

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.66.29>
УДК 340.13:351.746.1(4/9)

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ ЧЕРГАМИ АВТОТРАНСПОРТУ ПЕРЕД ПУНКТАМИ ПРОПУСКУ ЧЕРЕЗ ДЕРЖАВНИЙ КОРДОН

Хальота А.І.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник
науково-дослідної лабораторії проблем правового
та організаційного забезпечення діяльності Міністерства
Державного науково-дослідного інституту МВС України (м. Київ)
<https://orcid.org/0000-0001-8505-0055>*

Гаврилюк Л.В.,

*кандидат юридичних наук, старший дослідник,
старший науковий співробітник
науково-дослідної лабораторії проблем правового
та організаційного забезпечення діяльності Міністерства
Державного науково-дослідного інституту МВС України (м. Київ)
<https://orcid.org/0000-0002-9441-4073>*

Хальота А.І., Гаврилюк Л.В. Закордонний досвід правового регулювання управління чергами автотранспорту перед пунктами пропуску через державний кордон.

У статті досліджено питання правового регулювання управління чергами автотранспорту перед міжнародними автомобільними пунктами пропуску через державний кордон в країнах Європи на прикладі Естонської Республіки. Акцентовано увагу, що перевізники та вантажовідправники, очікуючи кілька діб в живій черзі на державному кордоні України з країнами Європейського Союзу, в наслідок чого несуть економічні збитки а також інші незручності. Визначено причини виникнення черг автотранспорту перед міжнародними автомобільними пунктами пропуску через державний кордон та запропоновано шляхи їх вирішення. Проаналізовано позитивні та негативні сторони використання електронної черги автотранспорту перед міжнародними автомобільними пунктами пропуску через державний кордон Естонії. Розкрито процедуру бронювання місця в електронній черзі, в тому числі у пріоритетній, порядок оплати за бронювання місця, порядок перетину через кордон з використанням електронної черги та особливості користування зоною очікування перед пунктом пропуску. Визначено підстави та порядок анулювання місця в електронній черзі. Зроблено висновок що, в наслідок запровадження єдиної інформаційної електронної системи бронювання часу перетину кордону (GoSwift) в Естонії, естонські пункти пропуску сьогодні практично розвантажені. Такі електронні черги дають змогу впорядкувати значну частину процесів і додати більше комфорту при його перетині. Резюмовано, що для впровадження системи електронної черги в'їзду транспортних засобів в пункти пропуску через державний кордон в Україні необхідно вирішити ряд завдань. Насамперед оцінити транспортні потоки за різними видами транспорту у контексті фактичної пропускнуої здатності пунктів пропуску, вивчити місцеву специфіку експортно-імпорتنних операцій, відкрити тимчасові пішохідні пункти пропуску, збільшити штат працівників прикордонної служби, виділити територію перед пунктами пропуску та облаштувати зони очікування з розвинутою інфраструктурою для транспортних засобів. Що потребує додаткового фінансування з державного бюджету, а також унормування даного питання на законодавчому та відомчому рівнях.

Ключові слова: Державної прикордонної служби України, державний кордон, міжнародні автомобільні пункти пропуску, електронна черга, електронний сервіс GoSwift, закордонний досвід, автотранспорт.

Khalota A.I., Havryliuk L.V. Foreign experience of legal regulation of management queues of vehicles in front checkpoints across the state border.

The article examines the issue of legal regulation of traffic queue management in front of international road border crossings in European countries on the example of the Republic of Estonia. It is emphasized that carriers and shippers, waiting for several days in a live queue on the state border of Ukraine with the European Union, resulting in economic losses and other inconveniences. The reasons for the queues of vehicles in front of international road checkpoints across the state border are identified and ways to solve them are proposed. The positive and negative aspects of using the electronic queue of vehicles in front of international road checkpoints across the state border of Estonia are analyzed. The procedure for booking a seat in the electronic queue, including the priority one, the procedure for paying for a seat reservation, the procedure for crossing the border using the electronic queue and the features of using the waiting area in front of the checkpoint are revealed. The grounds and procedure for canceling a place in the electronic queue are determined. It is concluded that, as a result of the introduction of a single electronic information system for booking time of crossing the border (GoSwift) in Estonia, Estonian checkpoints are now almost unloaded. Such electronic queues make it possible to streamline a significant part of the processes and add more comfort when crossing it. It is summarized that in order to implement the system of electronic queue of vehicles entering checkpoints across the state border in Ukraine, a number of tasks need to be solved. First of all, assess traffic flows by different modes of transport in the context of the actual capacity of checkpoints, study the local specifics of export-import operations, open temporary pedestrian checkpoints, increase the number of border guards, allocate territory in front of checkpoints and equip waiting areas for developed funds. Which requires additional funding from the state budget, as well as standardization of this issue at the legislative and departmental levels.

Key words: State Border Guard Service of Ukraine, state border, international road checkpoints, electronic queue, electronic GoSwift service, foreign experience, motor transport.

Постановка проблеми. За роки незалежності України сфера прикордонного регулювання зазнала суттєвих змін. Активний розвиток глобалізації, запровадження безвізового режиму з Європейським Союзом та рядом інших країн, популяризація приватних подорожей вимагають «прозорості» в діяльності Державної прикордонної служби України. У зв'язку з цим, поряд з поступовим реформуванням митниці та прикордонної служби, керівництвом держави здійснюється пошук нових ефективних інструментів щодо спрощення процедури перетину кордону, прикордонного та митного оформлення.

На сьогодні, з метою удосконалення управління державним кордоном, Україною реалізується Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року (далі – Стратегія) [1], яка сприяє транскордонному співробітництву, збільшенню доходів державного та місцевих бюджетів, туризму а також спрощенню інших форм законного руху осіб, послуг і товарів через кордон. Між тим Стратегія, якою керуються і ЄС і Україна, передбачає ефективну співпрацю між різними органами влади всередині країни, і органами влади країн, що межують. Реалізація Стратегії покликана вирішити різні проблеми, зокрема і черги в пунктах перетину державного кордону. Спираючись на європейський досвід, Україною було визначені два пріоритетні напрями: створення автомобільних сервісних зон перед пунктами пропуску; ефективна організація перетину кордону.

Тож, з метою винайдення інструментів підвищення пропускної здатності автотранспорту на кордоні з Європейським Союзом, Кабінетом Міністрів України: визначено пріоритетом аналіз та впровадження досвіду використання прогресивної технології організації управління чергами автотранспорту перед міжнародними автомобільними пунктами пропуску за допомогою електронної черги перетину кордону та з 2018 року розпочато діалог з представниками компанії-розробниці GoSwift щодо можливостей її використання в Україні; ініційовано впровадження експерименту з використання електронної черги в пункті пропуску та пункті контролю через державний кордон України на кордоні з Угорщиною і Словачкою Республікою – «Чоп (Тиса)» і «Ужгород». Але до цього часу даний експеримент так і не розпочався, а питання черг автотранспорту на кордоні не врегульоване і стоїть дуже гостро.

Географічно Україна розташована на перетині головних транспортних і пасажирських потоків між Заходом і Сходом. Тому організація ефективної роботи пунктів пропуску через державний кордон для України має іміджеве значення й пов'язане не тільки з прикордонною безпекою. Наявність черг негативно впливає на безпеку дорожнього руху та сприяє виникненню конфліктних і нестандартних ситуацій. Особливого значення, такий стан справ набуває у період туристичного сезону, проведення в Україні і суміжних країнах масових заходів та в умовах світової протидії COVID-19.

Стан опрацювання проблематики. Питання безпеки на державному кордоні досліджували О.В. Андрушко, О.Г. Мельников, А.Б. Мисик, Ю.В. Потомський, В.В. Половников, Д.В. Хруст, В.О. Хома, В.І. Ца-

ренко, В.В. Чумак. Безперечно, наукові праці зазначених вчених є вагомим доробком у вирішенні проблемних питань в управлінні охороною державного кордону. Однак й досі низка важливих теоретичних та практичних аспектів щодо питання правового регулювання управління чергами автотранспорту перед міжнародними автомобільними пунктами пропуску через державний кордон поза межами досліджень. Одні теорії мають дискусійний характер, інші прогресивні думки потребують наукового обґрунтування, або підтвердження емпіричними даними.

Метою статті є узагальнення закордонного досвіду та розроблення теоретичних і практичних рекомендацій спрямованих на удосконалення правового регулювання управління чергами автотранспорту перед міжнародними автомобільними пунктами пропуску через державний кордон.

Виклад основного матеріалу. Перевізники та вантажовідправники, очікуючи кілька діб в живій черзі з сотень автомобілів на державному кордоні України з країнами Європейського Союзу, несуть економічні збитки через простой автотранспорту. Черги перед пунктами пропуску тягнуть за собою й інші проблеми, які пов'язані з: напруженістю обстановки навколо пунктів пропуску для автомобільного сполучення; порушенням режиму їх функціонування; забрудненням навколишнього середовища вихлопними газами; накопиченням сміття через відсутність санітарно-гігієнічних умов на під'їзних автошляхах до пунктів пропуску; погіршенням безпеки дорожнього руху. Також черги транспортних засобів створюють передумови для вчинення кримінальних і адміністративних правопорушень (крадіжки та пошкодження вантажів, крадіжки палива, проституція, нелегальна торгівля, хуліганство, корупція і т.д.).

Існування цих проблем залежить від різних факторів: політичних (закриття або призупинення роботи пунктів перетину державного кордону, зокрема закриття Україною пунктів перетину державного кордону з Російською Федерацією на території проведення операції об'єднаних сил, неузгодженість спільних дій прикордонних служб держав, що межують), економічних (введення економічних санкцій, ембарго, додаткових митних зборів, ускладнення процедури реєстрація товарів, обмеження кількості дозволів на здійснення вантажних перевезень) та соціальних процесів (поширення хвороб та злочинності, збільшення кількості трудових мігрантів та туристів), сезонності перетину державного кордону, технічних можливостей пунктів пропуску, а також сама робота контролюючих служб, тощо.

Ідея електронної черги автотранспорту перед міжнародними автомобільними пунктами пропуску через державний кордон не нова, вона вже працює у п'яти країнах Європи понад десять років. Компанія «GoSwift» розробила і впровадила в Естонії систему електронної черги в'їзду транспортних засобів в пункти пропуску через державний кордон ще у 2011 році. Тепер вона працює в Литві, Латвії, Фінляндії. Подібна система електронної черги працює у Білорусі. Саме на прикладі Естонської Республіки ми спробуємо проаналізувати досвід правового регулювання управління чергами автотранспорту перед міжнародними автомобільними пунктами пропуску через державний кордон.

В наслідок запровадження єдиної інформаційної електронної системи бронювання часу перетину кордону (GoSwift) в Естонії, естонські пункти пропуску сьогодні майже порожні. Водії реєструються, займають електронну чергу та з комфортом перетинають державний кордон. Усім водіям відомо дату, час та місце під'їзду до контрольно-пропускного пункту для перетину кордону, і без жодних затримок проходять митний та прикордонний контроль у встановлений час. Це значно полегшує роботу контролюючих служб на кордоні та ефективізує зовнішньоекономічну діяльність держави.

Основною послугою GoSwift є надання місця в черзі на перетин державного кордону. Разом з тим вона може надавати додаткові послуги: а) сповіщення за допомогою автоматично відісланих системою GoSwift SMS-повідомлень водію про його місце в черзі і про необхідність з'явитися в зону очікування або прикордонний пункт; б) послуга попереднього сповіщення іноземної митниці про перетин кордону даного автомобіля; в) бронювання місця в черзі в напрямку з прикордонної іноземної держави в Естонію; г) можливість заздалегідь сплатити за платну ділянку дороги, яка починається відразу після перетину прикордонного пункту.

Вартість оформлення бронювання місця в електронній черзі через державний кордон Естонії через мережу Інтернет, по телефону і безпосередньо в залі очікування однакова - 1,5 євро. SMS-повідомлення про реєстрацію коштує 1 євро за телефонний номер. Додатково необхідно сплатити за користування зоною очікування перед пунктом пропуску через державний кордон – її вартість залежить від категорії транспортного засобу та варіюється від 1 до 14 євро. Оплата послуг відбувається за допомогою Інтернет-банкінгу від Swedbank, SEB, Samro і Nordea через кредитні карти Visa або Mastercard, з клієнтського рахунку GoSwift або за допомогою оплати по мобільному телефону. До оплати додаткових послуг покупець зобов'язаний перевірити перелік послуг доданих в кошик і переконатися, що він відповідає бажаному переліку. Бронювання активується відразу після надходження оплати.

Після успішного проведення бронювання клієнт на свій вибір отримує одноразове безкоштовне сповіщення – по електронній пошті, SMS-повідомленням або по телефону. Безкоштовну інформацію про бронювання, прогноз щодо часу очікування в черзі і термін прибуття в прикордонний пункт можна отримати на відповідних вебсторінках. У якості додаткової послуги можна замовити нагадування по електронній пошті, SMS-повідомленням або по телефону.

Користування зоною очікування перед пунктом пропуску через державний кордон є обов'язковим. Основною послугою зон очікування є право прибути у вибрану при бронюванні офіційну паркувальну зону, де слід чекати виклик на кордон. Основну послугу зон очікування «Койдула», «Нарва», «Сілламае» і «Лухамаа» можна замовити через систему GoSwift.

Усі автотранспортні засоби, незалежно від категорії, для перетину кордону повинні забронювати місце в черзі. Систему GoSwift не зобов'язані використати рейсові автобуси і самохідні машини, які згідно із Законом Естонської Республіки про дорожній рух і Законом Естонської Республіки про громадський транспорт, вони не є автотранспортними засобами[2].

При перетині державного кордону може бути визначена пріоритетна черга, тобто черга осіб і транспортних засобів, що мають право на перетин кордону в привілейованому порядку згідно із § 85 Закону Естонської Республіки про Державний кордон. Департамент поліції може допустити транспортний засіб до шосейного прикордонного пункту без бронювання місця в черзі, без очікування в черзі і без проходження зони очікування, якщо: це необхідно з метою забезпечення громадського порядку, державної безпеки або захисту здоров'я населення; цього вимагає службова необхідність; це визначено у законі, міжнародній угоді, або міжнародній практиці, або відповідає іншому громадському інтересу[2].

Бронювання можна здійснити впродовж 90 днів до перетину кордону. Найбільш швидким і зручним способом бронювання є вебсторінка в мережі Інтернет, а також бронювання можна здійснити по телефону чи у прикордонних зонах в кіосках самообслуговування або за допомогою співробітників зони очікування.

Для оформлення бронювання слід надати системі дані щодо: проїзного документу водія, який перетинає кордон; його транспортного засобу; часу перетину кордону і прикордонного пункту. При оформленні бронювання необхідно вибрати тип черги, в якій бронюється місце (жива черга або черга попереднього бронювання). У разі, якщо при перетині кордону вантажний автомобіль або автобус керується позмінно декількома водіями, то слід надати дані усіх водіїв. У основу бронювання покладаються дані водія і транспортного засобу, але у разі вантажних перевезень основою бронювання стає товар з номером митної декларації[2].

Вантажні автомобілі повинні надавати для бронювання номер митної декларації або декларувати, що перетинають межу порожніми. Принаймні, половина від загальної маси вантажу, що перевозиться транспортним засобом і прибуло в зону очікування, має бути задекларована і заявлена в електронному бронюванні не пізніше дня реєстрації бронювання.

Кожен водій може забронювати тільки одне місце в черзі на кожен транспортний засіб. Як виняток водій з бронюванням, оформленим на транспортний засіб категорії С, може оформити додаткове бронювання на транспортний засіб категорії А або В, а при наданні ідентифікаційного номера відвантаження (MRN) додаткове бронювання допускається для автомобілів категорії СЕ[2].

Для бронювання місця в пріоритетній черзі необхідно здійснити правове обґрунтування клопотання на пріоритетну чергу. У разі, якщо право на пріоритет має супутник водія транспортного засобу, при оформленні бронювання необхідно внести також і його дані.

Згідно із § 85 Закону Естонської Республіки про Державний кордон, місце в пріоритетній черзі мають право клопотати:

- водії транспортних засобів, що перевозять члена міжнародної делегації, співробітника дипломатичного представництва або консульського відділу іноземної держави;
- водії транспортних засобів, вантажем яких є товар позначений в номенклатурі товарів, що швидко псується;
- водії транспортних засобів, що мають право на пріоритетну чергу на підставі міжнародної угоди або договору;
- водії мотоциклів категорії А або А1[2].

У інших особливих випадках про місце в пріоритетній черзі можна буде клопотати в зоні очікування. Департамент поліції і прикордонної охорони визначає правомірність такого клопотання та приймає рішення про можливий перетин державного кордону даного транспортного засобу в порядку звичайної чи пріоритетної черги.

Клієнт має право на внесення у бронювання допустимих змін замість анулювання бронювання. Вносити зміни у бронювання можливо до 3 разів і не пізніше ніж за 3 години до заброньованого часу. При внесенні

змін до бронювання прикордонний пункт і зона очікування повинні залишатися попередніми. При внесенні змін до бронювання додаткові сповіщення не передаються. У бронюваннях оформлених на транспортні засоби категорій А, В, С, СЕ і DE можливо змінити тільки час[2].

Усі транспортні засоби на шляху до прикордонного пункту зобов'язані проходити зону очікування. Транспортні засоби категорій А, В, ВС і D з попереднім бронюванням зобов'язані прибути в зону очікування не пізніше початку заброньованого часу, а транспортні засоби категорії С і СЕ з попереднім бронюванням – за 3 години до заброньованого часу.

Для реєстрації, при прибутті в зону очікування, водій транспортного засобу повинен пред'явити працівникові зони очікування власні документи і документи на транспортний засіб. У зоні очікування водій отримує інформацію про час відправлення до прикордонного пункту. Кордон може перетнути тільки транспортний засіб, який прямує на прикордонний пункт через зону очікування. Оформити бронювання безпосередньо на прикордонному пункті не можна.

Бронювання автоматично анулюється системою, якщо транспортний засіб в призначений час не з'явився в зону очікування або не прибув із зони очікування до пункту проходження кордону в розумний термін, а також у разі, якщо при оформленні електронної черги були надані неправдиві дані.

Транспортні засоби категорії А і В, звільнюються від плати за бронювання і за користування послугою зони очікування, якщо бронювання здійснене в кіоску самообслуговування в зоні очікування і транспортний засіб спрямовано на прикордонний пункт для перетину кордону протягом 15 хвилин з моменту в'їзду до зони очікування[2].

Тож, компанія GoSwift спромоглась досягнути того, що в Естонії, Литві, Латвії, Фінляндії на пунктах прикордонного контролю, де запроваджено «систему електронної черги», автотранспорт тепер не простоюють безпосередньо у фізичній черзі поблизу кордону. Це досягнення дає можливість реалізувати основний принцип сучасної логістики - «just-in-time» - вчасно експортувати товар з однієї країни в іншу.

Також, розробник і оператор системи електронної черги в'їзду транспортних засобів в пунктах пропуску через державний кордон, який здійснює технічне забезпечення, - компанія GoSwift OU (раніше це була Girl OU), - повідомляє на вебсайтах про те, що, наприклад, в Естонії щорічно економлять біля 4 млн EUR за рахунок відсутності простою вантажних автомобілів в чергах в очікуванні перетину кордону.

Разом з тим система електронної черги в'їзду транспортних засобів в пункти пропуску через державний кордон не позбавлена недоліків, які виникають в різних країнах. Маючи позитивні та деякі негативні сторони, вона гарантує, що поїздка не буде зіпсована тривалим очікуванням у черзі. Люди в даному випадку отримують можливість самі вибирати зручний для них час перетину кордону і впевненість в тому, що їхні плани на поїздку не будуть зруйновані.

Висновки. Отже, як свідчить досвід інших країн, для впровадження системи електронної черги в'їзду транспортних засобів в пункти пропуску через державний кордон в Україні необхідно вирішити завдання щодо: оцінки транспортних потоків за різними видами транспорту у контексті фактичної пропускної здатності пунктів пропуску, мінімальних та максимальних «пікових» навантажень на добу; вивчення місцевої специфіки експортно-імпорتنних операцій; відкриття тимчасових пішохідних пунктів пропуску на непристосованих для цього пунктах пропуску для автомобільного транспорту; збільшення штату працівників прикордонної і митної служби та пропускної спроможності самих пропускних пунктів; відновлення обмеженого залізничного сполучення; виділення території та облаштування перед пунктами пропуску через державний кордон зон очікування з розвинутою інфраструктурою для транспортних засобів; розробки та прийняття нормативно-правових актів щодо регулювання системи електронної черги автотранспорту перед пунктами пропуску через державний кордон. І вже після цього запровадити обрану модель функціонування цієї черги з урахуванням існуючих можливостей організації автомобільних сервісних зон. Звичайно ж, електронні черги не зможуть повністю вирішити всіх проблем, але дадуть змогу впорядкувати значну частину процесів і додати більше комфорту при перетині кордону.

Список використаних джерел:

1. Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 р.: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 р. № 687-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80>.
2. Закон Естонської Республіки «Про Державний кордон» від 30 червня 1994 року. URL: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/est12574EST.pdf>.
3. Положення Уряду Естонської Республіки про зберігання даних черги по перетину кордону від 11 серпня 2010 року № 34. URL: <https://estlex.ee/estlex/?id=76&aktid=123475&fd=1&leht=563>.