

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проекту постанови Кабінету Міністрів України

„Питання реалізації пілотного проекту організації управління чергами автотранспорту перед міжнародними автомобільними пунктами пропуску „Електронна черга перетину кордону”

1. Мета

Метою прийняття проекту постанови Кабінету Міністрів України „Питання реалізації пілотного проекту організації управління чергами автотранспорту перед міжнародними автомобільними пунктами пропуску перетину кордону” є усунення черг автотранспорту перед пунктами пропуску для автомобільного сполучення (далі – АПП) шляхом створення сервісу та інфраструктури для прогнозованого часу перетину кордону, створення інноваційних інструментів фінансування інфраструктури перетину державного кордону.

2. Обґрунтування необхідності прийняття акта

Запровадження електронної системи управління чергами автотранспорту чи електронного бронювання черги перед АПП з метою підвищення комфорту громадян та бізнесу й зменшення кількості автотранспорту на пунктах пропуску визначено як завдання для центральних та місцевих органів влади низкою рішень Уряду, а саме:

пункт 18.2 довгострокових пріоритетів діяльності Уряду Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 471;

завдання 4 стратегічної цілі 1 з реалізації державної політики у сфері інтегрованого управління кордонами, Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 року № 687-р;

пункт 3 завдання 4 „Сприяння транскордонному співробітництву”, стратегічної цілі 1 „Оптимізація контрольних процедур на кордоні із забезпеченням належного рівня безпеки” Плану заходів на 2020 – 2022 роки щодо реалізації Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2019 № 1409-р;

пункт 6 доручення Прем'єр-міністра України від 20.05.2020 № 20394/1/1-20 до листа Президента України від 15.05.2020 № 01-01/299 за результатами робочої поїздки до Закарпатської області 09.05.2020 щодо забезпечення впровадження електронної черги в пунктах пропуску „Ужгород” та „Чоп (Тиса)”.

Увага громадськості, експертного та професійного середовища, органів державної влади до питання перетину державного кордону в АПП зумовлена передусім чергами легкових та вантажних автомобілів перед ними, які останніми роками почали носити системний характер. Разом з тим належна

інфраструктура для очікування часу перетину кордону відсутня як у АПП, так і на під'їзних шляхах до них.

Замість максимально швидкого перетину кордону та витрачання часу виключно на здійснення передбачених законодавством видів контролю, лівова частка часу на перетин державного кордону припадає на очікування в чергах: від 2 до 12 годин громадянами, та від 2 до 14 діб – водіями вантажівок. Тому значною мірою нівелюються переваги безвізового режиму для громадян з країнами ЄС, а для бізнесу – можливості, зумовлені Угодою про Асоціацію.

Черги транспортних засобів перед АПП є об'єктивним наслідком:

по-перше, відсутності можливості логістичної диверсифікації транспортного потоку між достатньою кількістю автомобільних пунктів пропуску;

по-друге, аритмічними характеристиками обсягу транспортного потоку, що перетинає кордон, у межах того чи іншого періоду часу: доба, тиждень (вихідні та святкові дні), року (зимові та літні канікули, різдвяні та пасхальні свята тощо).

І якщо першу проблему можна вирішити за рахунок збільшення кількості АПП, то друга залишатиметься до тих пір, доки здійснюватимуться контрольні функції на державному кордоні.

Згідно з оцінкою функціонування мережі пунктів пропуску через державний кордон у Закарпатській області, здійсненою Інститутом регіональних досліджень імені М.І. Долишнього Національної Академії наук України, протягом 2015 – 2018 років обсяг перетину пунктів пропуску громадянами зріс на 28 відсотків, легкових автомобілів – на 11 відсотків, вантажівок – на 32 відсотки, автобусів у 2 рази.

Зазначене дозволяє констатувати, що наявний стан дорожньої, митної, прикордонної інфраструктури вже не відповідає існуючим транспортним транскордонним потокам, що призводить до негативних наслідків, що зростають з року в рік. До таких належать:

1) накопичення автомобільних транспортних засобів на під'їзних шляхах перед АПП та у АПП;

2) перевищення фактичної добової пропускної здатності АПП над пропускною та перетворення АПП з місця перетину кордону та здійснення контрольних процедур на стоянки транспортних засобів;

3) неможливість прогнозування часу перетину кордону й багатогодинні чи/та кількадевні черги очікування;

4) виникнення нелегального „ринку” продажу місць в черзі та втягування посадових осіб державних органів у корупційні схеми, пов'язані з пришвидшеним перетином кордону;

5) невиконання суб'єктами ЗЕД зобов'язань перед іноземними контрагентами. Особливо чутливими до ритмічності роботи АПП є суб'єкти ЗЕД, що працюють з давальницькою сировиною;

6) блокування вантажівками населених пунктів прикордонних територій;

7) значне забруднення населених пунктів та придорожньої інфраструктури побутовими відходами;

- 8) незабезпечення елементарних санітарних умов під час очікування перетину кордону;
- 9) суттєве зростання небезпеки виникнення ДТП;
- 10) погіршення криміногенного стану на придорожній та прикордонній території;
- 11) системна руйнація дорожнього покриття перед пунктами пропуску та населених пунктів;
- 12) значне підвищення рівня об'єктивного соціального невдоволення.

Всесвітньою митною організацією у „Настановах по транзиту” 2017 року висвітлено рекомендований досвід впровадження системи електронної черги в Естонії, Литві та Фінляндії. Також окремі елементи управління чергами реалізовано в Польщі та Білорусі.

Таким чином, для розв'язання окресленого спектру суспільно-економічної проблематики перетину державного кордону та виконання завдань Уряду необхідним є прийняття нормативно-правового акта, який комплексно врегулює питання реалізації інноваційних для України інструментів управління автомобільними чергами перед пунктами пропуску, які мають багаторічну позитивну історію застосування у країнах ЄС.

3. Основні положення проекту акта

Проектом постанови Кабінету Міністрів України „Питання реалізації пілотного проекту організації управління чергами автотранспорту перед міжнародними автомобільними пунктами пропуску „Електронна черга перетину кордону” (далі – проект Постанови) передбачається:

3.1. Започаткування у 2021 році пілотного проекту організації управління чергами автотранспорту перед міжнародними автомобільними пунктами пропуску „Електронна черга перетину кордону” (далі – пілотний проект). До кінця 2023 року на підставі досвіду, отриманого у рамках реалізації пілотного проекту, має бути розроблена низка проектів законодавчих та підзаконних актів щодо імплементації до законодавства України уніфікованих механізмів управління чергами автотранспорту перед міжнародними автомобільними пунктами пропуску.

3.2. Затвердження Порядку реалізації пілотного проекту „Електронна черга перетину кордону” (далі – Порядок), який:

- визначає суб'єктів та умови реалізації пілотного проекту;
- встановлює регламент допуску вантажних автомобільних транспортних засобів до АПП, що здійснюють рух у напрямку виїзду з території України;
- інтегрує до технології перетину кордону інфраструктуру перед АПП: сервісні зони чи інші місця, придатні для забезпечення належних умов для очікування часу перетину кордону.

Порядок передбачає запровадження механізму управління транспортним потоком перед АПП шляхом створення електронної черги перетину кордону (сервісу) із застосуванням інформаційної (автоматизованої) системи бази даних, апаратно-програмного комплексу інших засобів та ресурсів (засоби

сервісу), за допомогою яких відбувається бронювання часу та допуск транспортних засобів до АПП для перетину кордону.

Визначені Порядком правові та організаційні інструменти із впровадження та функціонування електронної черги перетину кордону забезпечать:

1) прогнозований та гарантований час в'їзду транспортного засобу до АПП з метою виїзду з території України;

2) автоматизований, знеособлений регламент доступу транспортних засобів до АПП та виключення будь-якої дискреції у відповідній сфері діяльності посадових осіб органів державної влади;

3) усунення фізичної черги автотранспорту з автошляхів перед АПП та їх скерування до зон очікування, де створені всі необхідні умови для очікування часу перетину кордону;

4) контроль відповідності прикордонної інфраструктури потребам забезпечення належних умов для очікування часу перетину кордону за рахунок контролю якості послуг, що надаватиметься у рамках сервісу;

5) формування системних та прогнозованих джерел фінансування прикордонної інфраструктури за рахунок господарської та інвестиційної діяльності суб'єктів підприємництва на базі інфраструктури зон очікування перед АПП та плати за послуги, які надаватимуться сервісом.

Порядком передбачено, що пілотний проєкт реалізовуватиметься в рамках проєкту МТД.

Суб'єктами реалізації пілотного проєкту є:

Обласна державна адміністрація, у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці якої діють АПП;

Міністерство інфраструктури України;

Міністерство внутрішніх справ України;

Адміністрація Державної прикордонної служби України;

Державна митна служба України;

органи охорони державного кордону Державної прикордонної служби України;

територіальні органи Державної митної служби України;

територіальні органи Національної поліції України;

Українське Державне Підприємство по обслуговуванню іноземних та вітчизняних автотранспортних засобів „Укрінтеравтосервіс”;

оператор сервісу;

суб'єкти господарювання зони очікування;

користувачі сервісу.

Зважаючи на відсутність в Україні будь-якого досвіду проактивного управління чергами транспортних засобів перед АПП чи управління чергами із застосуванням електронних систем, пілотний проєкт поширюється лише на вантажні транспортні засоби (далі – ТЗ). Отриманий досвід стане основою формування національного законодавства у відповідній сфері правовідносин.

Основні новели Порядку пов'язані з інтеграцією до технології перетину кордону інфраструктури зон очікування (сервісних зон) перед АПП, де створені всі необхідні умови для осіб, які перетинають державний кордон. Зазначене

забезпечується положеннями Порядку, згідно з якими доступ (в'їзд) до АПП здійснюється виключно шляхом виклику до АПП, за допомогою сервісу, транспортних засобів із зон очікування, які попередньо здійснили бронювання місця в черзі очікування перетину кордону.

Також Порядком врегульовано питання фінансового забезпечення функціонування електронної черги перетину кордону, зокрема:

1) встановлення верхньої межі потенційної вартості послуг, що надаватимуться в рамках функціонування сервісу (15 Євро).

2) ринкового механізму визначення конкретної вартості послуг, які надаватимуться в рамках функціонування сервісу відповідно до фактичних інфраструктурних умов та наявної конкуренції зон очікування, задіяних в організації перетину кордону відповідного АПП;

3) механізмів повернення коштів оплати за використання сервісу.

За наявності відповідних умов та виконання необхідних заходів, Порядок передбачає можливість реалізації пілотного проекту у будь-якому АПП та поширення на інші категорії транспортних засобів.

4. Правові аспекти

У сфері правового регулювання перетину державного кордону діють такі основні нормативно-правові акти:

Митний кодекс України від 13 березня 2012 року №4495-VI;

Закон України від 4 листопада 1991 року № 1777-XII „Про державний кордон України”;

Закон України від 5 листопада 2009 року № 1710-VI „Про прикордонний контроль”;

постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2012 року № 451 „Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними”;

постанова Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2010 року № 751 „Про затвердження Положення про пункти пропуску та пункти контролю”;

наказ Міністерства внутрішніх справ України від 16 лютого 2017 року № 128 „Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між посадовими особами підрозділів Державної прикордонної служби України та територіальних органів Національної поліції України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в місцях значного скупчення транспортних засобів перед пунктами пропуску через державний кордон України”;

наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 31 серпня 2009 року № 643 „Про затвердження Положення про зону сервісного обслуговування осіб і транспортних засобів перед пунктами пропуску через державний кордон для міжнародного та міждержавного автомобільного сполучення”.

Враховуючи міжвідомчий та міжгалузевий характер правовідносин, на врегулювання яких спрямований проєкт Постанови, правовою підставою його розроблення стали також:

Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV „Про місцеві державні адміністрації”;

постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року № 153 „Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги” з урахуванням положень, які визначені цією постановою.

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація проєкту Постанови не потребує фінансування з державного чи місцевого бюджетів.

Пілотний проєкт реалізується за рахунок міжнародної технічної допомоги.

6. Позиція заінтересованих сторін

Проєкт Постанови не стосується питань функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад, місцевого та регіонального розвитку, соціально-трудової сфери, прав осіб з інвалідністю, функціонування і застосування української мови як державної.

Проєкт Постанови не стосується сфери наукової та науково-технічної діяльності.

Функціонування електронної черги неодноразово обговорювалася у 2018 – 2020 роках під час зустрічей із потенційними користувачами (представниками перевізників, експортерів продуктів переробки давальницької сировини).

У рамках публічного обговорення проєкту Постанови, що тривало з вересня 2020 до березня 2021 року, про необхідність проведення пілотного проєкту схвально висловилися основні стейкхолдери: Асоціація міжнародних автомобільних перевізників України, Торгово-промислова палата України, Федерація роботодавців Закарпаття (член Федерації роботодавців України), Європейська Бізнес Асоціація. Левова частка наданих зазначеними організаціями зауважень та пропозицій була врахована.

Без зауважень проєкт Постанови погодили:

Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (висновок від 19.10.2020 № 3812-01/63273-06);

Міністерство цифрової трансформації України (висновок від 01.10.2020 № 1/04-2-4940);

Міністерство інфраструктури України (лист від 06.10.2020 № 14010/32/10-20);

Міністерство закордонних справ України (лист від 18.09.2020 № 71/КПП/17-501-1161).

Розбіжності, які виникли у зв'язку із зауваженнями, отриманими від Міністерства фінансів України, Міністерства внутрішніх справ України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Національної поліції

України, Державної митної служби України, були врегульовані у спосіб, визначений пунктом 6 §33 та пунктом 6 §37 Регламенту Кабінету Міністрів України. Значна частина зауважень врахована, щодо інших – було досягнуто згоди у рамках проведених узгоджувальних процедур у формі відео-конференцій у січні – лютому 2021 року.

7. Оцінка відповідності

Проект Постанови не містить положень, що:
 стосуються зобов'язань України у сфері європейської інтеграції;
 стосуються прав та свобод, гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод;
 впливають на забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;
 містять ризики вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних із корупцією;
 створюють підстави для дискримінації.

8. Прогноз результатів

Реалізація постанови Кабінету Міністрів України матиме позитивний вплив.

На загальнодержавному рівні:

- 1) ліквідація чорного ринку продажу місць у черзі перетину кордону;
- 2) отримання попередніх даних про осіб та вантажі на експорт – новий комплексний інструмент аналізу ризику;
- 3) об'єктивний моніторинг та хронометраж кожного з етапів перетину кордону від моменту реєстрації у черзі до моменту виїзду за межі території України.
- 4) створення прогнозованого та системного механізму інвестування у прикордонну інфраструктуру, заснованому на ринкових засадах та господарській діяльності суб'єктів господарювання будь-якої форми власності без залучення коштів державного чи місцевого бюджету;
- 5) формування платформи для створення робочих місць й стимулювання розвитку сфери обслуговування.

На регіональному рівні:

- 1) усунення вантажівок з проїжджої частини дороги перед АПП;
- 2) підвищення безпеки на дорогах, зменшення ризиків ДТП;
- 3) виключення передумов корупційних, кримінальних і адміністративних правопорушень, зумовлених чергами вантажівок;
- 4) стимулювання малого та середнього підприємництва сфери обслуговування;
- 5) поліпшення умов навколишнього середовища і санітарного стану в прикордонній зоні.

Для користувачів сервісу „Електронна черга перетину кордону”:

1) передбачуваний час перетину кордону, скорочення часу простою вантажівок до кількох годин;

2) отримання інформації про час перетину кордону, зворотній зв'язок з оператором сервісу;

3) забезпечення належних умов перетину кордону: стоянка, охорона, туалет, душ, сервіс тощо;

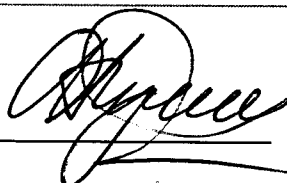
4) ефективно використання людського ресурсу, належна експлуатація та обслуговування вантажівок.

Реалізація проекту Постанови матиме вплив на інтереси зацікавлених сторін:

| Заінтересована сторона | Вплив реалізації акта на заінтересовану сторону | Пояснення очікуваного впливу |
|---|--|---|
| Водії вантажних автомобілів, представники суб'єктів ЗЕД, логістичні компанії; експортери | Прогнозований час перетину кордону | Концептуальною базою системи управління чергами є сервіс, що забезпечує бронювання часу, у межах якого транспортний засіб отримує допуск у АПП для перетину кордону |
| | Належні умови перетину кордону | Невід'ємним елементом сервісу та системи управління чергами є зона очікування, де створюються умови для обов'язкового надання послуг: стоянки, охорони, Wi-Fi, користування туалетом та душевою кімнатою |
| | Ефективне використання людських та матеріальних ресурсів | Інформація про точний час перетину кордону дозволить ефективно використовувати людський ресурс, а також забезпечення режиму роботи водіїв комерційних транспортних засобів. Відсутня необхідність систематичного руху у живій черзі перед АПП, що економить експлуатаційний ресурс транспортних засобів |
| | Збільшення доходів | Відсутність видатків у зв'язку з простоем транспортного засобу у чергах. Зменшення експлуатаційних видатків на ТЗ через покращення умов їх використання. Покращення ділової репутації через своєчасне виконання зобов'язань за міжнародними контрактами |
| Суб'єкти господарювання (власники або орендарі зон очікувань; оператор сервісу; інші СГ у сфері послуг та торгівлі) | Збільшення доходів | Створюються умови для здійснення комерційної діяльності у сфері надання послуг та торгівлі |

| | | |
|---------|---|---|
| Держава | Покращення інвестиційного клімату | За рахунок усунення явища непрогнозованого перетину кордону та потенційної загрози невиконання зовнішньоекономічних зобов'язань, пов'язаної із простроченням термінів їх виконання через очікування перетину кордону у черзі |
| | Збільшення кількості робочих місць | <p>Оператор сервісу для забезпечення його функціонування наймає відповідний персонал:</p> <p>адміністративний – не менше 3 осіб у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці;</p> <p>операційний – оператори кол-центру (не менше 4 осіб), зон очікування, ІТ-забезпечення тощо.</p> <p>Отримавши прогнозовані умови здійснення своєї підприємницької діяльності:</p> <p>власники територій зон очікування наймають персонал, що забезпечує надання відповідних послуг (охорона, клінінг тощо), а також додаткових послуг, що можуть надаватися у зоні очікування (харчування, мийка та ТО авто тощо);</p> <p>підприємці у сфері торгівлі (запчастини, продукти харчування тощо)</p> |
| | Покращення правопорядку екологічного та санітарно-гігієнічного стану прикордонних територій | <p>Досягається шляхом:</p> <p>усунення транспортних засобів із під'їзних шляхів;</p> <p>створення правових та організаційних передумов для облаштування перед АПП інфраструктури для очікування часу перетину кордону: освітлених стоянок, охорони ТЗ, організований збір побутових відходів; влаштовані вбиральні та душові кімнати тощо;</p> <p>виключення неконтрольованих процесів природокористування;</p> <p>ліквідація нелегального ринку торгівлі місцями у живій черзі;</p> <p>зменшення аварійності через відсутність заторів на під'їзних шляхах до АПП</p> |

Голова Закарпатської обласної
державної адміністрації


Анатолій ПОЛОСКОВ

2021 р.