

НОВІ СТЕЙКХОЛДЕРИ КОРДОНУ

Опубліковано в межах проєкту “Багатокомпонентна громадська підтримка реформ у сфері інтегрованого управління кордонами”, який реалізує ГО “Європа без бар'єрів” у рамках проєкту “Підтримка ЄС у зміцненні інтегрованого управління кордонами в Україні (EU4IBM)”,

який фінансується Європейським Союзом та впроваджується Міжнародним центром з розвитку міграційної політики (ICMPD).

Висловлені думки належать авторам і не обов'язково відображають позицію Європейського Союзу чи ICMPD.

Автор Євгенія Григор'єва
Консультант Ірина Сушко
Дизайн Вікторія Федина



Другий квартал поточного року ознаменувався появою низки дотичних до управління кордонами нових ініціатив¹, поява яких була спричинена початком широкомасштабної війни РФ проти України. Серед цих ініціатив:

- План відновлення України;
- Ініціатива «Шляхи солідарності»;
- Робоча група/проект «Відкритий кордон».

Кожна із зазначених ініціатив має свої, чітко визначені, цілі та завдання щодо розвитку західних кордонів України. Так само, кожна з трьох ініціатив, як і міжвідомча

робоча група з питань координації ІУК, має свій перелік стейкхолдерів, які потребують злагодженої комунікації та зрозумілих механізмів взаємодії між учасниками як в межах ініціатив, так і поза ними.

Втім, наприклад, за результатами аналізу ініціативи «Шляхи солідарності», експерти «Європи без бар'єрів» дійшли висновку щодо існування значних прогалин в її координації як на загальнодержавному, так і на міждержавному рівнях². Тому, з урахуванням завдань та потреб воєнного часу, сьогодні необхідно **провести ревізію стейкхолдерів кордону**, а також переглянути механізми залучення нових учасників та інших зацікавлених гравців, задля досягнення спільної мети, зокрема щодо розширення експортних коридорів, усунення «вузьких місць» на кордонах та створення передумов для ефективної економічної співпраці між Україною та ЄС сьогодні і в майбутньому.

1

Європа без бар'єрів: В ЄББ узагальнили ініціативи українського уряду, націлені на вирішення нагальних питань управління кордонами <https://europewb.org.ua/v-yebb-uzagalnyly-initsiatyvy-ukrayinskogo-uryadu-natsileni-na-vyrishennya-nagalnyh-pytan-upravlinnya-kordonamy/> (дата перегляду 23.09.2022)

2

Європа без бар'єрів: Квартал «Шляхів солідарності» https://europewb.org.ua/wp-content/uploads/2022/10/shlyahy_solidarnosti.pdf (дата перегляду 04.10.2022)

1

1.

ПЛАН ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ



План відновлення України, розроблений урядом, Мінекономіки, провідними експертами та бізнес-асоціаціями України та представлений на конференції в Лугано 4-5 липня, відображає основні напрями відновлення зруйнованої після війни економіки України. План, має чіткий розподіл комплексу дій з його реалізації по 24-х напрямках і містить супроводжувальні заходи, включно із законодавчими змінами. Основними принципами Пла-

ну в контексті кордонів визначено налагодження логістики у західному напрямку, вільний доступ до ринків ЄС та країн Великої сімки, кандидатство та повноправне членство України в ЄС в майбутньому.

Стейкхолдери Плану відновлення України визначаються складом Національної ради з відновлення України від наслідків війни³, а також Підсумковим документом конференції з питань відновлення України UKR2022 («Декларація Лугано»)⁴.

³

КМУ: Національна рада з відновлення України від наслідків війни <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/nacionalna-rada-z-vidnovlennya-ukrayini-vid-naslidkiv-vijni> (перегляд 27.09.2022)

⁴

КМУ: Денис Шмигаль: У декларації Конференції в Лугано глави держав і урядів зобов'язалися підтримувати Україну на її шляху до відновлення <https://www.kmu.gov.ua/news/denys-shmyhal-u-deklaratsii-konferentsii-v-luhano-hlavy-derzhav-i-uriadiv-zoboviazalysia-pidtrymuvaty-ukrainu-na-ii-shliakhu-do-vidnovlennia> (перегляд 28.09.2022)

СТЕЙКХОЛДЕРИ ПЛАНУ ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

УКРАЇНА	ЄС	КРАЇНИ-ЧЛЕНИ ЄС ТА ІНШІ КРАЇНИ
Національна рада з відновлення України від наслідків війни:	Найвищі посадові особи та високі представники:	Глави держав і урядів, міністри та високі представники:
· Прем'єр-міністр, · Керівник та заступники Офісу Президента, · Голова ВРУ, · Віцепрем'єр-міністр з євроінтеграції, · Міністри усіх 20 міністерств, · Голови 16 комітетів ВРУ	· Ради Європи (CU), · Європейської комісії (EC), · Європейського банку реконструкції та розвитку (EBRD), · Європейського інвестиційного банку (EIB), · Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD)	Албанії, Австралії, Австрії, Бельгії, Великої Британії, Греції, Данії, Естонії, Ізраїлю, Ірландії, Ісландії, Іспанії, Італії, Канади, Кіпру, Латвії, Литви, Ліхтенштейну, Люксембургу, Мальти, Молдови, Нідерландів, Німеччини, Норвегії, Північної Македонії, Польщі, Португалії, Кореї, Румунії, Словаччини, Словенії, США, Туреччини, Угорщини, Фінляндії, Франції, Хорватії, Чехії, Швейцарії, Швеції, Японії

Крім зазначених стейкхолдерів з боку України, Національною радою було утворено 24 робочі групи з різних напрямків, до складу яких увійшли як члени Ради, так і інші представники центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств та організацій, українських та іноземних експертів у відповідних сферах. З 24-х робочих груп питання кордонів охоплюють наступні три:

- РГ з європейської інтеграції,
- РГ з відновлення та розбудови інфраструктури,
- РГ з нової аграрної політики.

У разі потреби можуть бути утворені інші робочі групи. Посадовий склад Національної ради затверджує Президент України, склад робочих груп – Національна рада за пропозицією її співголови.

План відновлення України розрахований на 10 років, тому в майбутньому очікується подальше розширення кола стейкхолдерів для реалізації, зокрема, таких заходів як модернізація інфраструктури на західних стижах з європейськими країнами, модернізація існуючих та відкриття нових автомобільних пунктів пропуску, будівництво перевалочних комплексів та транскордонних терміналів на заході України, підвищення пропускної спроможності пунктів перестановки вантажних вагонів.





2. ІНІЦІАТИВА «ШЛЯХИ СОЛІДАРНОСТІ»



photo by Ljudmyla Honcharova

Ініціатива «Шляхи солідарності», представлена Єврокомісією 12 травня, спрямована на забезпечення безперешкодного експорту української агропродукції та імпорту продукції першої необхідності до України всіма видами транспорту за межами Чорного моря та передбачає ряд заходів щодо термінового усунення транспортних затримок (зокрема на кордонах України з ЄС та Молдовою), а також поліпшення сполучності між Україною та ЄС в середньо- та довгостроковій перспективі⁵.

Ініціатива має також значний перелік стейкхолдерів. Для реалізації плану дій Єврокомісія вже протягом 5 місяців співпрацює з державами-членами ЄС, органами влади України, транспортними операторами ЄС та України, менеджерами інфраструктури, власниками рухомого складу, суден і транспортних засобів, міжнародними фінансовими установами та іншими зацікавленими сторонами по всьому світу. Майданчиками для комунікації учасників

Оскільки у відкритому доступі немає комплексної інформації про хід реалізації Ініціативи, а лише фрагментовані дані в розрізі окремих заходів, очікується, що фактичний спектр партнерів Ініціативи є значно більшим. При цьому, навіть по вже відомих стейкхолдерах не завжди зрозумілими є механізм їх залучення та ступінь участі, зона відповідальності, сфера впливу, а головне - структура та механізми координації дій у рамках Ініціативи «Шляхи солідарності».

переважно слугують логістичні платформи «ЄС-Україна для пошуку бізнес-партнерів» та «Зернові шляхи».

5

European Commission: European Commission to establish Solidarity Lanes to help Ukraine export agricultural goods https://transport.ec.europa.eu/news/european-commission-establish-solidarity-lanes-help-ukraine-export-agricultural-goods-2022-05-12_en (дата перегляду 23.09.2022)

СТЕЙКХОЛДЕРИ ІНІЦІАТИВИ «ШЛЯХИ СОЛІДАРНОСТІ»

УКРАЇНА	ЄС	УКРАЇНА/ КРАЇНИ-ЧЛЕНИ ЄС	ІНШІ КРАЇНИ
Координаційна рада з питань логістики в сільському господарстві: · Міністр агрополітики та продовольства + заступник та представник, · Представник Секретаріату КМУ, · Заступники міністрів Мінінфраструктури, Мінекономіки, Мінфіну, МЗС, · Голови ДПСУ, Держмитслужби, Держпродспоживслужби, Укртрансбезпеки, Укрзалізниці, АМПУ Представництво України при ЄС (МЗС) ЦОВВ	Генеральні директори ЄК з: · Мобільності та транспорту (MOVE), · Сільського господарства та розвитку села (AGRI), · Здоров'я та безпеки харчових продуктів (SANTE), · Оподаткування та Митного союзу (TAXUD), · Переговорів про сусідство та розширення (NEAR) Європейська служба зовнішніх справ (EEAS) Представництво ЄС в Україні (EUDEL)	Органи контролю України та сусідніх країн-членів ЄС: · прикордонна та митна служби, · органи фітосанітарного та ветеринарного контролю Митні брокери Розпорядники інфраструктури	Посольство США в Україні Розпорядники інфраструктури США
Виробники агропродукції	Виробники товарів критичного імпорту	Власники транспортних засобів Постачальники транспортних та логістичних послуг	Міжнародні покупці та дистриб'ютори Міжнародні постачальники транспортних та логістичних послуг Міжнародні фінансові установи
Фасилітатори: · Координаційний центр з підтримки експорту при ТПП України	Фасилітатори: · Консультативна місія ЄС (EUAM), · Місія ЄС з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM UA-MD), · Підтримка ЄС у зміцненні ІУК в Україні (EU4IBM), · Європейське агентство з охорони зовнішніх кордонів країн-членів ЄС (Frontex), · Митна робоча група Україна-Румунія (ініційована EUAM)		Фасилітатори: · Міжнародна організація з міграції (IOM)

3



3.

**РОБОЧА
ГРУПА/**

ПРОЄКТ

**«ВІДКРИТИЙ
КОРДОН»**



Робоча група «Відкритий кордон»

була створена українським урядом 1 червня з метою розвитку західного держкордону та участі у переговорах з країнами-сусідами щодо співробітництва під час здійснення спільного прикордонно-митного контролю у пунктах пропуску. Робота даної РГ, насамперед, спрямована на інституційну підтримку розвитку українсько-польського кордону та оперативне вирішення проблем на ньому⁶. Але також очікується, що успішний досвід співпраці буде поширено на пропускні пункти з іншими державами-сусідами з ЄС, що вже частково

відбувається, зокрема на українсько-румунському кордоні. Заходи за участі даної РГ мають назву **проєкту** «Відкритий кордон».

Перелік сторін, причетних до проєкту «Відкрий кордон», не є чітко визначеним. З боку України він, насамперед, визначається складом однойменної робочої групи⁷, голова якої має право одноосібно вносити зміни в перелік учасників у разі потреби. Але список не є вичерпним, оскільки в контексті модернізації пунктів пропуску та впровадження електронної черги на деяких з них, до Проєкту вже долучені ще мінімум 7 стейкхолдерів.

⁶

Мінінфраструктури: Старт проєкту «Відкритий кордон»: Україна та Польща збільшать пропускну спроможність пункту «Краковець – Корчова» <https://mtu.gov.ua/news/33563.html> (дата перегляду 23.09.2022)

⁷

КМУ: Розпорядження Про утворення робочої групи «Відкритий кордон» <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-utvorenniya-robochoyi-grupi-vidkritij-kor-don-z-pitan-rozvitku-zahidnogo-ukrayinskogo-i010622-445> (перегляд 28.09.2022)

СТЕЙКХОЛДЕРИ ПРОЄКТУ «ВІДКРИТИЙ КОРДОН»

УКРАЇНА	ЄС
Робоча група «Відкритий кордон»:	Польща:
· Міністр інфраструктури та заступники, · Міністри юстиції, фінансів, внутрішніх справ, аграрної політики та продовольства, · Голова АДПСУ, · Директор департаменту боротьби з контрабандою та порушенням митних правил Держмитслужби	· Міністр інфраструктури, · Міністр сільського господарства та сільського розвитку, · Міністр фінансів, · Міністр внутрішніх справ + Антикризисний штаб
Міністр цифрової трансформації	Румунія:
Голови Укравтодору та Укртрансбезпеки	· Президент Сучасської Повітової ради
Голови Волинської, Львівської, Закарпатської, Чернівецької ОДА	

Крім того, слід зазначити, що і з боку країн-членів ЄС (зокрема, з боку Польщі) немає чітко визначених візаві для членів РГ «Відкритий кордон», як і немає чітко визначеної платформи для українсько-європейської взаємодії. Тому в даній аналітичній записці список суб'єктів реалізації Проєкту сформовано згідно інформації з відкритих джерел щодо участі сторін у здійсненні окремих заходів та вирішенні окремих проблем на кордонах, зокрема щодо вересневої кризи на пропусковому пункті «Ягодин»⁸.

Щодо залучення до Проєкту інших кра-

їн-сусідів, то в інформаційних джерелах зустрічаються згадки лише про співпрацю РГ з Повітовими радами Румунії⁹. Але однозначно зрозуміло, що коло стейкхолдерів і цієї ініціативи є значно ширшим.

Наразі Віцепрем'єрка з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Ольга Стефанішина не включена до складу РГ «Відкритий кордон». Втім, як діюча голова міжвідомчої робочої групи з питань координації ІУК вона безпосередньо дотична до питань управління та розвитку кордону і могла би бути корисним учасником даної робочої групи.

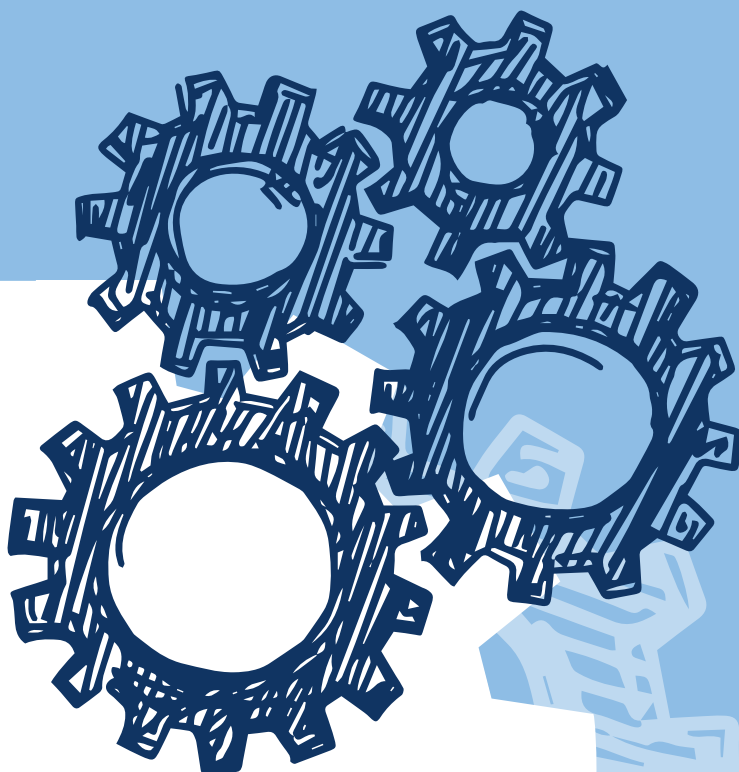
8

Економічна правда: Польські перевізники теж влаштували страйк на українському кордоні через черги <https://www.epravda.com.ua/news/2022/09/5/691145/> (перегляд 26.09.2022)

9

Мустафа Найєм: «Відкритий кордон»: нові пункти пропуску на кордоні з Румунією <https://www.facebook.com/Mustafanayyem/posts/pfbid0XB1DwGE-JLhHX7uPsfUwd3fsP24TkA3sSLzQqdLhWVJr4rcryf13KfUrx6BNyEtml> (перегляд 21.09.2022)

4



4.

ІНТЕГРОВАНЕ УПРАВЛІННЯ КОРДОНАМИ

**ЧЛЕНИ МРГ
СПІВПРАЦЮЮТЬ
З БАГАТЬМА
СТЕЙКХОЛДЕРАМИ
З УКРАЇНИ ТА ЄС
З ПИТАНЬ:**

- формування держполітики у сфері ІУК та заходів щодо її реалізації, зокрема, в контексті виконання Угоди про асоціацію з ЄС;
- визначення механізмів і способів вирішення проблемних питань у сфері ІУК;
- розробки проєктів стратегії ІУК (та планів заходів з її реалізації), якою визначаються стан справ, коло суб'єктів, основні напрями та завдання співробітництва у сфері ІУК на міжвідомчому та міжнародному рівнях, а також перелік показників для оцінки їх ефективності.

Міжвідомча робоча група з питань координації ІУК була створена в якості платформи для комунікації суб'єктів ІУК на початку 2019 року¹⁰ за участі експертів міжнародного проєкту Twinning, Консультативної місії ЄС з реформування сектору цивільної безпеки України (EUAM) і аналітичного центру “Європа без бар'єрів”.

¹⁰

КМУ: Постанова Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань координації ІУК <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/83-2019-%D0%B-F#Text> (перегляд 27.09.2022)

СТЕЙКХОЛДЕРИ З КООРДИНАЦІЇ ІУК

УКРАЇНА	ЄС
Міжвідомча робоча група з питань координації ІУК: • Віцепрем'єр-міністр з євроінтеграції, • Голови ДПСУ, Держмитслужби, Держпродспоживслужби, • Директор департаменту організації роботи, планування та контролю АДПСУ, • Заступники міністрів внутрішніх справ, закордонних справ, інфраструктури, фінансів, • Заступники командувачів Повітряних сил та Військово-морських сил ЗСУ, Нацгвардії, • Заступники голів Нацполіції, ДМС, СБУ, • Начальник управління взаємодії з Державною прикордонною службою МВС, • Представник Офісу Президента України, • Комітети ВРУ з питань інтеграції України з ЄС та з питань нацбезпеки, оборони та розвідки, • Представник Апарату РНБО, • Представники міжнародних організацій та установ.	Представництво ЄС в Україні (EUDEL) Консультативна місія ЄС (EUAM) Місія ЄС з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM UA-MD) Підтримка ЄС у зміцненні ІУК в Україні (EU4IBM) Європейське агентство з охорони зовнішніх кордонів країн-членів ЄС (Frontex) Міжнародна організація з міграції (IOM)

Посадовий склад МРГ затверджується Кабінетом Міністрів України. При цьому голова МРГ затверджує її персональний склад та вносить у разі потреби зміни до нього. Крім того, МРГ має право утворювати постійні або тимчасові робочі групи для виконання покладених на неї завдань.

Слід зазначити, що останнє засідання МРГ відбулось ще на початку квітня 2021 року. Також у вересні поточного року Адміністрація ДПСУ, відповідальна за організаційне, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності МРГ, а також за організацію роботи з моніторингу і оцінки результатів реалізації Стратегії ІУК на період до 2025 року, у своєму зверненні до О. Стефанішиної висловила необхідність і готовність продовження роботи з моніторингу Плану заходів щодо реалізації Стратегії на 2020-2022 роки та розробки Плану на 2023-2025 роки (які, з-поміж іншого, передбачають заходи з

облаштування держкордону) із залученням інших суб'єктів ІУК.

Безсумнівно, в умовах вкрай стрімкої зміни ситуації та виникнення нових викликів і можливостей чи не щодня, Міжвідомча робоча група має інтенсифікувати роботу і забезпечити більш тісну координацію інституцій, причетних до питань кордону.

Також відновлення та коригування формату роботи МРГ могло би стати вчасним приводом для перегляду кола стейкхолдерів ІУК задля більш ефективного узгодження їхніх спільних дій. Так, якщо необхідність доповнення переліку учасників обласними державними адміністраціями виникала вже давно (зокрема, через питання виділення земельних ділянок для розвитку прикордонної інфраструктури), то питання можливого включення таких суб'єктів, як Мінагрополітики, Мінцифри тощо виникло лише з появою нових викликів та нових ініціатив.



Станом на кінець вересня 2022 року існує **щонайменше чотири групи стейкхолдерів**, задіяних в питаннях управління та розвитку держкордону України, зокрема, в контексті налагодження економічного співробітництва Україна-ЄС та розширення нових експортних коридорів. Деякі стейкхолдери мають рівень міністрів і вище, деякі - рівень заступників та інших представників міністерств та відомств.

Аналіз стейкхолдерів показує, що **більшість учасників входить одночасно до кількох груп з дублюванням функцій, завдань, відповідальності** та, подеколи, **без чітко визначених механізмів координації між собою та з міжнародними партнерами** в рамках реалізації конкретних ініціатив.

Оскільки функція **забезпечення координації дій** органів виконавчої влади та формування державної політики **у сфері ІУК** відноситься до компетенції МРГ, було б доцільно **переглянути** на її найближчому засіданні **коло суб'єктів ІУК** з урахуванням завдань нових ініціатив та поточних потреб України.

Слід також зазначити, що в умовах надшвидкої зміни ситуації на західних кордонах України має бути **змінений** і сам **формат роботи МРГ** на більш гнучкий та динамічний на заміну застарілого формату засідань двічі на рік.

У випадку ж неможливості оперативного перевлаштування робочої групи на «нові рейки» може стати доцільним **створення нового загальнонаціонального координаційного органу** на високому політичному рівні, до якого увійшли б представники всіх відповідних держорганів та який би мав чіткі завдання, відповідальність та механізми горизонтальної та вертикальної координації між учасниками і у питаннях формування та реалізації державної політики у сфері ІУК, і у рамках реалізації нових ініціатив кордону.