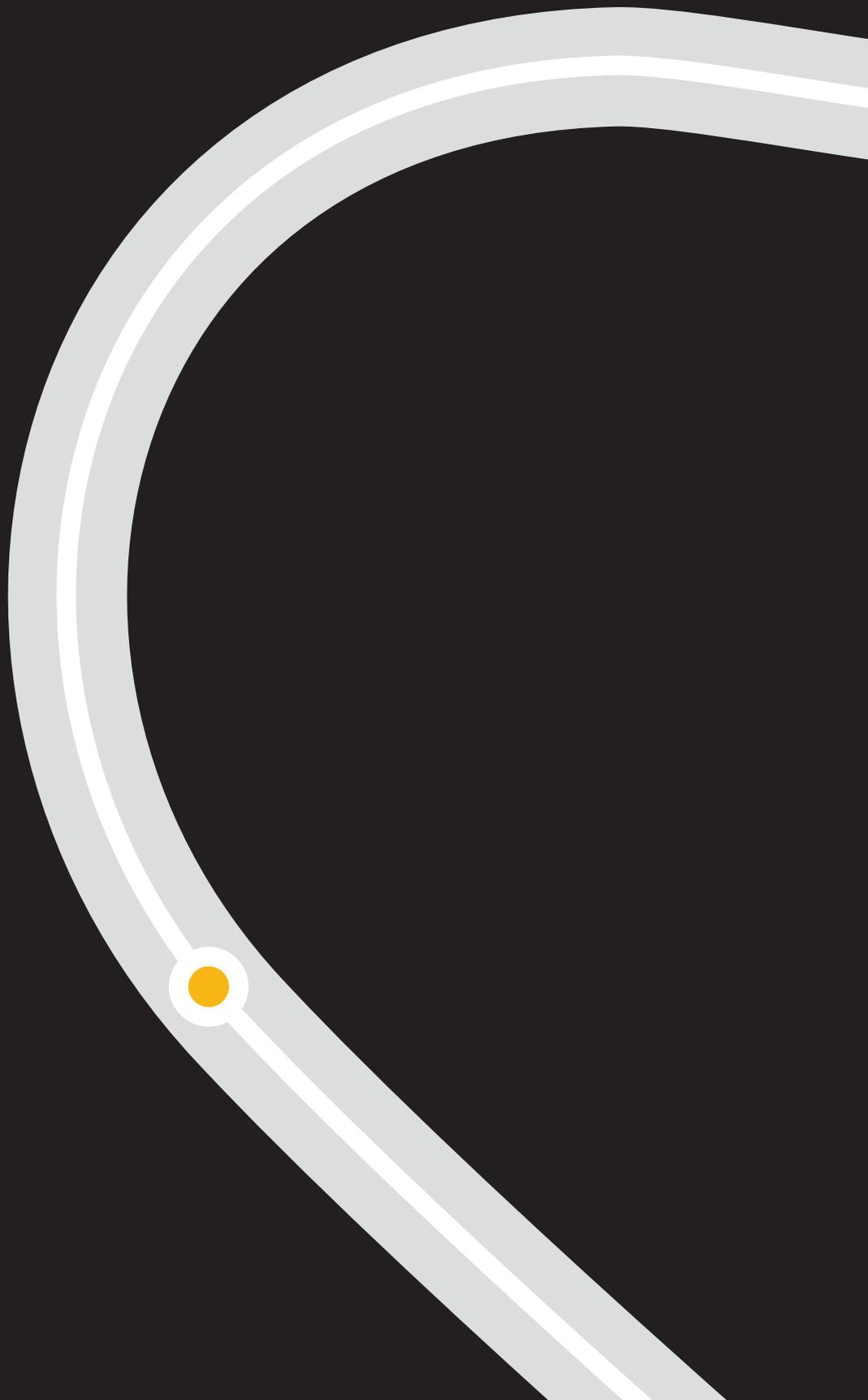




УПРАВЛІННЯ КОРДОНАМИ В УКРАЇНІ:

пошук оптимальних
моделей



КИЇВ 2021

Публікацію підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» у межах проєкту «Пошук оптимальних моделей управління кордонами для поліпшення роботи кордонів України з країнами ЄС». Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково збігається з позицією Міжнародного фонду «Відродження».

КОМАНДА ПРОЄКТУ:

Ірина Сушко,
Павло Кравчук,
Катерина Кульчицька,
Тетяна Малишева,
Дмитро Мамаєв

НАД ТЕКСТАМИ ПРАЦЮВАЛИ:

Ірина Сушко,
Катерина Кульчицька,
Павло Кравчук,
Віктор Довгань,
Левко Прокіпчук

ДИЗАЙН:

Вікторія Федина

ЗМІСТ

ВСТУП

02

**ЧАСТИНА I.
СТРАТЕГІЧНІ ЗАСАДИ**

Інтегроване управління кордонами
в Україні та ЄС

03

**ЧАСТИНА II.
БУДІВНИЦТВО І УТРИМАННЯ
ПУНКТІВ ПРОПУСКУ**

Механізми планування, фінансування,
утримання і розбудови прикордонної
інфраструктури в Україні (на прикладі
автомобільних пунктів пропуску)

15

**ЧАСТИНА III.
МОДЕЛІ ДЕРЖАВНО-
ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

Моделі залучення інвестицій в портову
інфраструктуру України: оренда,
приватизація, інвестурога, концесія

25

ВСТУП

Україна з 2010 року впроваджує розроблену у Європейському Союзі концепцію інтегрованого управління кордонами (ІУК). Новим етапом поступу ІУК в Україні стало ухвалення у 2019 році нової урядової Стратегії інтегрованого управління кордонами та початок роботи Міжвідомчої робочої групи (МРГ) з питань інтегрованого управління кордонами, очолюваної Віце-прем'єр-міністром України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції.

Стратегія ІУК і робота МРГ ґрунтуються на найкращих європейських практиках, однак їхнє належне функціонування стикається з низкою перепон. Це перша в Україні спроба розвинути систему управління кордонами під егідою цілісного підходу. Довгі роки до цього дана система формувалася як сукупність фрагментарних, подекуди випадкових практик, під впливом явищ, обставин і суб'єктів, які не завжди були зацікавлені в належній роботі кордону.

До породжених цим проблем можна віднести низький рівень розвитку інфраструктури кордону, як пропускної, так і захисної, незавершеність процесів демаркації та делімітації, низький рівень взаємодії між різними органами влади. Зокрема, до управління кордонами тільки починають долучатися регіональні та місцеві органи влади, які здобули нові ресурси та повноваження завдяки децентралізації, адміністративній реформі і впровадженню європейських практик транскордонної співпраці на регіональному рівні.

Аналіз де-факто чинної сьогодні моделі управління кордонами в Україні та огляд альтернативних способів вирішення питань управління кордонами – як у сусідніх країнах, так і в “сусідніх” сферах діяльності – є основним змістом цієї роботи, спрямованої на формулювання сенсів і здійснення перших кроків до нової, цілісної, раціональної і високоефективної моделі управління українськими кордонами.

Робота складається з трьох частин, у першій з яких розглянуто адміністративний аспект ІУК – міжвідомчі взаємини та комунікацію, у другій – механізми розбудови та утримання прикордонної інфраструктури в Україні та інших країнах, а в третій – питання концесії та інших прикладів державно-приватного партнерства як можливих моделей для інвестування та залучення бізнесу до розбудови кордону.



ЧАСТИНА I.

СТРАТЕГІЧНІ ЗАСАДИ ІНТЕГРОВАНЕ УПРАВЛІННЯ ОРДОНАМИ В УКРАЇНІ ТА ЄС

Українська модель інтегрованого управління кордонами (далі – ІУК) почала свій активний розвиток у 2010 році з прийняттям першої Концепції ІУК. У 2015 році друга Концепція поглибила розуміння завдань, які стояли перед цією сферою, а у 2019 році український уряд ухвалив комплексну *Стратегію інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року*.

Відповідно до Стратегії ІУК, інтегроване управління кордонами - це скоординована діяльність компетентних державних органів України та військових формувань, спрямована на створення та підтримання балансу між забезпеченням належного рівня прикордонної безпеки і збереженням відкритості державного кордону для законного транскордонного співробітництва, а також для осіб, які подорожують¹. Українська модель ІУК на сьогодні передбачає *дев'ять функціональних компонентів*, відповідно до яких сформовано завдання стратегії.

¹ Розпорядження КМУ від 24 липня 2019 р. № 687-р «Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80#top>

ЗАВДАННЯ СТРАТЕГІЇ:

1. КООРДИНАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ІНТЕГРОВАНОГО УПРАВЛІННЯ КОРДОНАМИ ТА МІЖВІДОМЧА ВЗАЄМОДІЯ
2. КОНТРОЛЬ У ПУНКТАХ ПРОПУСКУ
3. ОХОРОНА КОРДОНУ ПОЗА ПУНКТАМИ ПРОПУСКУ
4. ОХОРОНА МОРСЬКИХ КОРДОНІВ, ПОШУК, РЯТУВАННЯ ТА ІНША ДІЯЛЬНІСТЬ НА МОРІ
5. АНАЛІЗ РИЗИКІВ
6. РОЗВИТОК МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА
7. ПРОТИДІЯ ТРАНСКОРДОННІЙ ЗЛОЧИННОСТІ
8. ПОВЕРНЕННЯ НЕЗАКОННИХ МІГРАНТІВ
9. ОЦІНКА ВИКОНАННЯ ЗАВДАНЬ ІНТЕГРОВАНОГО УПРАВЛІННЯ КОРДОНАМИ

Орієнтиром для української Стратегії ІУК була *європейська модель інтегрованого управління кордонами*. Зокрема, у Стратегії враховано 11 національно адаптованих складових ІУК, передбачених регламентом (ЄС) 2016/1624². Цей регламент вийшов з дії у кінці 2020 року і йому на зміну було ухвалено новий регламент (ЄС) 2019/1896 від 13 листопада 2019 року про Європейську прикордонну та берегову охорону³.

² Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624>

³ Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32019R1896>

ПОРІВНЯННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МОДЕЛЕЙ ІУК

Аналіз нового регламенту ЄС про європейський кордон і Стратегії ІУК на період до 2025 року дозволяє стверджувати, що *компоненти української моделі у загальних рисах відповідають складовим європейської (Таблиця 1).*

Проте, ці дві моделі мають ряд відмінностей. Зокрема, компонент прикордонного контролю в ЄС розглядається більш комплексно та включає процедури для ідентифікації осіб, які потребують міжнародного захисту або бажають подати заяву про такий захист. В українській Стратегії цей механізм не розглядається.

Важливою відмінністю є те, що в Україні лише планується розробка системи оцінки виконання завдань у сфері ІУК. Ще у 2017 році в рамках реалізації TWINNING-проекту було підготовлено проект Інструкції оцінювання та моніторингу оперативно-службової діяльності органів/підрозділів Державної прикордонної служби, яка відповідала Шенгенському механізму оцінювання, включала кращі практики країн-членів ЄС та враховувала національні особливості побудови ІУК⁴. Проте, ця інструкція не була схвалена. Наразі, однією із стратегічних цілей в Плані заходів на 2020-2022 роки щодо реалізації Стратегії ІУК є запровадження системи оцінки, яка визначає реальний стан виконання завдань інтегрованого управління кордонами. В ЄС наразі діє ряд механізмів контролю якості цієї сфери:

- Шенгенський механізм оцінювання - охоплює всі аспекти Шенгенського законодавства (Schengen acquis), зокрема проведення державами-членами ефективних супровідних заходів на зовнішніх

кордонів, візову політику, Шенгенську інформаційну систему, захист даних, поліцейське співробітництво, судове співробітництво у кримінальних справах тощо⁵.

- Оцінювання вразливості - здійснюється Європейською агенцією прикордонної та берегової охорони Frontex. Проводиться на основі об'єктивних критеріїв оцінювання спроможності та готовності держав-членів протистояти викликам на своїх зовнішніх кордонах та робити внесок у склад постійного корпусу та до резерву технічного обладнання. Оцінювання вразливості повинне включати оцінювання обладнання, інфраструктури, персоналу, бюджету та фінансових ресурсів держав-членів, а також їхніх планів дій у разі надзвичайних ситуацій для реагування на можливі кризи на зовнішніх кордонах. Держави-члени повинні вжити заходів для усунення будь-яких недоліків, виявлених у цій оцінці⁶.

- Національні механізми для забезпечення імплементації права ЄС у сфері управління кордонами.

Також, в регламенті ЄС окремим компонентом винесено «Використання передових технологій і масштабних інформаційних систем», тоді як в українській Стратегії ця тема включена до інших функціональних сфер: «Контроль у пунктах пропуску» і «Охорона кордону поза пунктами пропуску». Окрім того, європейська модель відображає особливості побудови ЄС, а тому включає обмін інформацією та співпрацю між державами-членами, співпрацю між відповідними установами, органами, офісами та агентствами Союзу, а також механізми солідарності.

⁴ Держприкордонслужбою зроблені перші кроки щодо запровадження Шенгенського механізму моніторингу та оцінювання стану інтегрованого управління кордонами. ДПСУ <https://dpsu.gov.ua/ua/news/Derzhprikordonsluzhboyu-zrobleni-pershi-kroki-shchodo-zaprovadzhennya-SHengenskogo-mehanizmu-monitoringu-ta-ocinyuvannya-stanu-integrovanogo-upravlinnya-kordonami/>

⁵ Council Regulation (EU) No 1053/2013 of 7 October 2013 establishing an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis and repealing the Decision of the Executive Committee of 16 September 1998 setting up a Standing Committee on the evaluation and implementation of Schengen https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L._2013.295.01.0027.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2013%3A295%3ATOC

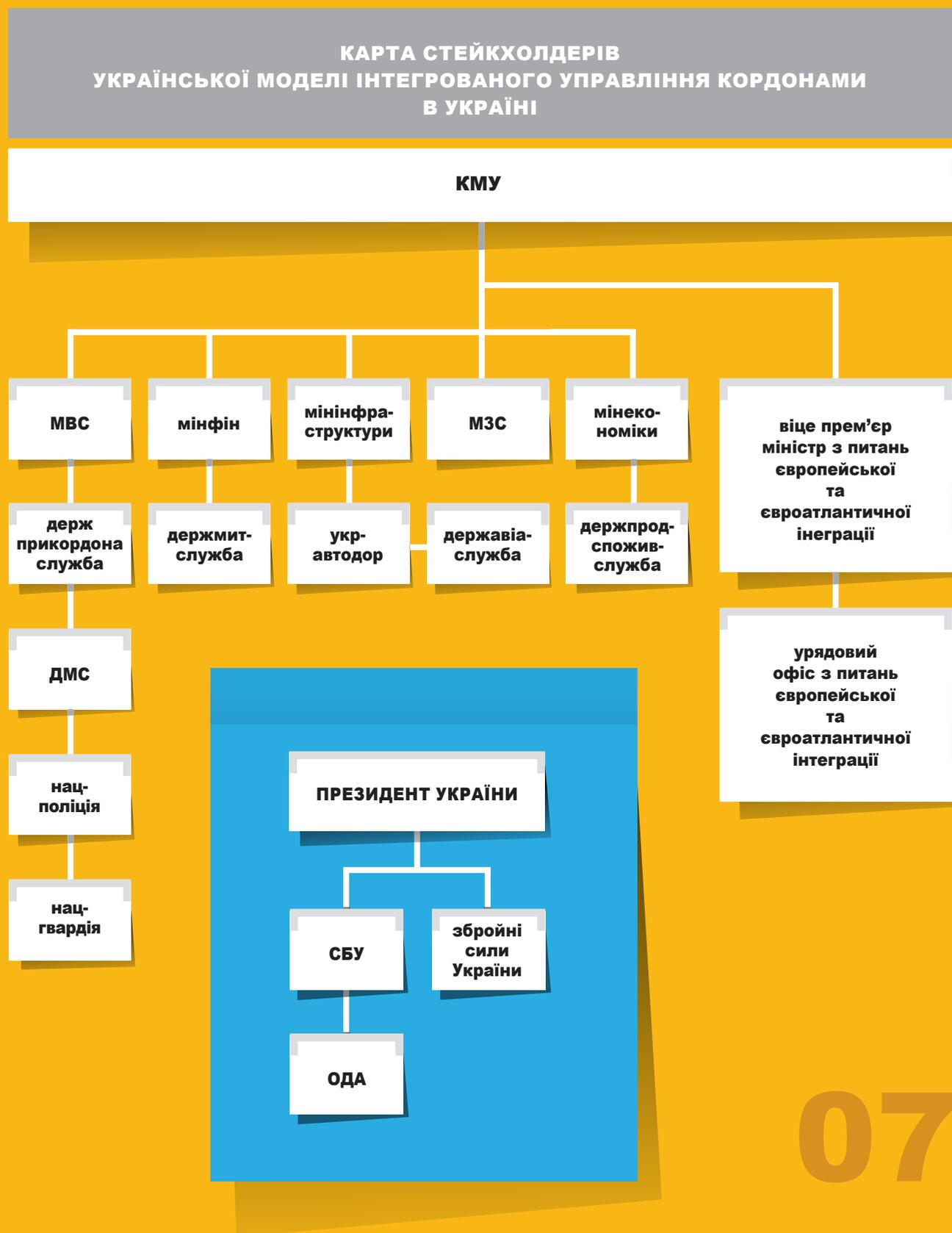
⁶ Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32019R1896>

**Таблиця 1.
Порівняння функціональних компонентів української і європейської моделей ІУК**

Компоненти української моделі ІУК	Компоненти європейської моделі ІУК
<p>Тотожні компоненти. Контроль у пунктах пропуску. Охорона кордону поза пунктами пропуску</p>	<p>Прикордонний контроль, а також заходи щодо сприяння законному перетину кордону та, у відповідних випадках, заходи, пов'язані із запобіганням та виявленням транскордонної злочинності на зовнішніх кордонах, зокрема незаконного ввезення мігрантів, торгівлі людьми та тероризму; механізми та процедури ідентифікації вразливих осіб та неповнолітніх без супроводу, а також для ідентифікації осіб, які потребують міжнародного захисту або бажають звернутися за таким захистом, надання інформації таким особам та довідки про таких осіб</p>
<p>Охорона морських кордонів, пошук, рятування та інша діяльність на морі. Аналіз ризиків</p>	<p>Пошуково-рятувальні операції для осіб, які зазнали лиха в морі. Аналіз ризиків для внутрішньої безпеки та аналіз загроз, які можуть вплинути на функціонування або безпеку зовнішніх кордонів</p>
<p>Координація діяльності у сфері інтегрованого управління кордонами та міжвідомча взаємодія</p>	<p>Міжвідомча співпраця між національними органами в кожній державі-члені, які відповідають за прикордонний контроль або інші завдання, що виконуються на кордоні, а також між органами в кожній державі-члені, відповідальними за повернення, у тому числі регулярний обмін інформацією за допомогою наявних засобів обміну інформацією, а також, у відповідних випадках, співпраця з національними органами, відповідальними за захист фундаментальних прав</p>
<p>Розвиток міжнародного співробітництва</p>	<p>Співпраця з третіми країнами в сферах, зосереджуючись, зокрема, на сусідніх третіх країнах та на тих третіх країнах, які за допомогою аналізу ризику були визначені як країни походження або країни транзиту незаконної імміграції</p>
<p>Протидія транскордонній злочинності</p>	<p>Техніко-оперативні заходи в межах Шенгенської зони, які пов'язані з прикордонним контролем і призначені для ефективнішого подолання незаконної імміграції та протидії транскордонній злочинності</p>
<p>Повернення незаконних мігрантів</p>	<p>Повернення громадян третьої країни, щодо яких існують рішення про повернення, видані державою членом ЄС</p>
<p>Оцінка виконання завдань інтегрованого управління кордонами (система наразі відсутня)</p>	<p>Механізм контролю якості, зокрема Шенгенський механізм оцінювання, оцінювання вразливості та можливі національні механізми для забезпечення імплементації права Союзу у сфері управління кордонами</p>
<p>Механізм та моніторинг реалізації Стратегії. Компоненти, які відрізняються</p>	<p>Обмін інформацією та співпраця між державами-членами у сферах, на які поширюється дія цього Регламенту, а також обмін інформацією та співпраця між державами-членами та Європейською агенцією прикордонної та берегової охорони, у тому числі підтримка, координувана Європейською агенцією прикордонної та берегової охорони. Співпраця між відповідними установами, органами, офісами та агентствами Союзу у сферах, на які поширюється дія цього Регламенту, у тому числі шляхом регулярного обміну інформацією. Використання передових технологій, а також масштабних інформаційних систем. Механізми солідарності, зокрема інструменти фінансування Союзу</p>

КАРТА СТЕЙКХОЛДЕРІВ

Стратегія ІУК на період до 2025 року затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України визначає перелік суб'єктів інтегрованого управління кордонами, які по суті є головними стейкхолдерами цієї сфери державної політики. Суб'єкти ІУК взаємодіють на відомчому, міжвідомчому, державному та міжнародному рівнях. Комунікація між суб'єктами відбувається на спільних нарадах, конференціях, в рамках роботи міжвідомчої робочої групи з питань координації інтегрованого управління кордонами і віртуального контактного аналітичного центру.



РОЗГЛЯНЕМО ФУНКЦІЇ СТЕЙКХОЛДЕРІВ ВІДПОВІДНО ДО КОМПОНЕНТІВ УКРАЇНСЬКОЇ МОДЕЛІ ІНТЕГРОВАНОГО УПРАВЛІННЯ КОРДОНАМИ.

КОМПОНЕНТ 1. КООРДИНАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ІНТЕГРОВАНОГО УПРАВЛІННЯ КОРДОНАМИ ТА МІЖВІДОМЧА ВЗАЄМОДІЯ

Кабінет Міністрів України (КМУ) здійснює заходи щодо охорони та захисту державного кордону України і території України, затверджує концепції і стратегії інтегрованого управління кордонами та плани заходів з їх реалізації. У 2019 році КМУ постановив створити міжвідомчу робочу групу з питань координації інтегрованого управління кордонами. Завданнями цієї групи є координація ІУК, підготовка пропозицій щодо формування державної політики та розробки нормативно-правових актів у сфері ІУК. До складу робочої групи входять представники наступних органів влади:

- *Віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, який/яка є Головою міжвідомчої робочої групи.*

- *Адміністрація Державної прикордонної служби України (Держприкордонслужба), що є центральним органом, який реалізує державну по-*

літику у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

- *Державна митна служба України (Держмитслужба) – головний орган, який реалізує державну митну політику і державну політику у сфері боротьби з митними правопорушеннями.*

- *Міністерство Внутрішніх Справ України (МВС), що є головним органом, який забезпечує формування державної політики у сферах захисту державного кордону і міграції, у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції. Саме через Міністра внутрішніх справ Кабінет Міністрів координує роботу Держприкордонслужби і Державної міграційної служби.*

- *Міністерство фінансів України (Мінфін), що є центральним органом, який забезпечує формування та реалізацію єдиної державної митної політики і державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства. Через Міністра фінансів Кабінет Міністрів України спрямовує і координує діяльність Держмитслужби⁷.*

- *Державна міграційна служба України (ДМС) реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.*

- *Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужба), що реалізує державну політику у галузі медико-санітарного законодавства.*

- *Міністерство інфраструктури України (Мінінфра-*

⁷ _Постанова КМУ від 20 серпня 2014 р. № 375 «Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF/conv#Text>

структури), що проводить роботи, пов'язані з обладнанням, утриманням і ремонтом приміщень у пунктах пропуску через кордон⁸.

- Міністерство закордонних справ України (МЗС), що бере участь у формуванні та реалізації державної політики з візових і міграційних питань, зокрема розробляє правила оформлення іноземцям та особам без громадянства віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду.
- Служба безпеки України (СБУ) – що сприяє Державній прикордонній службі України в охороні державного кордону України.
- Збройні Сили України, на які покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності.
- Національна гвардія України (Нацгвардія), що забезпечує державну безпеку і захист державного кордону у взаємодії з правоохоронними органами.

До того ж, за згодою, до міжвідомчої групи можуть приєднатися уповноважені представники Офісу Президента України, Комітету Верховної Ради України (ВРУ) з питань інтеграції України з Європейським Союзом і Комітету ВРУ з питань національної безпеки, оборони та розвідки, Апарату Ради національної безпеки і оборони, міжнародних організацій та установ.

Варто зауважити, що до міжвідомчої групи не залучено представників Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства (Мінекономіки), Міністерства юстиції (Мін'юста), представників обласних державних організацій (ОДА) і Державного агентства автомобільних доріг України (Укравтодор):

- У сфері ІУК Мінекономіки спрямовує і координує діяльність Держпродспоживслужби і забезпечує реалізацію єдиної митно-тарифної політики, го-

тує пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правової бази з питань митно-тарифного регулювання.

- Мін'юст залучений до заходів Стратегії ІУК за компонентами охорони кордону поза пунктами і міжнародного співробітництва.
- До повноважень ОДА входить сприяти діяльності митних органів та прикордонних служб, а також створювати належні умови для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України.
- Укравтодор займається будівництвом і реконструкцією доріг до пунктів пропуску.

У рамках реалізації координаційного компоненту плану заходів Стратегії ІУК Адміністрація Держприкордонслужби, Держмитслужба, МВС, ДМС, СБУ, Нацгвардія і Нацполіція працюють над: удосконаленням механізму координації діяльності; підвищенням рівня обізнаності представників суб'єктів ІУК у сфері дотримання прав людини з урахуванням принципу гендерної рівності; адаптацією підходів до підготовки персоналу до операційного середовища, яке швидко змінюється, з урахуванням кращих європейських практик; підвищенням ефективності управління персоналом. При цьому, до завдань за координаційним компонентом Стратегії ІУК в обов'язковому порядку не залучені Віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, що очолює міжвідомчу робочу групу з координації.

КОМПОНЕНТ 2. **КОНТРОЛЬ У ПУНКТАХ** **ПРОПУСКУ**

Держприкордонслужба здійснює прикордонний контроль і пропуск через державний кордон України та до тимчасово окупованої території і з неї осіб, транспортних засобів, вантажів, а та-

⁸ _ Постанова КМУ від 30 червня 2015 р. № 460 «Про затвердження Положення про Міністерство Інфраструктури України» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-%D0%BF?find=1&text=%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B4%D0%BE%D0%BD#Text>

кож виявляє і припиняє випадки незаконного їх переміщення.

Держмитслужба здійснює контролює законність переміщення товарів через митний кордон України та після завершення операцій з митного контролю та митного оформлення.

Держпродспоживслужба проводить державний медико-санітарний контроль з метою запобігання в'їзду на територію України транспортних засобів, ввезенню вантажів, товарів та інших предметів, у тому числі лікарських засобів, біологічних, хімічних і радіоактивних речовин, а також матеріалів і відходів, що можуть створювати небезпеку для життя і здоров'я населення.

Національна поліція у співпраці з Держприкордонслужбою забезпечують публічний порядок на пунктах пропуску області, де утворилися черги з автомобілів, а також проводять заходи щодо формування черги транспортних засобів, які слідують на виїзд з України.

Держприкордонслужба, Держмитслужба, Держпродспоживслужба, Національна поліція, МВС, Мінфін та СБУ реалізують такі завдання плану заходів Стратегії ІУК за цим компонентом: запровадження сучасних технологій та механізмів обміну даними; застосування спільного контролю та принципу "єдиної зупинки"; пероснащення технічними засобами контролю у пунктах пропуску; адаптація національних систем контролю до європейських, зокрема шенгенських; розвиток механізмів обміну інформацією про товари з митними службами суміжних держав; проведення заходів щодо приєднання до системи електронного декларування (NCTS); реалізація пілотних проектів з електронного бронювання черги в пунктах пропуску; запровадження статусу уповноваженого економічного оператора; удосконалення механізму функціонування "єдиного вікна" тощо.

КОМПОНЕНТ 3. **ОХОРОНА КОРДОНУ** **ПОЗА ПУНКТАМИ** **ПРОПУСКУ**

Держприкордонслужба здійснює охорону державного кордону з метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії, забезпечення

дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму. СБУ сприяє Держприкордонслужбі в охороні державного кордону України.

Національна гвардія України забезпечує державну безпеку і захист державного кордону у взаємодії з правоохоронними органами. Також, до посилення охорони державного кордону можуть залучатися Збройні Сили України.

Адміністрація Держприкордонслужби, Національна гвардія України, СБУ, Збройні Сили України, МВС, Мінінфраструктури, Мінфін, Держмитслужба, Національна поліція, МЗС, Мін'юст, ДМС і Державіаслужба в рамках Стратегії ІУК здійснюють такі завдання за цим компонентом: модернізація системи охорони кордону поза пунктами пропуску через державний кордон, створення механізму ефективної взаємодії в інтересах охорони кордону поза пунктами пропуску і протидія використанню безпілотних літальних апаратів з протиправною метою.

КОМПОНЕНТ 4. **ОХОРОНА МОРСЬКИХ** **КОРДОНІВ, ПОШУК,** **РЯТУВАННЯ ТА ІНША** **ДІЯЛЬНІСТЬ НА МОРІ**

Дежприкордонслужба здійснює охорону державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах, а також охорону суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Збройні Сили України можуть залучатися до захисту суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та на континентальному шельфі та до забезпечення безпеки національного морського судноплавства України у відкритому морі чи в будь-якому місці поза межами юрисдикції будь-якої держави.

Дежприкордонслужба, Збройні Сили України, МВС і Мінінфраструктури виконують такі завдання плану заходів Стратегії ІУК за цим компонентом: скорочення часу реагування на морі та проведення ефективних спільних міжвідомчих і міжнародних заходів та операцій, зокрема удосконалення взаємодії під час пошуково-рятувальних операцій на морі.



КОМПОНЕНТ 6.

РОЗВИТОК МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

До міжнародного співробітництва у сфері ІУК залучені *МВС, Адміністрація Держприкордонслужби, Держмитслужба, ДМС, Національна поліція, МЗС та Мін'юст*. Ці органи беруть участь у розробці проектів та укладенні міжнародних договорів України з питань, що належать до їх компетенції, взаємодії та здійсненні обміну інформацією з державними органами іноземних держав і міжнародними організаціями. *Національна поліція* здійснює представництво та забезпечує виконання зобов'язань України в Міжнародній організації кримінальної поліції - Інтерполі та Європейському поліцейському офісі – Європолі.

У рамках реалізації Стратегії ІУК ці органи влади працюють над: розширенням мережі та вдосконаленням роботи спільних контактних пунктів; удосконаленням спільного патрулювання із суміжними державами; розширенням географії проведення спільних операцій з Європейською Агенцією з прикордонної та берегової охорони FRONTEX; удосконаленням діяльності в рамках Форуму чорноморського прикордонного співробітництва; забезпеченням скоординованого із суміжними державами розвитку інфраструктури пунктів пропуску на кордоні з ЄС; поширенням практики здійснення спільного контролю на інші пункти пропуску через українсько-молдовський державний кордон; розширенням митного співробітництва, у тому числі в рамках Всесвітньої митної організації. Варто зауважити, що до реалізації Стратегії ІУК за цим напрямком не включено *Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, а також Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, який знаходиться у його/її підпорядкуванні*.

КОМПОНЕНТ 7.

ПРОТИДІЯ ТРАНСКОРДОННІЙ ЗЛОЧИННОСТІ

До протидії транскордонній злочинності та взаємодії з компетентними органами та військовими формуваннями іноземних держав залучені *МВС, Адміністрація Держприкордонслужби, Національна поліція, СБУ, МЗС, Мінфін і Держмитслужба*.

Ці органи влади реалізують такі завдання плану заходів Стратегії ІУК: забезпечення спільної діяльності правоохоронних органів щодо запобігання, виявлення та розкриття транскордонних злочинів; удосконалення нормативної бази; підвищення спроможностей правоохоронних органів, зокрема, удосконалення системи підготовки особового складу оперативних підрозділів; створення системи виявлення (націлювання) терористичних викликів та загроз.

КОМПОНЕНТ 8. ПОВЕРНЕННЯ НЕЗАКОННИХ МІГРАНТІВ

В Україні діють такі процедури повернення незаконних мігрантів: добровільне повернення, примусове повернення і примусове видворення. Процедуру добровільного повернення іноземців та осіб без громадянства здійснює *ДМС* у взаємодії з міжнародними та/або громадськими організаціями на підставі укладених двосторонніх чи багатосторонніх угод про співпрацю та взаємодію з питань добровільного повернення¹¹.

Рішення про примусове повернення чи примусове видворення іноземців до країни походження чи третьої країни можуть приймати *органи ДМС, Держприкордонслужби або органи СБУ*. Примусове видворення може здійснюватись на підставі винесеної за позовом цих органів/підрозділів постанови адміністративного суду про примусове видворення.

ДМС, Держприкордонслужба, СБУ, МВС, МЗС, Держмитслужба і Національна поліція працюють в рамках Стратегії ІУК над удосконаленням механізму повернення незаконних мігрантів і забезпеченням прав та свобод під час процедур надання захисту і тримання в Україні.

КОМПОНЕНТ 9. ОЦІНКА ВИКОНАННЯ ЗАВДАНЬ ІНТЕГРОВАНОГО УПРАВЛІННЯ КОРДОНАМИ

На *Адміністрацію Держприкордонслужби* покладено організацію роботи з моніторингу і оцінки результатів реалізації Стратегії ІУК. Зокрема, у 2021 році пріоритетним завданням Держприкордонслужби було утворити робочу групу з розроблення національної методики контролю якості виконання завдань інтегрованого управління кордонами та національного каталогу оцінки якості. До цієї робочої групи, відповідно до плану заходів Стратегії ІУК, входять *ДМС, Держмитслужба, МВС, МЗС, Мінфін і Національна поліція*. До кінця 2022 року ці органи влади мають затвердити методики контролю якості та провести тренінги з підготовки тренерів-експертів з контролю якості, а також опрацювати положення про проведення оцінки часових показників проходження контрольних процедур і підготувати тренерів-експертів для проведення цієї оцінки.

¹¹__Постанова КМУ від 7 березня 2012 р. № 179 «Про затвердження Порядку провадження за заявами іноземців та осіб без громадянства про добровільне повернення» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2012-%D0%BF#Text>

КАРТА СТЕЙКХОЛДЕРІВ – ПІДСУМКИ

Українська модель інтегрованого управління кордонами має розгалужену мережу стейкхолдерів з числа державних органів. Провідну роль серед них грають Адміністрація Держприкордонслужби, МВС, Держмитслужба, Мінфін, Національна поліція, СБУ, ДМС і МЗС, які мають повноваження та залучені до виконання завдань за більшістю компонентів Стратегії ІУК.

Значним досягненням у побудові сталої взаємодії стейкхолдерами є діяльність міжвідомчої робочої групи з питань координації інтегрованого управління кордонами. Ця робоча група включає більшість державних органів залучених до реалізації ІУК та є майданчиком для комунікації та розробки політики у цій сфері. *Водночас, до цієї групи не залучено представників*

Мінекономіки, Мін'юсту, Укравтодору та прикордонних ОДА, які також виконують функції дотичні до сфери ІУК.

Окремо варто виділити роль *Віце-прем'єр-міністра* з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, що головує у міжвідомчій робочій групі, але на нього/неї не спрямовані завдання Стратегії ІУК у сфері координації, міжнародної співпраці і моніторингу та оцінки результатів. При цьому, відповідальною за моніторинг і оцінку цієї сфери є Адміністрація Держприкордонслужби, яка залучена до виконання завдань за усіма дев'ятьма компонентами Стратегії ІУК. *Задля забезпечення об'єктивної оцінки виконання Стратегії ІУК, сталої координації та поглибленої міжнародної співпраці з країнами ЄС, важливим є залучення Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, а також Урядового офісу з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, що знаходиться в його/її підпорядкуванні.*

Стратегія ІУК та план заходів на її виконання спрямовані на центральні органи державної влади. Проте, місцеві органи влади також є суб'єктами інтегрованого управління кордонами. Зокрема, обласні ради можуть приймати Програми розвитку прикордонної інфраструктури та виділяти на них кошти з обласного бюджету. ОДА та органи місцевого самоврядування (ОМС) мають сприяти діяльності прикордонних і митних органів і створювати належні умови для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України. Взаємодія центральних та місцевих органів влади та залучення ОДА та ОМС до виконання завдань Стратегії ІУК є пріоритетним напрямком подальшого розвитку моделі інтегрованого управління кордонами в Україні.

БУДІВНИЦТВО І УТРИМАННЯ ПУНКТІВ ПРОПУСКУ

МЕХАНІЗМИ ПЛАНУ- ВАННЯ, ФІНАНСУВАННЯ, УТРИМАННЯ І РОЗБУ- ДОВИ ПРИКОРДОННОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ ВТОМОБІЛЬНИХ ПУНКТІВ ПРОПУСКУ)

Проблема повільної розбудови прикордонної інфраструктури та невідповідно заниженої ролі місцевих органів влади у розв'язанні цього питання була озвучена українським урядом ще у 1994 році. Тоді Кабінет Міністрів України (КМУ) своєю Постановою¹³ відзначив, що недоліки у розбудові державного кордону¹⁴ є передусім наслідком того, що не забезпечено скоординованості дій центральних і місцевих органів державної виконавчої влади. Однією з причин цього КМУ визначив недостатність фінансових асигнувань на утримання прикордонних військ¹⁵, митних органів і будівництво пунктів пропуску через державний кордон.

Чи змінилась з того часу ситуація? Кожен, хто перетинає автомобільний кордон (особливо з країнами ЄС) може дати однозначну відповідь, порівнявши стан інфраструктури з українського та європейського боку.

¹³__Постанова КМУ від 22 лютого 1994 р. N 100 «Про стан виконання рішень Президента України і Уряду з питань додержання вимог прикордонного і митного законодавства» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/100-94-%D0%BF#Text>

¹⁴__На той час основним викликом була розбудова "з нуля" кордону з Росією, Білоруссю та Молдовою, якого до 1991 року не існувало

¹⁵__До 2003 року охороною кордону займалася військова структура - Прикордонні війська, керування якими здійснював Державний комітет у справах кордону. У 2003 році була створена Держприкордонслужба як правоохоронний орган спеціального призначення <https://dpsu.gov.ua/ua/chas-reform/>

То в чому причина? Неналежному освоєнню коштів, недостатньому фінансуванню чи в іншому?

Частково відповідь криється в усталених підходах органів влади до питань менеджменту, що набули певних рис з отриманням Україною незалежності. Також важливо розглянути досвід інших

країн з ефективними моделями управління та їх можливість застосування в Україні. Втім, в першу чергу важливо розглянути роль та функції центральних і місцевих органів влади у процесі планування, фінансування та розбудови прикордонної інфраструктури.

ХТО Є ВІДПОВІДАЛЬНИМ ЗА УТРИМАННЯ І РОЗБУДОВУ АВТОМОБІЛЬНИХ ПУНКТІВ ПРОПУСКУ?

Ще в 1994 році пунктом 8 згадуваної Постанови КМУ № 100 було встановлено, що проведення роботи, пов'язаної з обладнанням, утриманням і ремонтом у пунктах пропуску через державний кордон приміщень покладається на Міністерство транспорту (пункти пропуску для залізничного, морського, річкового, паромного та повітряного сполучення) і на Державний митний комітет (пункти пропуску для автомобільного сполучення). Така модель зберігалася майже двадцять років.

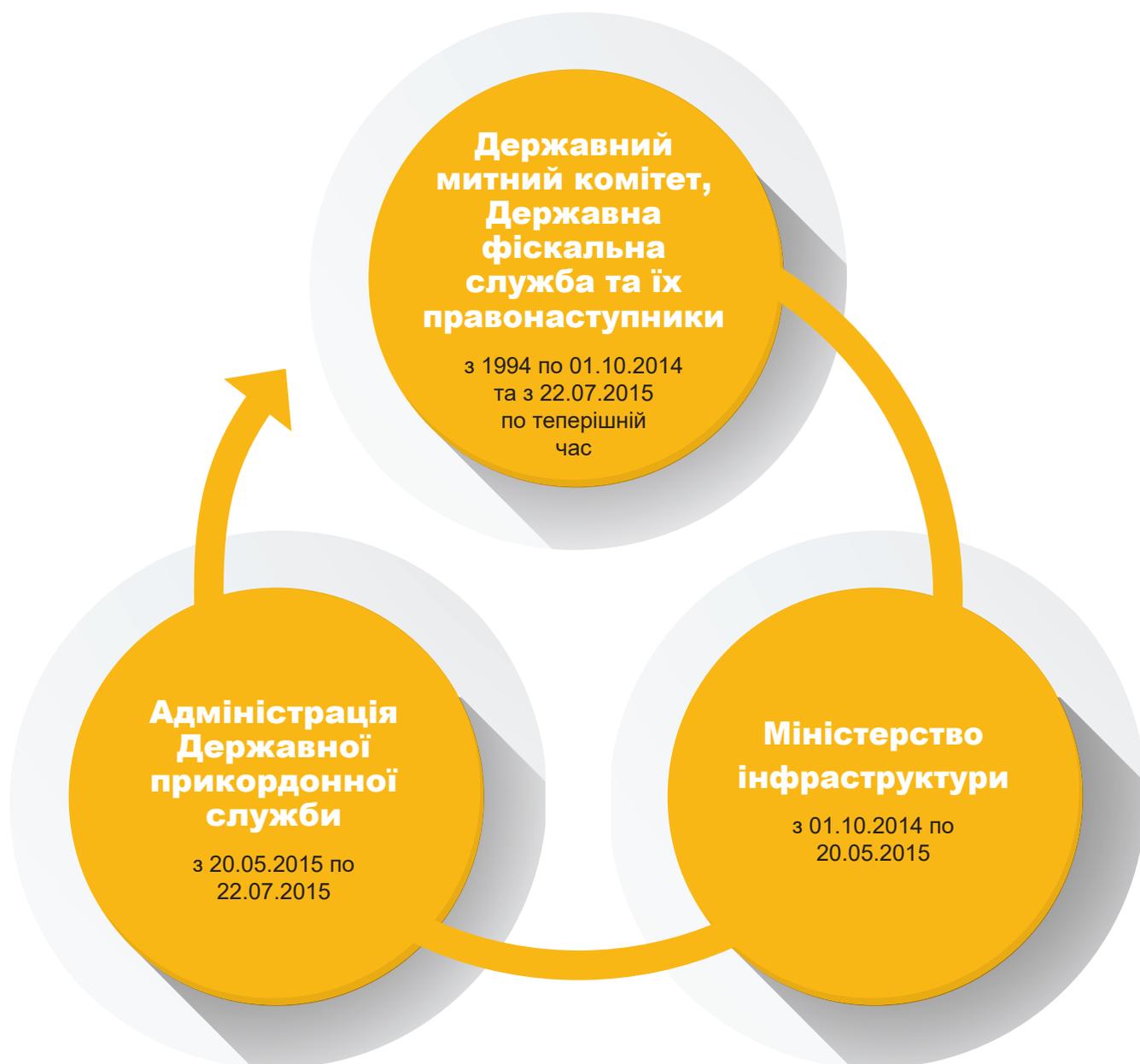
У жовтні 2014 року тодішній уряд вирішив змінити орган, відповідальний за роботи, пов'язані з обладнанням, утриманням і ремонтом у пунктах пропуску для автомобільного сполучення, визначивши таким Міністерство інфраструктури. Так, у Постанові КМУ від 1 жовтня 2014 р. № 502 Державній фіскальній службі було потрібно забезпечити у місячний строк проведення інвентаризації нерухомого майна, що перебуває у державній власності і використовується

для забезпечення функціонування та експлуатації пунктів пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення.

Однак вже через півроку (20 травня 2015) уряд вчергове змінив відповідальний орган за будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання пунктів пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення, закріпивши відповідні функції за Адміністрацією Державної прикордонної служби (АДПСУ). Відповідні зміни були внесені, як в згадану постанову КМУ № 100, так і в Положення про Адміністрацію ДПСУ.

Проте вже через два місяці, а саме 22 липня 2015 року постановою КМУ № 548 відповідні обов'язки були знову покладені на Державну фіскальну службу (ДФС). На даний час такі повноваження здійснює Державна митна служба України, як правонаступниця реорганізованої ДФС, хоча відповідні зміни в Постанову КМУ № 100 не внесені.

ОРГАНИ ВІДПОВІДАЛЬНІ ЗА УТРИМАННЯ, РЕМОНТ ТА БУДІВНИЦТВО АВТОМОБІЛЬНИХ ПУНКТІВ ПРОПУСКУ УКРАЇНИ



Слід відзначити, що зміна відповідальних органів жодним чином не змінила стану справ, ба більше, частота передачі цих функцій у 2014-2015 роках від одного відомства до іншого є ознакою слабкої політичної волі впроваджувати нові підходи в управлінні кордонами. Хронічний брак ресурсів, що виділялись відповідальним відомствам, і ризики погіршення іміджу через неспроможність виконати всі зобов'язання, демотивували профільні органи влади.

ХТО Є ВІДПОВІДАЛЬНИМ ЗА УТРИМАННЯ І РОЗБУДОВУ АВТОМОБІЛЬНИХ ПУНКТІВ ПРОПУСКУ В НАШИХ СУСІДІВ?

Підпунктом 19 ч.2 статті 544 Митного Кодексу України (МК України) визначено, що здійснюючи митну справу, митні органи виконують, зокрема, завдання з управління об'єктами інфраструктури митних органів, розбудови митного кордону. Однак слід зауважити, що така функція не є властивою для переважної більшості митниць ЄС. Більш того, покладання цих функцій на українську митницю ускладнює виконання інших (безпосередньо пов'язаних із здійсненням митного контролю та оформленням та боротьбою з митними правопорушеннями) завдань.

Так, аналіз досвіду здійснення функції з розбудови пунктів пропуску у країнах ЄС та країнах-сусідах свідчить про наступне:

- У Республіці Польща відповідні повноваження виконують Управління обслуговування прикордонних переходів у відповідному воєводстві;
- В Угорщині відповідні повноваження належать органам поліції, які здійснюють функції охорони державного кордону;
- Словаччина - відповідні повноваження належать Митному Підрозділу Фінансового директорату Словацької Республіки;
- Румунія – розбудова пунктів пропуску, здійснюється тими органами, яким виділено фінансування;
- У Литві, Латвії та Естонії – це державні підприємства (відомчі чи загальнодержавні), що здійснюють централізовану функцію по утриманню та розбудові пунктів пропуску.

ЯКІ Є/БУЛИ ДЖЕРЕЛА ФІНАНСУВАННЯ НА УТРИМАННЯ ТА РОЗБУДОВУ ПРИКОРДОННОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ТА ЧИ ВИДІЛЯЄТЬСЯ ДОСТАТНЬО КОШТІВ НА УТРИМАННЯ І БУДІВНИЦТВО АВТОМОБІЛЬНИХ ПУНКТІВ ПРОПУСКУ?

ДЖЕРЕЛА ФІНАНСУВАННЯ НА УТРИМАННЯ ТА РОЗБУДОВУ ПУНКТІВ ПРОПУСКУ



Видатки, визначені безпосередньо в Законі України про державний бюджет



Митні збори



Грантова фінансова допомога



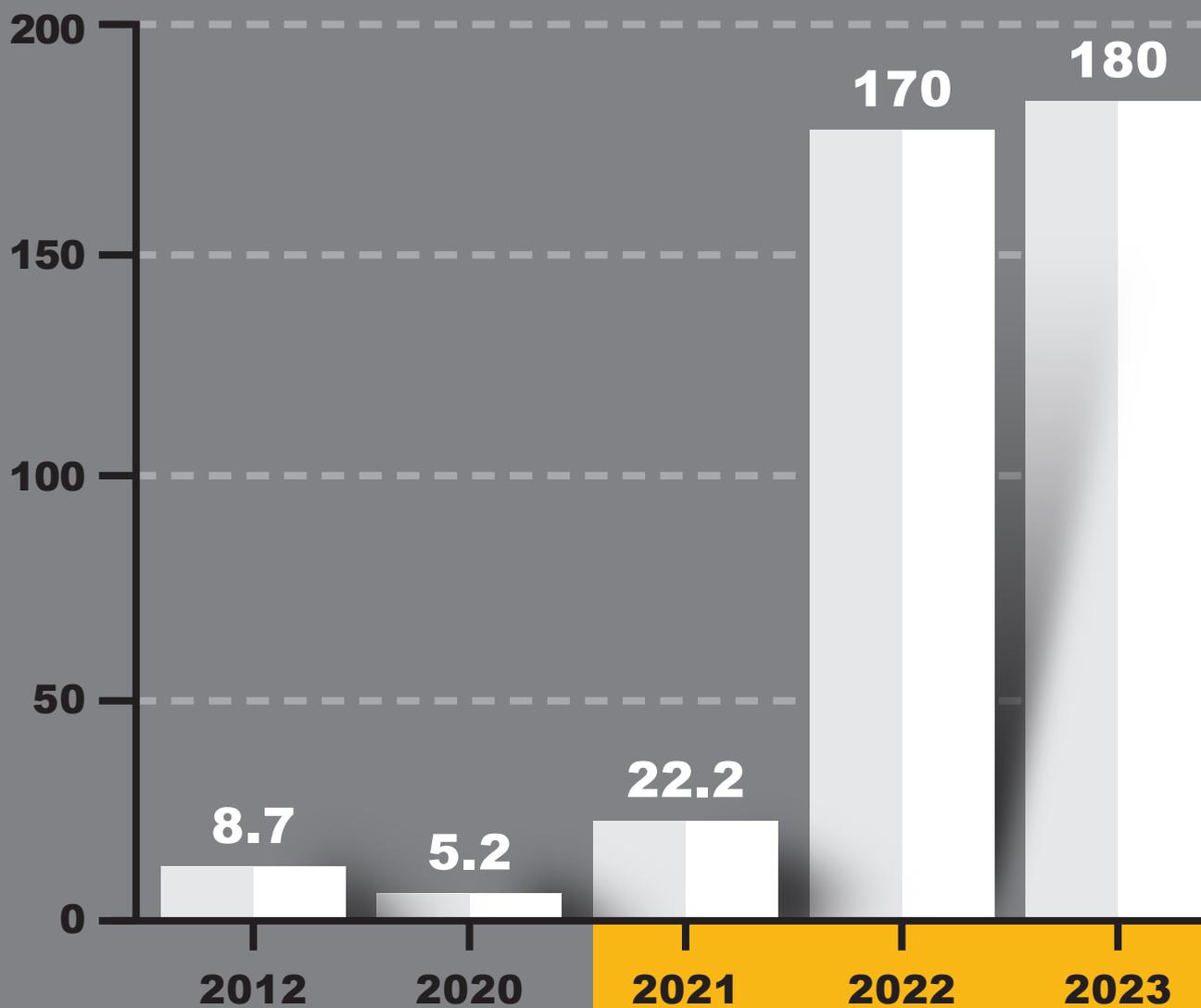
Відсоток від перевиконня загального обсягу митних платежів



Т.зв. “кошти спецфонду”, одержані митницею як відшкодування власних витрат та частина орендної плати

ВИДАТКИ РОЗВИТКУ ДМСУ, МЛН ДОЛ США *

* 2022 і 2023 роки за курсом на листопад 2021



план заходів з облаштування
пріоритетних пунктів пропуску
на 2021–2023 роки

1. Загальний фонд Державного бюджету.

У Митному кодексі 1991 року було закріплено перелік митних зборів за виконання покладених на митницю обов'язків та за надання послуг у галузі митної справи¹⁶. При цьому ст.80 МК України визначала, що митні збори використовуються для розвитку системи митних органів України, а Державний митний комітет України готує та публікує щорічний звіт про витрачання коштів, одержаних за рахунок митних зборів. З 1 січня 2000 року ця стаття втратила чинність на підставі Закону про Державний бюджет України на 2000 рік.

Згодом і переважна більшість митних зборів теж була скасована у зв'язку зі вступом України до Світової організації торгівлі.

Ще одним із джерел фінансування вказаних витрат були і до сих пір є відповідні асигнування Державного бюджету. Разом з тим аналіз розподілу видатків Державного бюджету за відповідні роки (за винятком окремих років (2018, 2019 та 2021) свідчить про недофінансування цієї потреби. Так, наприклад, видатки розвитку Державної митної служби України у 2012 році становили 69,5 млн грн. або 8,7 млн дол США (за середньозваженим курсом цього року). В цей же час видатки розвитку Державної митної служби у 2020 році становили 140 млн. грн. або 5,2 млн дол.США¹⁷.

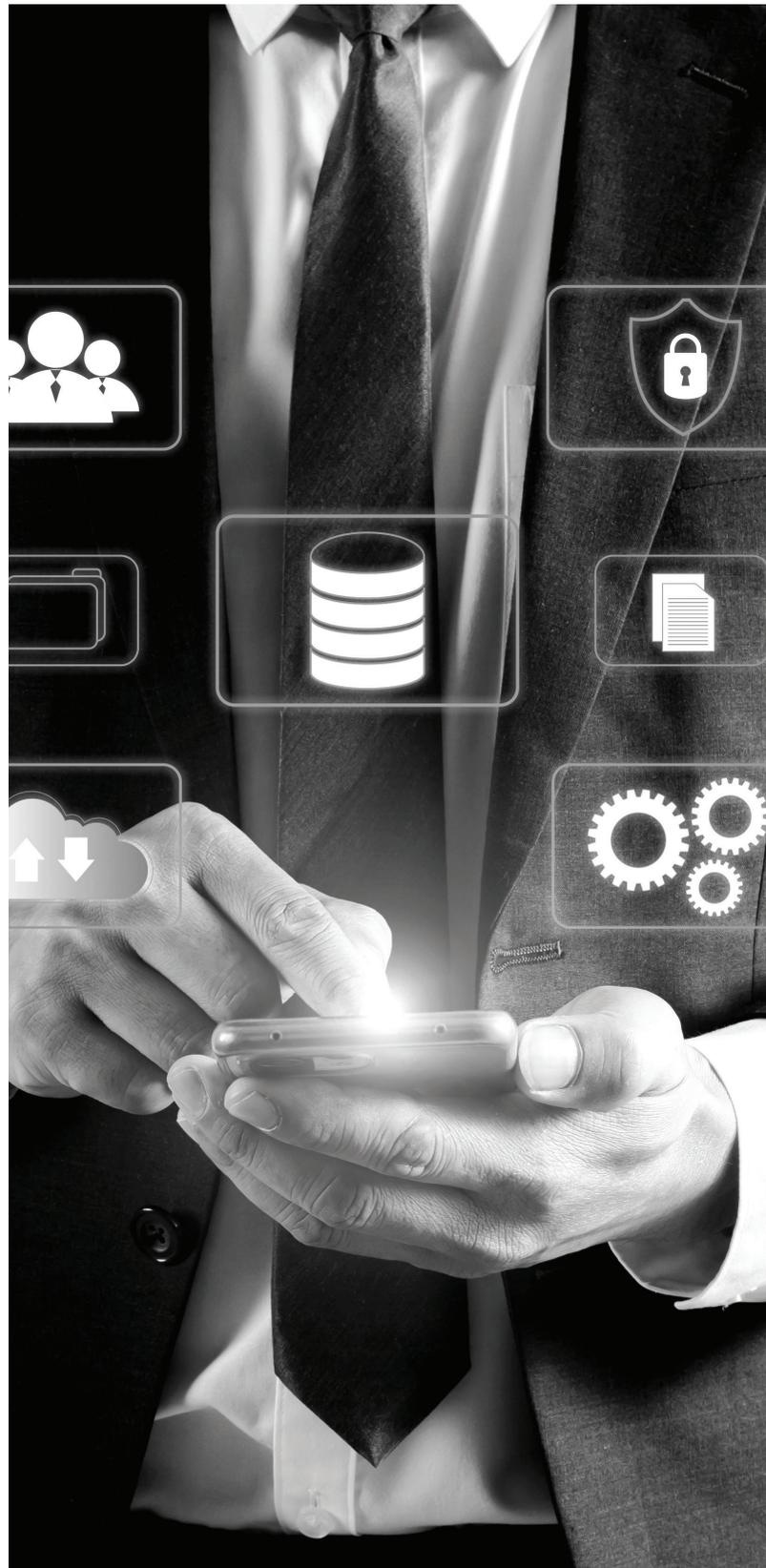
Певні позитивні зрушення з даного питання відбулись у 2021 році. Так, у Державному бюджеті 2021 року передбачено видатки розвитку у сумі 616 млн. грн. або 22,2 млн. дол. США. При цьому значно більші суми передбачені Планом заходів з облаштування пріоритетних пунктів пропуску на 2021—2023 роки¹⁸, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 березня 2021 р. № 246-р на 2022 рік - майже 4,5 млрд. грн. та 2023 рік - 4,76 млрд. грн.

Чи залишаться ці кошти лише планами чи дійсно будуть виділені та освоєні на відповідні потреби можна буде побачити в кінці 2021 року за даними щодо освоєння виділених коштів та даними Державного бюджету на 2022 рік.

¹⁶ Глава 2 МК України від 12 грудня 1991 року N 1970-XII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1970-12#Text>

¹⁷ <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-a246r>

¹⁸ <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-a246r>



2.

Кошти отримані за результатами так званого «митного експерименту» (відсоток від перевиконання плану надходжень).

Законом України “Про Державний бюджет України на 2017 рік” було передбачено, що 10 % суми від перевиконання загального обсягу митних платежів (мити, акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції), податок на додану вартість з ввезених на митну територію України товарів (продукції)), визначеного помісячним розписом доходів загального фонду державного бюджету, виділялось на забезпечення функціонування органів, які безпосередньо здійснюють митний контроль. Ця сума виділялась в тому числі на оплату праці посадових осіб і реалізацію державним підприємством інфраструктурних проектів щодо будівництва, реконструкції, технічного та інформаційного забезпечення таких органів. Вказана норма дозволила акумулювати кошти у розмірі трохи менше 2 млрд. грн. За ці кошти вдалося:

- побудувати 7 стаціонарних сканерів вантажного транспорту на пунктах пропуску з ЄС;
- закупити 11 вагових комплексів;
- зрушити з мертвої точки будівництво вантажної ділянки пункту пропуску (ПП) “Порубне” (введена в експлуатацію у 2019 році), реконструкцію ПП “Лужанка” та “Ужгород”;
- здійснити найнагальніші капітальні ремонти об’єктів інфраструктури у ПП.

3.

Ще одним джерелом на відповідні цілі є кошти спеціального фонду державного бюджету, який формується за рахунок так званих “власних коштів митниці”:

1.

частину власного майна митниці через Фонд державного майна України передається в оренду іншим підприємствам і 50% від отриманих коштів скеровують на власні потреби митниці, решта – до Держбюджету;

2.

окрім того, митниця на відповідні цілі може використовувати також кошти, отримані від зберігання майна та відшкодування витрат на зберігання майна у справах про порушення митних правил.

Законодавством визначено, що вони йдуть виключно на потреби митниці, проте вони забезпечують її діяльність лише на мінімальному рівні.

4.

Грантова фінансова допомога на відповідні цілі.

У 2017 році Європейська Комісія (ЄК) офіційно припинила фінансування низки інфраструктурних проектів на українському кордоні у зв’язку із значними затримками у їх виконанні. Зокрема, було припинено реконструкцію двох контрольних-пропускних пунктів (КПП) на кордоні з Румунією - “Дяківці” та “Красноільськ”, а також модернізацію та реконструкцію ще чотирьох КПП: “Устилуг” та “Рава-Руська” на кордоні з Польщею, “Ужгород” на кордоні зі Словаччиною та “Лужанка” на кордоні з Угорщиною. Головним отримувачем коштів у розмірі 29,2 мільйона євро фінансування з боку ЄС була визначена ДФС України¹⁹.

Грантові кошти з різних причин не були освоєні в повному обсязі, а проекти не були завершені). У зв’язку з чим КМУ в 2020 році прийняв Постанову № 497 «Про затвердження Порядку повернення неналежно витрачених коштів та невикористаної частини гранту Європейського Союзу, що надаються для реалізації проектів у рамках спільних операційних програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту суспільства 2014-2020»²⁰.

¹⁹ ЄС підтвердив припинення фінансування інфраструктурних проектів в Україні. DW <https://cutt.ly/SWg9XwK>

²⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/497-2020-%D0%BF#Text>

ХТО Є ВІДПОВІДАЛЬНИМ ЗА УТРИМАННЯ І РОЗБУДОВУ ІНШИХ ПУНКТІВ ПРОПУСКУ?

Окрім автомобільних пунктів пропуску, в Україні діють пункти для залізничного, морського, річкового, повітряного і пішохідного сполучення. За будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання залізничних, морських, річкових і повітряних пунктів пропуску є відповідальним Міністерство інфраструктури. А от розбудова пішохідних або велосипедних пунктів пропуску наразі прямо не закріплена за жодним центральним органом влади у ключових документах, що визначають норми розбудови прикордонної інфраструктури²¹. Відсутність функцій з побудови виключно пішохідних чи велосипедних пунктів у одного з центральних органів влади є **бар'єром до розвитку системи цих пунктів пропуску на державному кордоні**.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЩОДО ПЛАНУВАННЯ, ФІНАНСУВАННЯ, УТРИМАННЯ І РОЗБУДОВИ АВТОМОБІЛЬНИХ ПУНКТІВ ПРОПУСКУ.

Підсумовуючи, можна виділити такі основні проблеми, які пов'язані із плануванням, фінансуванням, утриманням і розбудовою автомобільних пунктів пропуску:

- 1. Недостатнє фінансування і аналіз потреб**
- 2. Значна кількість реорганізацій**

- 3. Наявність значної кількості неефективних приміщень**

- 4. Необхідність фінансування будівництва впродовж кількох бюджетних періодів²².**

НЕДОСТАТНЄ ФІНАНСУВАННЯ

Про рівень фінансування потреб на утримання автомобільних пунктів пропуску можна зробити висновок, порівнюючи відповідні витрати з боку України та суміжних країн. Так, у 2018-2019 роках витрати Республіки Польщі на утримання будь-якого спільного автомобільного пункту пропуску з Україною («Кросценко», «Будомеж» чи «Долгобичув») відповідали сумі, що виділялась на утримання 3 великих пунктів пропуску, розташованих у Львівській області в сумі («Рава-Руська», «Краківець», «Шегині»).

РЕОРГАНІЗАЦІЇ

Держмитслужба проходить складний період реформування, від періоду становлення, що припав на 90-ті роки та останнє десятиліття, що визначається періодом модернізації та пошуку нових форм роботи. Зазнавала змін і назва самої інституції – митна служба, міністерство доходів і зборів, фіскальна служба та повернення до звичної назви - митна служба. З підписанням Угоди про асоціацію з ЄС в 2014 році, з'явилась необхідність розвивати інституцію у відповідності до сучасного світового досвіду.

Після розпаду Радянського Союзу в Україні функціонували 26 митниць та 49 митних постів. У 1992 році структура управління митних органів була суттєво реорганізована (кількість митниць збільшено з 26 до 52, а митних постів до 225), у наступному 1993 році було створено ще 13 митниць та 20 митних постів. У 1994

²¹__Постанова КМУ від 22 лютого 1994 р. № 100 «Про стан виконання рішень Президента України і Уряду з питань додержання вимог прикордонного і митного законодавства» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/100-94-%D0%BF#Text>

Порядок здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/48-99-%D0%BF/conv#Text>
Постанова КМУ від 18 серпня 2010 р. № 751 «Про затвердження Положення про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю» <https://www.kmu.gov.ua/npas/243610554>

²²__Стандартний бюджетний період в Україні — календарний рік

році було створено 8 територіальних митних управлінь, кожне з яких здійснювало контроль за діяльністю від 5 до 15 митниць. У 1996 році територіальні митні управління були ліквідовані, утворено регіональні митниці, а кількість митниць зменшено із 69 до 55 одиниць, митних постів з 268 до 199 одиниць. У 2005 році регіональні митниці були ліквідовані, у 2006 році їх діяльність відновили (створено 5 регіональних митниць), а у 2008 році ці регіональні митниці знову ліквідували. У 2010 році кількість митниць було зменшено з 46 до 27 одиниць, а структуру митних органів приведено у відповідність до адміністративно-територіального поділу України. У 2019 році замість 26 митниць було створено 16, а у 2021 році митниці були об'єднані в єдину юридичну особу з відокремленими підрозділами у областях.

Такі реорганізації доволі часто призводили до втрати кваліфікованих спеціалістів у відповідних напрямках. Окрім того, вони також призводили до змін органів-реципієнтів відповідної фінансової грантової допомоги, що теж було однією із причин неспроможності завершити відповідні проекти.

НЕЕФЕКТИВНІ ПРИМІЩЕННЯ

Слід звернути увагу, що розбудова інфраструктури для митниці чи митного поста має певні розбіжності та специфіку у зв'язку із розміщенням різної кількості адміністративного персоналу. Тобто, коли пункти пропуску мали статус митниць, їх приміщення будувалися значно більшими, ніж була потреба лише для митних постів. Так, наприклад, у Львівській області в певний період діяло 4 митниці, які потребували власних адміністративних корпусів. Як наслідок, значна частина приміщень митного поста «Краковець» чи «Рава-Руська» залишається вільними, а в Мостиськах Других взагалі існує триповерхове приміщення, в якому працює дві-три особи. Натомість потреба в утриманні їх не відповідає, а частина коштів використовується для приміщень, потреба в яких не є суттєвою.

НЕДОЛІКИ, ПОВ'ЯЗАНІ З БЮДЖЕТНИМ ПЕРІОДОМ

Проблемою в проведенні реконструкції (капітального ремонту) та будівництві є вимоги бюджетного законодавства щодо освоєння коштів та відсутність автоматичного збереження невикористаних в кінці року коштів на ці цілі. Будівництво та реконструкція часто мають заплановану тривалість понад один рік., тому, оскільки бюджетний процес прив'язаний до календарного року, виникають труднощі із виконанням і фінансуванням робіт у кожному новому році.

Особливо складною є ситуація виділення відповідних коштів в другій половині чи навіть наприкінці бюджетного року. Профільні відомства не встигають використати отримані кошти та відповідно дотримуватись вимогам бюджетного законодавства щодо освоєння коштів. Оскільки, як правило, у наступному бюджетному році фінансування потреб не продовжується, відповідно не вдається завершити проекти з будівництва у пунктах пропуску.

На практиці доволі часто фінансування відповідних потреб в наступному бюджетному році припиняється, що має наслідком значну кількість незавершених «довгобудів» в автомобільних пунктах пропуску.

ЧАСТИНА III.

МОДЕЛІ ДЕРЖАВНО- ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

МОДЕЛІ ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙ В ПОРТОВУ ІНФРАСТРУКТУРУ УКРАЇНИ: ОРЕНДА, ПРИВАТИЗАЦІЯ, ІНВЕСТУГОДА, КОНЦЕСІЯ

Особливістю функціонування портової інфраструктури в Україні є, з одного боку, державна власність на її об'єкти, з іншого - необхідність залучення до утримання та розвитку цієї інфраструктури приватних інвестицій, співпраці держави та бізнесу (державно-приватного партнерства). Станом на 2021 рік в Україні склалися 4 моделі залучення таких інвестицій: оренда, приватизація, інвестиційна угода та концесія.

Остання з них — концесія — з'явилася порівняно нещодавно, і фактично перебуває в режимі "тестової експлуатації". Цей розділ розгляне особливості функціонування кожної моделі та, зокрема, виклики, що стоять перед впровадженням концесійної моделі державно-приватного партнерства.

ОРЕНДА

Орендні відносини в Україні є основною формою приватного оперування і інвестування в державні об'єкти портової інфраструктури, є тим механізмом, який дозволяє сьогодні приватним компаніям оперувати і розвивати державне майно. **Майже всі приватні інвестиції, які вже залучені в державну інфраструктуру, працюють на умовах оренди.**

Станом на 6 вересня 2021 року в базі діючих договорів оренди Фонду Державного Майна налічувалося 289 договорів оренди об'єктів державної нерухомості в морських портах, загальна місячна орендна плата за ними становила 24,6 млн грн. Зі згаданих 289 договорів 137 укладені безпосередньо з стивідорними компаніями²³, сумарна щомісячна орендна плата за цими договорами становить 23,6 млн грн.

Нове орендне законодавство, яке набуло чинності на початку 2020 року, ввело більш прозорі правила та процедури оренди державних активів.

Раніше стримуючим фактором для інвестицій в орендований об'єкт було питання збереження інвестиційних вкладень після закінчення терміну договору оренди. Однак нове законодавство про оренду передбачило низку інструментів для захисту та компенсації витрат орендарів на ремонтні роботи або невід'ємні поліпшення.

По-перше, при продовженні договору оренди на онлайн-аукціоні чинному орендарю надається переважне право продовжити свій договір оренди.

По-друге, якщо орендар не скористався своїм переважним правом і за результатами аукціону у об'єкта з'явився новий орендар, він буде змушений компенсувати попередньому вартість невід'ємних поліпшень за умови, що на них було отримано дозвіл від орендодавця і вони були здійснені в повній відповідності з законодавством. Так само, попередньому орендарю буде компенсована вартість невід'ємних поліпшень і в разі, якщо балансоутримувач об'єкта оренди відмовився продовжувати з ним договір оренди, мотивуючи це необхідністю використання орендованого майна у власних цілях, надавши при цьому обґрунтування такої необхідності, відповідно до встановленої законом процедури.

По-третє, якщо орендар здійснив на об'єкті за попереднім погодженням з орендодавцем капітальний ремонт, то він має право на зарахування витрат на його проведення в рахунок місячної орендної плати та отримання на неї знижки в розмірі 50% на термін до шести місяців.



Проте Закон містить норму, при якій навіть пролонгація договору оренди після закінчення терміну договору **можлива тільки через конкурс**. Сьогодні ця законодавча норма неефективна і є по своїй суті гальмом для інвестування.

Наприклад, є компанія, у якої через три роки закінчується договір оренди. Ця компанія говорить, що вона готова інвестувати десятки мільйонів доларів у розвиток терміналу, який вона орендує, тому хоче продовжити договір оренди на 25 років. А держава не може надати їй такої можливості: не дозволяє законодавство. Закон вимагає розірвати договір і оголосити новий конкурс. Природно, орендар не буде інвестувати у розвиток терміналу протягом цих трьох років, оскільки він не впевнений, що виграє конкурс. Як підсумок держава втрачає час для залучення інвестицій, створення нових робочих місць і т. д.

Тому, якщо термін договору оренди закінчується через кілька років, а компанія успішно працює, не порушує умов договору і готова далі інвестувати, то в такій ситуації діючий орендар повинен мати пріоритетне право укладення нового договору оренди, а не просто участі в конкурсі на загальних підставах.

23 Стивідорна компанія (портовий оператор) - це суб'єкт господарювання, що здійснює у порту або за його межами вантажні операції, приймання та зберігання вантажів, обслуговування транспортних засобів, а також інші пов'язані з цим види господарської діяльності (Наказ Міністерства інфраструктури України "Про затвердження Правил перевезення небезпечних вантажів внутрішніми водними шляхами України" від 04.04.2017 N 126 <https://ips.ligazakon.net/document/TM056413>)

ПРИВАТИЗАЦІЯ

Ще один пріоритетним напрямком розвитку портової інфраструктури є приватизація. **Якщо орендар, який інвестував великі гроші в об'єкт і бажає інвестувати далі, готовий викупити у держави цей об'єкт за ринковою ціною, варто надати йому це право.** Тим більше, що це дозволяє закон. Йдеться про малу приватизацію, яка дає можливість викуповувати такі об'єкти. Але сьогодні ця норма на практиці не працює.

Через це наразі багато активів вже втратили привабливість для приватних компаній. Адже за той час, поки держава вирішувала, чи варто запускати концесію, приватизацію або продовжувати оренду, приватний бізнес, не чекаючи рішення держави, з нуля побудував портові термінали, які є повністю приватною формою власності.

Як підсумок, **завантаження державних активів на сьогоднішній день має частку ринку менше 30% - стільки сьогодні доводиться на частку державних стивідорних компаній.** При цьому вантажопотік на державних об'єктах не стає більшим, транзит скоротився до рівня 10-15%. Все інше - це експорт (імпорт якщо і зростає, то незначними темпами). А портові потужності перебувають у великому профіциті, до 30% взагалі не завантажені. Тобто попит на стивідорні потужності падає, і це найголовніший на сьогодні тренд зі знаком мінус.

Тому, якщо зараз держава не запропонує операторам та інвесторам свої активи - швидко, зрозуміло, просто і прозоро, то у найближчому майбутньому буде ще більше об'єктів, які нікому не будуть цікаві. Разом з цими активами є ризик втратити також і тисячі робочих місць.



Найяскравіший приклад - порт Чорноморськ. Через неефективність державного управління порт переживає складні часи. Витрати порту в чотири рази перевищують доходи. Міністерство інфраструктури активізувало роботу з компаніями, які все ще хочуть взяти в оперування термінали цього порту. Найближчим часом будуть оголошені два конкурси про передачу в оренду двох великих об'єктів через систему ProZorro. Йдеться, в тому числі, про причали №7, №8, №9. Також планується передача, швидше за все в концесію, ще двох терміналів - для того, щоб професійні компанії, які готові зберегти робочі місця і вкласти інвестиції, могли взяти це майно в оперування. Наразі вже завершується

підготовка пре-ТЕО про передачу в концесію першого і п'ятого терміналів і контейнерного терміналу. Але інтерес до Чорноморського порту в 2021 році, і, наприклад, в 2013-му - абсолютно різний. За ці вісім років 90% бажаючих брати участь в оперуванні терміналів Чорноморського порту вже побудували власні об'єкти за межами державної інфраструктури. Тепер інвестора треба переконати в безпеці інвестування, звести його ризики до мінімуму. Тому зараз потрібно максимально швидко запустити процес комерціалізації і залучити компанії, які разом з активами візьмуть значну частину персоналу. Але певні скорочення все одно відбудуться, що є найбільш болючим процесом на даний момент.

КОНЦЕСІЯ

Концесія є однією з найбільш поширених форм державно-приватного партнерства у розвинених країнах. Україна з прийняттям Закону про концесії²⁴ дала зелене світло цьому зрозумілому для бізнесу механізму інвестування. Однак на практиці він так і не запрацював на повну силу, хоча вже минуло два роки з моменту прийняття закону.

***Довідково.** Концесія – це форма здійснення державно-приватного партнерства, що передбачає надання концесієдавцем концесіонеру права на створення та/або будівництво (нове будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт та технічне переоснащення), та/або управління (користування, експлуатацію, технічне обслуговування) об'єктом концесії, та/або надання суспільно значущих послуг у порядку та на умовах, визначених концесійним договором, а також передбачає передачу концесіонеру переважної частини операційного ризику, що охоплює ризик попиту та/або ризик пропозиції²⁵.*

У вітчизняних портах, де набули поширення інші форми державно-приватного партнерства, приватні стивідорні компанії, що працюють на основі договорів оренди та інших інвестиційних угод, розглядають для себе можливість переходу до концесійних відносин з державою. Йдеться про трансформацію оренди в концесію, тобто про позаконкурсний перехід до нового інструменту інвестування.

Наразі два перші концесійні проекти в порту «Ольвія» і в Херсоні перебувають на завершальній стадії, оскільки концесіонери ще не отримали державне майно в управління. Очікується, що воно буде передано їм на баланс до кінця 2021 року.

“Укрспецекспорт” 22 грудня уклав Меморандум про взаєморозуміння і співробітництво з компанією концесіонера QTerminals W.L.L., що деталізує співпрацю впродовж концесійного проєкту.

20 серпня 2020 року в концесію на 35 років

передали другий морський порт в Україні - спеціалізований порт “Ольвія” в Миколаєві. Всього за 35 років концесії буде залучено до 17,3 млрд грн інвестицій.

26 червня у концесію передали Херсонський морський торговельний порт, компанія-концесіонер ТОВ “Рисоіл-Херсон” інвестує у розвиток порту близько 300 млн грн.

Причина такого стану справ почасти в недосконалому концесійному законодавстві, яке далеке від європейських практик. В Україні воно більш складне. І це проявилось під час тривалого перехідного періоду. Складнощі пов'язані із переоформленням землі, ліцензій і т.д. Уже зараз розробляється додатковий комплекс пропозицій в частині модернізації концесійного законодавства. Очікується, що проекти необхідних нормативно-правових актів будуть готові за підсумками завершення цих двох проєктів.

МОДЕЛІ КОНЦЕСІЇ

Концесія може реалізовуватися в портах із застосуванням двох принципово різних моделей. Одна з них (основна) **передбачає передачу в концесію всього порту або його окремого структурного підрозділу** - як єдиного цілого, за допомогою проведення конкурсу з вибору концесіонера (за аналогією з «Ольвією» і Херсоном).

Друга ґрунтується на трансформації в концесію окремих терміналів і комплексів, які вже експлуатуються приватними операторами. Застосування першої моделі може бути успішним в малих портах або на окремих портових терміналах, в які раніше не були залучені суттєві приватні інвестиції. Що ж стосується великих портів, де останні десятиліття активно працюють (переважно на підставі оренди) приватні портові оператори, що вже інвестували в державну портову інфраструктуру сотні мільйонів доларів, то в них перша концесійна модель не може бути застосована. У таких портах об'єктом державно-приватного партнер-

²⁴ ЗУ «Про концесію» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-IX#Text>

²⁵ ЗУ «Про концесію» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-IX#Text>

ства та інших форм залучення інвестицій може бути не весь порт цілком, а лише його окремі термінали, які на сьогодні експлуатуються різними стивідорними компаніями. Іншими словами, тут можливе застосування другої (альтернативної) концесійної моделі, яка передбачає позаконкурсну трансформацію оренди в концесію.

Так, в портах Одеси, Миколаєва та Чорноморська деякі з інвестиційних проєктів повністю завершені, деякі перебувають на проміжних етапах реалізації. У результаті, у багатьох портових терміналах **дуже тісно переплетені об'єкти державної портової інфраструктури і вкладені в неї приватні інвестиції**. У такій ситуації портові термінали можуть продовжувати працювати на основі існуючих правових інструментів (переважно договорів оренди, рідше - інвестиційних угод та інших форм) або трансформуватися в концесію. Йдеться про ті випадки, коли портовий оператор має намір і далі вкладати масштабні інвестиції в розвиток свого терміналу шляхом реалізації нових або продовження раніше розпочатих інвестиційних проєктів.

Відзначимо, що закон про концесії передбачає спеціальну процедуру переходу з договорів оренди на концесійні, з метою продовження інвестування в орендовані об'єкти держмайна. Сама по собі ідея впровадження такого переходу є абсолютно правильною і прогресивною. **Однак законодавчі норми, які регулюють зазначену процедуру, містять ряд перешкод для її практичного впровадження**. Як наслідок, станом на сьогодні жодного прикладу трансформації портових терміналів в концесію поки що немає, незважаючи на те, що з моменту набуття чинності новим законом про концесії минуло вже майже два роки і серед портових операторів є охочі продовжувати інвестування в інфраструктуру своїх терміналів на базі концесії.

Тому для запуску механізму переходу портових терміналів на концесійні договори з метою подальшого інвестування в розвиток таких терміналів необхідно внести зміни в концесійне законодавство для удосконалення процедури такого переходу. Йдеться передусім про терміни і об'єкти концесії, а також нюанси самого переходу.

Перша проблема в тому, що чинна редакція закону про концесії дає можливість переходу на

концесію лише з договорів оренди. Але інвестування в розвиток деяких терміналів здійснюється на основі і інших договірних форм. Зокрема, на основі інвестиційних угод, прийнятих за погодженням з Міністерством інфраструктури та Кабінетом міністрів. Тому для забезпечення паритетних умов розвитку різних портових терміналів доцільно створити умови для трансформації в концесію інвестиційних угод, за аналогією з договорами оренди.

По-друге, **закон про концесії містить жорстке обмеження терміну концесійного договору**, який укладається за результатами переходу з оренди державного та комунального майна. Так, термін концесії не може перевищувати строк, який в день укладення концесійного договору залишився до закінчення терміну дії договору оренди. Зазначене обмеження фактично унеможливує трансформацію більшості портових договорів оренди в концесію. Адже середньостатистичний термін успішного концесійного проєкту, з точки зору його окупності та інших параметрів, становить не менше 10-15 років. Термін більшості діючих договорів оренди об'єктів портової інфраструктури закінчується набагато раніше. Тому для розвитку концесійних відносин доцільно скасувати обмеження терміну концесійного договору.

І по-третє, **чинне законодавство при трансформації оренди в концесію прямо не передбачає можливості включення до складу концесії нових об'єктів, які не перебувають в оренді інвестора, але будуть їм створюватися в рамках реалізації концесійного проєкту**. Не передбачає закон і включення об'єктів портової інфраструктури, які примикають до орендованих терміналів і разом з ними забезпечують повний цикл надання послуг на території порту. Йдеться про причали, доки, залізничні та автомобільні під'їзні шляхи, інженерні комунікації і т.д. Велика частина з них за станом на сьогодні не перебуває в оренді. Разом з тим успішний концесійний проєкт в портовій галузі здійснити нереально без включення наведених вище об'єктів до складу предмета концесії. З метою усунення описаного законодавчого недоліку необхідно розширити і конкретизувати положення концесійного законодавства в частині визначення об'єктів портової інфраструк-



тури, які можуть входити до складу предмета концесійного договору, що укладається за результатами трансформації з оренди та інших договірних інструментів в концесію.

ОРЕНДА ЧИ КОНЦЕСІЯ?

На вересень 2021 року на розгляді в Міністерстві інфраструктури письмових офіційних пропозицій від суб'єктів, що працюють на умовах оренди, про те, що вони хочуть перейти на умови концесії, немає.

Це ймовірно пов'язано з тим, що орендарі хочуть дочекатися закінчення запуску двох пілотних проєктів, щоб переконатися в тому, що концесія працює, і проаналізувати всі «за» і «проти».

Не виключено, що, як тільки в портах Херсон і «Ольвія» концесіонери почнуть працювати на умовах концесії, отримавши можливість швидкого розвитку, активізується бізнес, який працює на умовах оренди. Адже **концесія, якщо порівнювати з орендою, дає більше свобод приватному оператору при управлінні держмайном**, його розвитку, в тому числі при будівництві нових терміналів.

Тобто концесія покликана зробити механізм інвестування в портову інфраструктуру більш доступним, швидким і безпечним для інвестора. Але при виборі форми державно-приватного партнерства все буде залежати від об'єкта, який розглядається, і планів щодо інвестування.

Вибір на користь концесії чи оренди залежить від кожного конкретного випадку інвестування.

Варто зазначити, що перехід з оренди на концесію теж повинен відбуватися без конкурсу, інакше ніхто з портових операторів не буде зацікавлений в такому переході. Станом на листопад 2021 року, на розгляді у Верховній Раді України перебуває дуже серйозний законопроект №4572 щодо сприяння залученню інвестицій в процесі приватизації та оренди державного і комунального майна, який вносить зміни до цілої низки нормативно-правових актів. Він уже пройшов перше читання та у разі прийняття дозволить відрегулювати проблемні питання залучення інвестицій.

Таким чином, при виборі форми інвестування необхідний індивідуальний підхід у кожному конкретному випадку. Державний інтерес полягає в залученні інвестицій, створенні нових робочих місць, своєчасному отриманні платежів за користування об'єктами і податків.

ПІДСУМКИ

Загалом концесійний сценарій, хоча і є пріоритетним, проте це далеко не єдиний варіант розвитку того чи іншого порту або терміналу. Концесію, незважаючи на всі її переваги, не слід сприймати як панацею і єдино можливий інструмент для залучення інвестицій в морські порти. У якості альтернативи можуть успішно застосовуватися і інші форми інвестування, наприклад приватизація. При виборі необхідно перш за все враховувати індивідуальні особливості конкретного порту.

Термінали, в які основний обсяг інвестицій вже було вкладено раніше, краще передавати на приватизацію. А ті термінали, на базі яких планується реалізація нових або продовження раніше розпочатих інвестиційних проектів, - в концесію.

Завдання держави полягає в тому, щоб створити законодавчі та адміністративні умови для успішного застосування всіх можливих форм державно-приватного партнерства в українських портах. Тільки так, і з урахуванням кожного конкретного інвестиційного проекту, можна вибрати найбільш оптимальний варіант правового механізму, який і дозволить домогтися балансу інтересів держави і бізнесу.



