



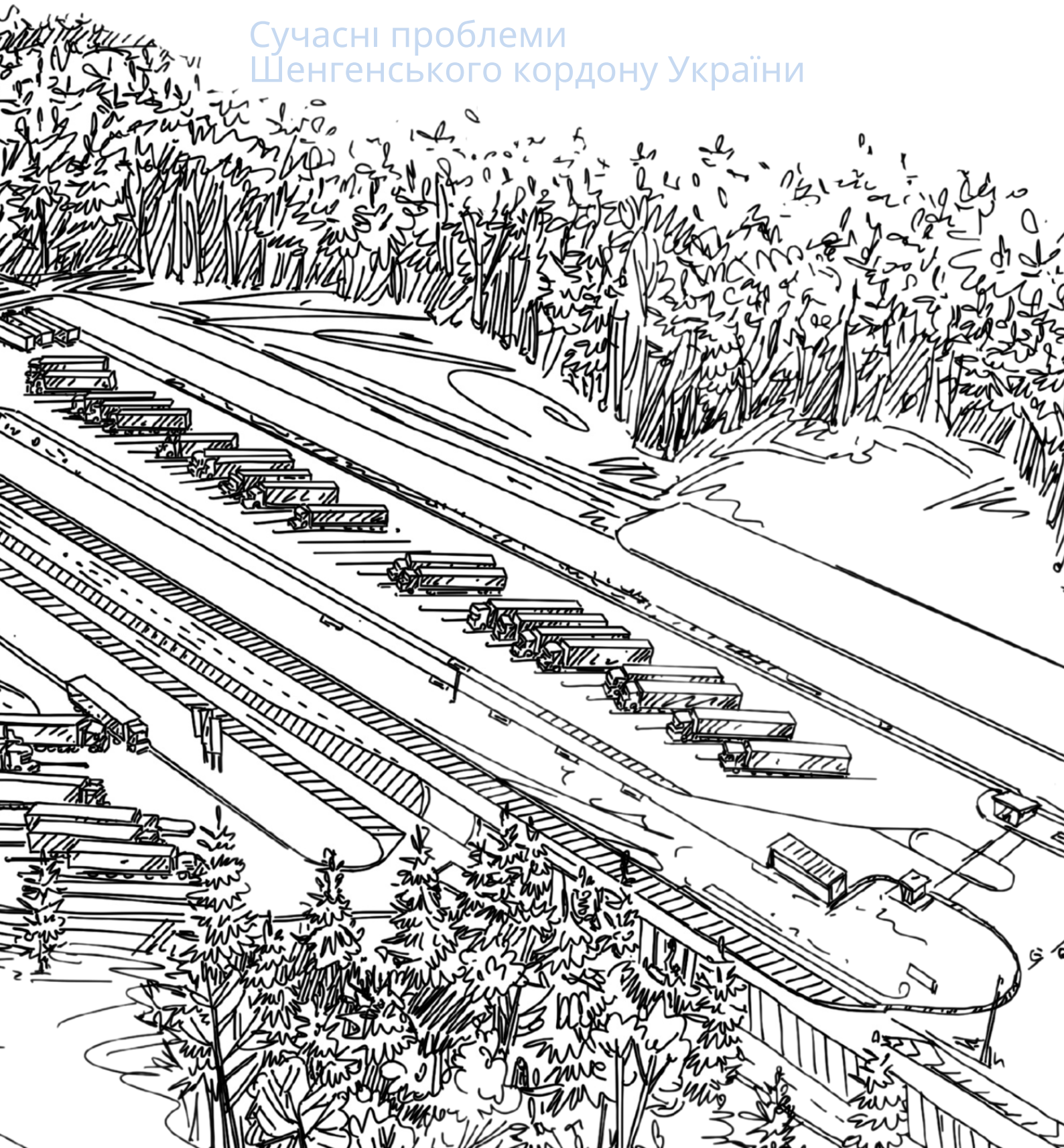
МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



**ЄВРОПА
БЕЗ БАР'ЄРІВ**
громадська організація

ДОРОЖНЯ КАРТА РІШЕНЬ

Сучасні проблеми
Шенгенського кордону України



Публікація аналізує ключові питання функціонування кордону України з країнами Шенгенської зони – Польщею, Угорщиною, Словаччиною. Проаналізовано особливості планування нових пунктів пропуску на кордоні, впорядкування прикордонного простору через створення сервісних зон і проєкти електронної черги, спільного контролю, доступу до інформації.

Публікація є доповненням до аналітичного звіту «Кордон 777. Сучасні проблеми Шенгенського кордону України» і є спробою дати відповідь на питання, сформульовані під час аналізу основних проблем кордону.

ТЕКСТ

Павло Кравчук, Ірина Сушко

КОМАНДА ПРОЄКТУ

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

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»

КИЇВ 2021

ЗМІСТ

Впорядкування прикордонного простору

2

Перспективні пункти пропуску

5

Спільний контроль

7

Доступ до інформації

10

Впорядкування прикордонного простору

ПРОБЛЕМА

Простір перед кордоном не впорядкований на нормативному та на фактичному рівні.

Організація процесу перетину кордону на цьому етапі великою мірою хаотична, призводить до фінансових втрат, екологічної шкоди, погіршення безпеки, соціальної напруженості, має корупційні ризики.

Фінансові втрати

Українська компанія Modern-Expo оцінює щорічні збитки від простою на кордоні у 50 мільйонів доларів

Британське дослідження 2009 року свідчить, що вартість торгових процедур, включно з перетином кордону, складає від 2 до 15% вартості товару, а скорочення на один день затримок під час імпорту овочів і фруктів знижує їхню ціну на 0,9%

Екологічна шкода

Інфраструктурно-організаційні недоліки в процесі перетину кордону призводять до викидів від автомобілів, які простоюють у черзі

У прикордонному просторі вельми поширеною є проблема засмічення

Погіршення безпеки

Багатогодинні/кількаденні черги порушують норми праці та відпочинку водіїв, підвищуючи ризик аварій

Недостатня впорядкованість простору перед ПП призводить до аварій, у т.ч. зі смертельними наслідками

Соціальне напруження

Негативний вплив черг на навколишній простір спричиняє конфлікти та невдоволення місцевих мешканців

Корупційні ризики

Недостатньо організований простір створює корупціогенну ситуацію, зокрема з продажем місць у чергах та проїздом поза чергою.

Аби відповісти на виклики невпорядкованості прикордонного простору, потрібно створити та/або інституціоналізувати **сервісні зони перед кордоном** і **механізм електронної черги** для перетину кордону.

Кроки до рішення

Сервісні зони

Інтегрувати до **технології перетину кордону** інфраструктуру сервісних зон перед пунктами пропуску. На нормативному рівні закріпити можливість в'їзду та/або виклик до пункту пропуску транспортних засобів для перетину кордону із сервісних зон

Усунути багатозначність термінології з законодавства та **внести чіткі дефініції**. Нині побутує щонайменше чотири різні терміни, які можна звести до двох базових моделей.

Для цього розробити та ухвалити **Положення про типову сервісну зону**, яке має внести зміни або замінити *Положення про зону сервісного обслуговування осіб і транспортних засобів перед пунктами пропуску через державний кордон для міжнародного та міждержавного автомобільного сполучення*, ухвалене Наказом АДПСУ № 643 від 31.08.2009, та інші пов'язані нормативні акти.

Зокрема, новий документ має чітко розмежувати зони відповідальності у прикордонному просторі щодо інфраструктури, вивезення сміття тощо.

Оскільки прикордонний простір є сферою відповідальності й інтересів одразу багатьох органів влади і груп суспільства, до **розробки Положення** потрібно залучити як представників місцевих адміністрацій і самоврядування, так і центральних органів виконавчої влади.

Кроки до рішення

Електронна черга

Ухвалити розроблений Закарпатською ОДА проєкт *Постанови КМУ “Питання реалізації пілотного проєкту організації управління чергами автотранспорту перед міжнародними автомобільними пунктами пропуску “Електронна черга перетину кордону”*

При цьому врахувати у проєкті необхідність гармонізувати фінансову складову з українським законодавством та уникнення ризиків монополізації перетину кордону.

Після ухвалення Постанови забезпечити її якнайшвидшу імплементацію.

Для моніторингу та підтримки імплементації Постанови створити профільну підгрупу Міжвідомчої групи з питань інтегрованого управління кордонами.

За результатами пілотного проєкту розглянути можливість запровадження електронної черги для легкових авто.

Перспективні пункти пропуску

ПРОБЛЕМА

Кількість автомобільних і пішохідних пунктів пропуску на кордоні з Шенгеном не відповідає реальним обсягам трафіку, як і їхня сумарна пропускна здатність. При цьому горизонт планування щодо створення нових пунктів пропуску повністю не відповідає реальній ситуації з фінансуванням та будівельними спроможностями.

Відсутні середньо- та довгострокові плани, системні та прогнозовані джерела фінансування, алгоритми залучення небюджетних коштів, комплексний і методичний моніторинг імплементації проєктів.

На кордоні України з країнами Шенгену розташовані 15 зі 100, або 15% від автомобільних пунктів пропуску, однак при цьому на нього припадає 38% руху через наземний кордон. Значна частина пунктів пропуску тут працює на межі проєктної пропускної здатності, або навіть з її перевищенням.

Водночас реконструкція та будівництво нових ПП відбувається надзвичайно повільно, хоча місцеві та центральні органи влади постійно заявляють про масштабні плани будівництва. З 2010 по 2020 рік у заявах посадовців і офіційних документах центрального і регіонального рівня йшлося про розбудову щонайменше 26 нових пунктів пропуску. Фактично було побудовано лише два, і обидва - повністю на польській території. Ціла низка проєктів з залученням різних форм міжнародного фінансування була заморожена або реалізується вкрай повільно, демонструючи неспроможність української держави у питанні розбудови кордону.

РІШЕННЯ

Визначити пріоритетні пункти пропуску, розробити програму їх будівництва і реконструкції, яка б сконцентрувала зусилля та ресурси на кількох найактуальніших напрямках.

Завершити раніше початі проєкти будівництва і реконструкції в рамках міжнародної співпраці, проблеми з імплементацією яких шкодять подальшому розвитку кордону.

Кроки до рішення

Пріоритетні пункти пропуску

Ухвалити розроблений Держмитслужбою *План заходів з облаштування пріоритетних пунктів пропуску на 2021-2023 роки*, за необхідності доповнивши та змінивши його з урахуванням досліджень, проведених Інститутом регіональних досліджень імені М. І. Долішнього, Українським державним науково-дослідним інститутом проектування міст "Діпромісто" імені Ю.М.Білокона тощо.

Розробити *методологію оцінки пріоритетності відкриття та модернізації пунктів пропуску* на основі аналізу транспортних коридорів, міграційних потоків, особливостей місцевості, двосторонніх відносин і думки місцевих громад

Проводити регулярний *перегляд і аудит розбудови пунктів пропуску* за розробленою методологією

Створювати *цільові державні програми з розбудови та реконструкції пунктів пропуску* на термін менше від семи років, забезпечувати їх ефективне та стале фінансування й імплементацію

Проекти міжнародної співпраці

Завершити розпочаті раніше проекти реконструкції та будівництва у рамках міжнародної співпраці, зокрема реконструкцію ПП Рава-Руська, Шегині та Краківець у рамках «польського кредиту», Лужанка на кордоні з Угорщиною, Ужгород на кордоні зі Словаччиною

Спільний контроль

Спільний контроль – це проведення контрольних процедур спільно службами двох країн, або по черзі, але в пунктах пропуску, розташованих повністю на території однієї із сторін.

Переваги спільного контролю

- Обмін інформацією для прискорення проходження прикордонних і митних процедур, а також ефективнішої протидії організованій злочинності, контрабанді і нелегальній міграції
- Створення комфортніших умов для перетинання державного кордону за рахунок скорочення часу проведення прикордонних перевірок
- Економія коштів на розбудову прикордонної інфраструктури
- Зниження корупційних ризиків

Поточний стан

Попри те, що завдання запровадити спільний контроль зі суміжними країнами ЄС містяться в усіх стратегічних документах з управління кордонами, прогрес з його впровадженням відсутній.

Спільний контроль, точніше послідовний контроль у спільному місці, діє лише на українсько-польському кордоні в 4-х автомобільних пунктах пропуску: «Смільниця-Кросценко», «Грушів-Будомеж», «Угринів-Долгобичув», «Устилуг-Зосин» (лише на виїзд з України, на в'їзд в РП).

В той же час, **Угода про спільний контроль між Україною та Польщею потребує оновлення**. Наразі діє Угода, укладена ще 2002 року, до вступу Польщі у Шенгенську зону. Діалог щодо створення нових спільних пунктів пропуску на території України не підтримується польською стороною.

З **Угорщиною та Словаччиною** все ще тривають перемовини та розроблення угод про спільний контроль, що мають закласти правові основи функціонування таких пунктів пропуску. Процес супроводжується складнощами, що криються у нормативних розходженнях України та Шенгену.

Стагнація, в якій наразі перебувають учасники перемовин щодо спільного контролю, впливає також і на **плани розбудови нових пунктів пропусків**. Принаймні декілька планованих пунктів прив'язані до перспективи запровадження спільного контролю на кордоні, зокрема «**Велика Паладь-Нодьгодош**» на угорському (Україна вже збудувала дорогу до цього ПП) і «**Соломоново-Чієрна**» на словацькому. Без угод про спільний контроль відкриття цих пунктів пропусків відкладається на невизначений термін.

З **Румунією** діалог щодо спільного контролю не розпочинався.

ПРОБЛЕМА

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 пункт пропуску розташований на території України.

Згідно з нормами ЄС, затриманий у спільному пункті пропуску українською стороною громадянин України мав би передаватися стороні ЄС, що суперечить Конституції України.

Необхідно узгодити проекти *Угод про спільний контроль* з Шенгенським кодексом, зокрема, в частині про затримання правопорушників.

Україна пропонувала компроміс – виключити з проєктованих Угод статті сім і вісім, що стосуються окремих положень щодо спільного пункту пропуску на території України, а також дозволяють 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. *Попри досягнуті Україною домовленості щодо такого компромісного рішення з Угорщиною та Словаччиною, Європейська комісія не погоджується із запропонованими змінами через їх невідповідність Шенгенському кодексу кордонів.*

РІШЕННЯ

Для розблокування питання критично необхідно активізувати тристоронні консультації між Україною і суміжними країнами, а також представниками Європейської комісії, щоб знайти компромісне і прийнятне для всіх сторін рішення.

Кроки до рішення

Спільний контроль

Провести поглиблені консультації серед міністерств та відомств, залучених до інтегрованого управління кордонами.

Обговорити проблематику під час засідання Міжвідомчої групи з інтегрованого управління кордонами.

Активізувати роботу урядової делегації на чолі з МЗС, змістити фокус перемовин від ДПСУ, що є сьогодні флагманом процесу, до Міністерства закордонних справ та Міністерства юстиції, що курують переговори зі суміжними країнами.

Організувати **тристоронні консультації** з представниками суміжних країн за участю Представництва ЄС в Україні та Європейської комісії

Привернути до проблеми увагу **стейкхолдерів з Європейського Союзу**, підготувати звіт щодо ситуації з проблемою впровадження спільного контролю. Презентувати та обговорити звіт під час засідань спільних органів асоціації (Угоди про асоціацію) – Ради асоціації, парламентського комітету асоціації Україна-ЄС.

Розробити **альтернативні пропозиції** щодо усунення невідповідності українського законодавства із Шенгенським кодексом кордонів із залученням експертів ЄС.

Доступ до інформації

ПРОБЛЕМА

Користувачі кордону, дослідники та журналісти мають недостатньо доступу до інформації щодо функціонування пунктів пропуску на кордоні для ухвалення рішень про подорож, проведення аналізу та висвітлення діяльності кордону.

Підвищення рівня поінформованості сприятиме більш прозорому й ефективному функціонуванню кордону та підтримці суспільного запиту на вдосконалення системи управління кордонами.

Поточний стан

Ухвалення рішень про подорож

Щоб оцінити рівень завантаження того чи іншого пункту пропуску на шенгенському кордоні, мандрівник може звернутися до

- 1) онлайн-мапи ДПСУ, яка оновлює дані нерегулярно, орієнтовно раз на добу;
- 2) відео з камер, які є не на всіх ПП, і до того ж, прив'язані до плеєра Flash, який не підтримується з грудня 2020 року;
- 3) сторінки Західного регіонального управління ДПСУ у Facebook
- 4) незалежних груп у соціальних мережах

Також існує онлайн-мапа ДМСУ, яка не оновлюється.

Аналіз і висвітлення

ДПСУ публікує на спеціальній сторінці базу даних щодо перетину межі з окупованими територіями, з поділом на місяці і окремі КПВВ. Водночас публікації таких даних щодо перетину державного кордону не існує, тоді як усі сусідні країни регулярно публікують відповідну статистику.

Так само у відкритому доступі в мережі вкрай мало даних щодо функціонування окремих пунктів пропуску, їх історії, просторового планування перед пунктами пропуску, наявності чи відсутності певних послуг тощо.

Розробити та ухвалити нормативний документ (наприклад, Спільний наказ), який би зобов'язав ДПСУ і ДМСУ надавати актуальну і доступну інформацію про стан справ на кордоні для ухвалення рішень щодо подорожі та аналізу і висвітлення стану справ на кордоні, зокрема завантаженості пунктів пропуску та статистики перетину кордонів.

Кроки до рішення

Доступ до інформації

Визначити технічні параметри інформації, яку потрібно і можливо надавати: частоту оновлення, спосіб оцінки завантаженості, тип статистичних даних щодо перетину тощо.

Розробити проєкт документа, провести його публічне обговорення з представниками громадськості, бізнесу, місцевих громад, ухвалити документ.

Можливі технічні параметри інформації для публікації

Завантаженість ПП	<ul style="list-style-type: none">• Кількість авто у черзі• Середня швидкість руху черги за останні 2 години• Два найближчі ПП, відстань доїзду та обсяг черги перед ними
Статистика руху через кордон з поділом на:	<ul style="list-style-type: none">• Роки• Місяці• Дні тижня• Пункти пропуску• Ділянки кордону• Типи транспорту
Інші дані	<ul style="list-style-type: none">• Пропускна спроможність• Середній обсяг руху за минулий рік• Наявність перед /на території ПП визначеного набору послуг (наприклад, туалет, кімната матері та дитини, автострашування, медичне страхування, інтернет, банкомат, обмінний пункт тощо)• Плани реконструкції та вдосконалень (наприклад, Рава-Руська: у найближчі два роки має запрацювати пішохідний перехід. Реконструкція буде здійснена у рамках «польського кредиту»)• Дата заснування пункту пропуску• Коротка історія

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»

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

Сайт: www.irf.ua

Facebook: 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

<https://europewb.org.ua/kordon-777-dk/>

КИЇВ 2021



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



**ЄВРОПА
БЕЗ БАР'ЄРІВ**
громадська організація

