського Союзу з модернізації пунктів пропусків наштовхнуло український уряд на думку, що краще шукати шляхи розвитку прикордонної інфраструктури в рамках двосторонніх взаємин, ширше використовуючи інструменти транскордонної співпраці⁷¹.

Втім, проекти двосторонньої співпраці теж не всі були успішними. Незавершеним залишився проєкт відновлення пішохідного переходу КПП «Ужгород».

Грантові кошти в 1,7 млн євро, що були виділені в рамках загальної реконструкції КПП обох країн, були реалізовані лише словацькою стороною. Виконавши всі умови з реконструкції ще в 2015 році, Словаччина була готова запускати піший перехід, в той час як Україна все ще не завершила роботи зі своєї частини. Станом на 2020 рік Україна завершила свою частину робіт, однак побудувала пішохідний коридор з протилежної сторони дороги від словацького, тож тепер одній зі сторін доведеться переносити вже збудовану інфраструктуру.

Саме ці «хвости минулого», за словами Гануцина, не дозволяють повністю відновити довіру донорів з ЄС до можливостей закарпатців ефективно реалізовувати кошти. Погоджуючись з критичною оцінкою роботи українських органів влади, все ж варто зауважити, що більшою мірою вона стосується центрального рівня, в той час як місцеві органи самоврядування знаходять інші ролі і напрямки роботи у кошику можливостей транскордонної співпраці.

Як зазначається у звіті Закарпатської ОДА за 2020 рік, загалом в області очікують на реалізацію 35-ти проєктів з бюджетом в 10,4 млн євро⁷². Попередження надзвичайних ситуацій, розвиток і підтримка туризму, покращення послуг у системі охорони здоров'я, просування місцевої культури, збереження історичної спадщини, - найбільш поширені напрямки реалізації проєктів.

Так, виходячи з плану заходів для реалізації Програми розвитку транскордонного співробітництва Закарпатської області на 2016-2020 роки, ОДА та інші залучені органи місцевої влади спрямовують значні кошти для поглиблення співпраці з закордонними партнерами. Це проведення міжнародних публічних заходів, Європейських днів добросусідства, організація та проведення робочих зустрічей керівництва області з іноземними делегаціями.

Втім, напрямки діяльності можна було б значно розширити. Під час форуму Re-Open Закарпаття на тематичній панелі «Транскордонна співпраця: як Закарпаттю залучати більше ресурсів»⁷³, лунало чимало критики щодо неефективності Державної програми транскордонного співробітництва на 2016 – 2020 роки. Слабкість даного інструменту, на думку експертів, позначилась **відсутністю дієвого механізму співфінансування проєктів транскордонного співробітництва та обмеженою сферою їх дії**.

Згадувалось також і про те, що органи місцевого самоврядування не були залучені до розробки Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2021 – 2027 роки. Саме тому, на думку експертів панелі, необхідно створювати місцеві фонди для забезпечення більш широкої участі представників ОТГ в реалізації мікропроєктів, що мають не менш важливе значення для розвитку області. Особливо важливою є потреба залучення представників новостворених ОТГ, що лише вчаться використовувати цей інструмент.

Маючи ресурси для участі у транскордонних проєктах, представники

новостворених прикордонних громад **потребують експертної допомоги для підготовки конкурентних проєктних заявок.** Йдучи назустріч запитам від новостворених ОТГ, була створена Асоціація проєктних менеджерів «Ядро», що допомагає громадам залучати кошти міжнародної технічної допомоги - від генерування ідей проєктів, до їх ефективної реалізації. Частіше всього, представники прикордонних громад обирають такі напрямки транскордонної співпраці як освіта, культура та збереження спадщини, рідше задіяні у сфері екології та безпеки.

Загалом закарпатці активно використовують всі базові програми ЄС у сфері транскордонного співробітництва. Залучення міжнародної технічної допомоги здійснюється в рамках Європейського інструменту сусідства, Стратегії ЄС для Дунайського регіону, Норвезького механізму, Міжнародного Вишеградського фонду. Втім, якщо йдеться саме про програми транскордонного співробітництва, то пальму першості по використанню тримають дві програми: Польща-Білорусь-Україна та Угорщина-Словаччина-Румунія. Так, у звіті Закарпатської ОДА⁷⁴ згадується, що **«за результатами конкурсного відбору проєктів Програми транскордонного співробітництва „Польща - Білорусь - Україна” Європейського інструменту сусідства 2014-2020 рр. в області реалізується 1 великомасштабний проєкт (загальною сумою для Закарпатської області 4, 8 млн. євро), 5 звичайних проєктів з бюджетом до 2,5 млн. євро (загальною сумою для Закарпатської області близько 1, 6 млн євро) та 9 мікро проєктів (загальною сумою для Закарпатської області близько 280 тис. євро).**

В рамках Програми транскордонного співробітництва «Угорщина - Словаччина - Румунія - Україна» Європейського інструменту сусідства 2014 - 2020 рр. **передбачено реалізацію 5 великих інфраструктурних проєктів з бюджетом понад 2,5 млн. євро (загальною сумою для Закарпатської області близько 10 млн. євро).**

Важливим джерелом підтримки ініціатив в Закарпатській області є Державний фонд регіонального розвитку. З 2015 року фондом було підтримано 2138 проєктів на суму 587812788.206 грн. Серед ініціатив, що отримує фонд від закарпатців, переважають проєкти, спрямовані на підтримку, реконструкцію і ремонт освітніх та культурних закладів. Разом з цим, в урядових колах триває дискусія щодо можливості розширення напрямків фінансування фондом за рахунок прикордонної інфраструктури.

РЕЦЕПТИ УСПІХУ ТРАНСКОРДОННОЇ СПІВПРАЦІ ДЛЯ ЗАКАРПАТЦІВ

За останні 15 років місцеві органи влади прикордонних регіонів України та сусідніх країн стали осердям в мережі горизонтальних зв'язків та контактів, що забезпечують транскордонну взаємодію між усіма учасниками та партнерами. Дедалі більше з'являється розуміння, що транскордонна співпраця - це система постійних партнерських відносин та нетворкінгу між владою, бізнесом та громадськістю. Попри це, транскордонна співпраця в Україні стикається і з різними проблемами, які перешкоджають повному використанню її потенціалу.

74

Закарпатська обласна державна адміністрація
<https://carpathia.gov.ua/storinka/yevropeyskyy-institut-susidstva>

75

Форум розвитку Закарпатської області Re-Open Zakarpattia
<https://varosh.com.ua/projects/re-open-zakarpattia-yak-cze-bulo/>

нова історія успіху України



Ілюстрація 7.

«Re:Open Zakarpattia». Панель «Транскордонна співпраця: як Закарпаттю залучати більше ресурсів»

Як можна наростити потенціал транскордонної співпраці в Закарпатській області та з якими викликами зіштовхуються бенефіціари міжнародної технічної допомоги? Ці та інші питання транскордонної співпраці стали ключовими під час обговорення на Форумі розвитку Закарпатської області «Re:Open Zakarpattia» в рамках панелі «Транскордонна співпраця: як Закарпаттю залучати більше ресурсів»⁷⁵. Аналізуючи стан планування, реалізації та результативності проєктів транскордонної співпраці на Закарпатті, експерти-панелісти дійшли таких висновків:

- **Важливість сталої історії відносин між бенефіціарами та донорами.** Для партнерів з ЄС важлива «інституційна пам'ять», саме тому **важливо успішно завершити діючі проєкти за період з 2013 по 2020 роки.** Не менш важливо вирішити проблеми, пов'язані з реалізацією попередніх інфраструктурних проєктів за 2007 – 2013 роки.
- **Необхідно розширити мережу бенефіціарів транскордонної співпраці**

та делегувати функції участі. Сприяти новим учасникам транскордонних ініціатив у якісній підготовці та реалізації проєктів.

- **Створити інститут дофінансування,** що допомагатиме тим учасникам транскордонних ініціатив, що не мають недостатньо коштів для виконання умов міжнародної технічної допомоги. Сприяти створенню різних за розміром бюджетних «кошиків», зокрема і за рахунок бюджетів місцевих органів влади, що уможливають появу нових учасників транскордонних ініціатив та диверсифікують фінансові можливості.
- **Збільшити кількість напрямків та сфер для співпраці.** Від інфраструктурних до освітніх, культурних, туристичних.
- **Забезпечити можливість участі представників місцевих органів влади впливати на розподіл бюджетів Державного фонду регіонального розвитку на реалізацію програм і проєктів регіонального розвитку.**
- **Подолати проблематику ПДВ в рамках транскордонних проєктів.**

Додаток 4.

Закарпатські ініціативи у сфері транскордонного співробітництва

АГЕНТСТВО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ТА ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА «ЗАКАРПАТТЯ»

Одним із перших утворень у сфері транскордонної співпраці Закарпаття є Агентство Регіонального розвитку та транскордонного співробітництва «Закарпаття»⁷⁶ (далі, Агентство «Закарпаття», зініційоване Закарпатською обласною радою ще 2002 року. Створене як комунальне підприємство, Агентство є активним учасником процесів транскордонної співпраці, зосереджуючись у своїй діяльності переважно на розвитку туризму та збереженні культурної спадщини.

Так, в межах програми CBC Programme Poland - Belarus - Ukraine 2014 - 2020 було реалізовано проєкт, спрямований на збереження дерев'яних об'єктів сакральної архітектури Закарпаття та сприяння розвитку туристичного регіону Карпат. Агентство багато працює над залученням туристів по обидві сторони кордону, пропагуючи визначні пам'ятки регіону. Так, один з проєктів спрямований на створення спільного туристичного маршруту історичного «Соляного шляху», що в такий спосіб має просувати транскордонний туризм.

Підхід, що застосовує у своїх проєктах Агентство «Закарпаття», базується на залученні зовнішніх експертів та презентації давніх традицій в новому форматі.

БЛАГОДІЙНИЙ ФОНД ВІЗА

Попри те, що Україна не межує з Чехією, транскордонна співпраця з цією країною носить активний і змістовний характер. Період з 1919 до 1938 років, коли Закарпаття входило до складу першої Чехословацької Республіки, в історичній пам'яті закарпатців залишився як найбільш сприятливий час для розвитку краю⁷⁷. Закарпатці і сьогодні, спираючись на загалом позитивні спогади «чесько-закарпатського» періоду життя, реалізують спільні транскордонні проєкти. Так, одним з найбільш відомих прикладів взаємодії двох країн є діяльність Благодійного фонду «Віза», що охоплює край Височіна (Чехія) і Закарпатську область України, зокрема Рахівський, Виноградівський, Велико-Березнянський, Мукачівський райони.

Перелік проєктів, що реалізує Благодійний фонд, переважно спрямований на підтримку спільної діяльності у сфері освіти, охорони здоров'я, туризму, захисту культурної спадщини, а також економічного сектору і зростання. Разом з цим, велика увага приділяється співпраці між державними органами і установами в контексті турботи про людські ресурси. Всі проєкти, що виконуються Благодійним фондом практично зорієнтовані на підтримку практичних потреб. Так, наприклад, у сфері освіти фонд опікується районними освітніми закладами, надаючи допомогу з ремонтом шкільних будівель, створенням центрів соціального захисту дітей з соціально слабких сімей, придбання обладнання для підтримки модернізації навчання, інше.

76Агентство регіонального розвитку та транскордонної співпраці «Закарпаття» Закарпатської обласної ради
<https://www.arr.com.ua>**77**Поглиблені інтерв'ю зі стейкхолдерами та представниками громадськості Закарпаття. Європа без бар'єрів.
Жовтень – листопад 2020**78**

Так само

79Європейське об'єднання територіального співробітництва з обмеженою відповідальністю «ТИСА»
https://carpathia.gov.ua/sites/default/files/imce/strategia_vidhody_2030.pdf

ЄВРОПЕЙСЬКЕ ТЕРИТОРІАЛЬНЕ ОБ'ЄДНАННЯ «ТИСА»

Україна має тісну транскордонну співпрацю з Угорщиною. При цьому закарпатці часто характеризують вплив Угорщини як активний та навіть «агресивний» переважно через політичну активність сусідів⁷⁸. Втім, визнають, що угорці вміють надати практичну допомогу та готувати змістовні проєкти, що є взаємовигідними для обох сторін. Попри неоднозначну характеристику взаємин з угорськими сусідами, закарпатці активно впроваджують спільні транскордонні проєкти, зокрема у сфері екології.

Широко відомим є проєкт «ZeroWaste» спрямований на розвиток європейського поводження з твердими побутовими відходами (ТПВ). Втім, як і більшість великих транскордонних ініціатив, даний проєкт також розвивається повільно та має свої особливості. З одного боку, вперше окрема область України отримала можливість безпосередньої участі в програмі Європейського інструменту сусідства, що є визнанням та зацікавленістю у партнерстві. З іншого, все ще залишаються не вирішеними окремі проблеми інституційно-правового забезпечення участі українських територіальних об'єднань в таких проєктах.

Втім, реалізація проєкту триває відповідно до прийнятої Стратегії⁷⁹. Згідно з її завданнями, передбачається побудова сміттєпереробного заводу в селі Яноші Берегівського району, що працюватиме також і для потреб Виноградівщини і Хустщини. Документ визначає загальні заходи у сфері управління відходами у цілому і здійснюється в три етапи, останній з яких завершується в 2030 році. Фінансування відбувається за рахунок не лише коштів уряду Угорщини, але й коштами донорів з Норвезького фінансового механізму, Вишеградського Фонду, Фонду Габора

Бетлена та інших. В рамках «Тиси» створюються відповідні умови також і для залучення інвесторів, що можуть запропонувати технології з використання альтернативних видів палива, налагодження системи збору, сортування та переробки ТПВ та, власне для будівництва сміттєпереробних заводів.

Європейське територіальне об'єднання «Тиса» також є бенефіціаром ще одного проєкту – «РЕВІТАЛ», що вивчає пустоти у затоплених шахтах Солотвина. Саме проблема зсувів та збільшення пустот в карстових провалах визнана небезпечною для життя людей та місцевої інфраструктури. Даний проєкт спрямований на здійснення екологічної оцінки можливостей відновлення природних ресурсів у селищі Солотвино з метою запобігання подальшому забрудненню басейну Верхньої Тиси через підготовку комплексної системи моніторингу. Кошти проєкту «РЕВІТАЛ» мають допомогти провести «екологічну реабілітацію» території «Солотвинський солерудник» та скласти карти затоплених соляних шахт⁸⁰.

Ще один проєкт транскордонної співпраці також покликаний вирішити екологічні проблеми. Із залученням досвіду Румунії та Угорщини буде виконано проєкт зі встановленням протиградового захисту. За словами колишнього очільника Закарпатської обласної ради⁸¹ Михайла Рівіса, у 2018-2020 роках градові опади завдали майже на 100 млн гривень збитків аграрному сектору. Оскільки в сусідніх країнах, зокрема в Угорщині вже діє система протиградового захисту, було прийнято рішення підготувати проєкт спрямований на розв'язання проблеми.

80

Проблеми Солотвинського солерудника
<https://www.youtube.com/watch?v=LKNkW3eC6cY>

81

Михайло Рівіс очолював Закарпатську обласну раду з грудня 2015 по грудень 2020 року

Публікацію підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» у межах проекту «Громадський моніторинг і сприяння реалізації ефективної політики управління кордонами України з країнами Шенгену». Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково збігається з позицією Міжнародного фонду «Відродження».

Міжнародний фонд «Відродження» – одна з найбільших українських благодійних фундацій, що з 1990-го року допомагає розвивати в Україні відкрите суспільство на основі демократичних цінностей. За час своєї діяльності Фонд підтримав близько 20 тисяч проектів на суму понад 200 мільйонів доларів США. Фонд заснований філантропом Джорджем Соросом і є частиною міжнародної мережі Фундацій відкритого суспільства (Open Society Foundations).

www.irf.ua
www.fb.com/irf.ukraine

«Європа без бар'єрів» - заснований у 2009 році український аналітичний центр, який базується в Києві та займається колом питань, пов'язаних із мобільністю, зокрема управління міграцією та кордонами. Діяльність організації спрямована на реалізацію права людини на свободу пересування та підтримку суспільно значущих реформ у сфері європейської інтеграції, верховенства права, протидії дискримінації, міграційної політики, транспорту.

**ЕЛЕКТРОННА ВЕРСІЯ
ПУБЛІКАЦІЇ -**
<https://europewb.org.ua/kordon-777/>





