

Транскордонне співробітництво

<https://doi.org/10.36818/1562-0905-2019-3-3>

УДК 338.49:332.14

JEL R58, K00

С. Л. Шульц, О. М. Луцків

Нормативно-правові засади розбудови прикордонної інфраструктури

Проаналізовано особливості та виокремлено основні проблеми інфраструктурного забезпечення розвитку прикордонних територій, що стримують нарощення їхнього транзитного потенціалу та зумовлюють значні економічні втрати. Окрім того, основна увага зосереджена на аналізі низки законодавчих, нормативно-правових, стратегічних і програмних документів підтримки розвитку прикордонної інфраструктури. Проаналізовано законодавчі акти, що регламентують діяльність у сфері транскордонного співробітництва, просторового розвитку й територіального планування, діяльності транспорту та функціонування транспортних мереж, а також нормативно-правові акти, які стосуються діяльності державної прикордонної служби та облаштування пунктів пропуску тощо. Окрім того, проаналізовано також і концепції, стратегічні та програмні документи на національному й регіональному рівнях. Виокремлено проблемні та дискусійні аспекти в них і розроблено пропозиції щодо внесення конкретних змін і доповнень до них. Зазначено, що розбудова прикордонної інфраструктури відповідно до європейських правових норм і стандартів сприятиме збільшенню пропускну здатності державного кордону, створенню на митних постах більшої кількості автомобільних смуг, зменшенню черг при перетині кордону, створенню транспортних коридорів із сучасним оснащенням, будівництву нових і реконструкції під'їзних доріг до державних кордонів.

Ключові слова: прикордонна інфраструктура, транскордонне співробітництво, законодавча база, транзитний потенціал, транспортна мережа.

Постановка проблеми. За сучасних умов розширення процесів глобалізації зростає роль прикордонного співробітництва у соціально-економічному розвитку прикордонних регіонів, яке відкриває їм нові можливості для активізації господарської діяльності, створення нових робочих місць, підвищення їхньої конкурентоспроможності. Слід зазначити, що 19 із 27 регіонів України є прикордонними, їхня сукупна площа становить близько 77% усієї території держави. Усього на державному кордоні України функціонує 196 контрольних пунктів пропуску, з них 133 міжнародних, 28 міждержавних та 35 місцевих.

Сьогодні складна ситуація на кордоні зумовлена збільшенням щільності транспортних шляхів прикордонних регіонів і товаропотоків, що призводить до величезних черг на прикордонних пунктах пропуску. Саме облаштування прикордонної інфраструктури, відповідно до стандартів і вимог міжнародних правил, є одним з основних заходів нарощування транзитного потенціалу прикордонних територій. Тому питання розвитку прикордонної інфраструктури має бути одним із пріоритетних завдань як центральних, так і місцевих органів влади. На сьогодні для підтримки розвитку та функціонування прикордонної інфраструктури хоча і розроблено низку нормативно-правових, законодавчих і стратегічних документів, однак вони потребують удосконалення з орієнтацією на нові вимоги сьогодення та євроінтеграційний курс розвитку України.

Аналіз останніх досліджень. Тематиці прикордонного співробітництва та розбудови інфраструктури прикордонних територій приділяється значна увага як зарубіжних, так і вітчизняних учених. Так, їх дослідженню присвячені публікації таких українських науковців, як І. Артёмова, І. Бабець, П. Беленького, В. Мікловди, Н. Мікули, А. Мокія, М. Лендела, Х. Притули, П. Шилепницького та ін. Серед зарубіжних учених цим питанням присвячені праці Г. Горвата,

© С. Л. Шульц, О. М. Луцків, 2019.

Н. Межевича, Д. Норта, В. Полтеровича, Р. Ратті, Р. Федана, К. Форста та ін. Загалом, проблематика досліджень українських науковців стосується конкретних прикордонних територій, використанню їхнього економічного та транзитного потенціалу, стану їхнього інфраструктурного забезпечення, нормативно-правової бази підтримки розвитку прикордонної інфраструктури тощо. Водночас, незважаючи на значну розробленість і дослідженість проблематики нормативно-правових засад підтримки та розвитку прикордонної інфраструктури, вона потребує подальшого вдосконалення.

Метою статті є аналіз нормативно-правових, законодавчих, стратегічних і програмних документів розбудови прикордонної інфраструктури, виявлення проблемних і дискусійних моментів у них та розроблення пропозиції щодо їх нівелювання.

Основні результати дослідження. Питання становлення та функціонування державних кордонів завжди були важливими, оскільки вони відображають процеси й тенденції, що спостерігаються і в самій державі, і у світовому геополітичному просторі. На жаль, наявна система пунктів пропуску через державний кордон не повною мірою задовольняє потреби країни в розвитку міжнародних зв'язків і не забезпечує швидкого та комфортного перетину державного кордону пасажиром і переміщення через нього вантажів, шкодить міжнародному іміджу країни, стримує зростання транзитних перевезень територією держави та спричиняє економічні втрати тощо. На сьогодні основною проблемою пунктів пропуску залишається значні черги на митних переходах, які насамперед зумовлені відсутністю достатньої кількості смуг для машин і пішоходів, більш посиленням оглядом вантажівок і подорожуючих громадян працівниками митниці. Вирішенням цієї проблеми може стати модернізація більшості наявних пунктів пропуску, розвиток мережі пунктів пропуску (прикордонного та митного контролю), удосконалення рівня укомплектованості пунктів пропуску основними видами технічних засобів і спеціальної техніки прикордонного контролю для огляду, облаштування сервісних зон на ділянках перед пунктами пропуску; забезпечення пунктів пропуску необхідним інженерно-технічним, технологічним і обчислювальним обладнанням, сучасними телекомунікаційними мережами та системами захисту; реконструкції та будівництва під'їзних автодоріг до державних кордонів; створення на митних постах більшої кількості автомобільних смуг та, за необхідності, відкриття нових переходів (як піших, так і для вантажних перевезень) тощо. В умовах реалізації європейського курсу розвитку України слід орієнтуватись на стандарти ЄС щодо розвитку прикордонної інфраструктури, зокрема щодо розбудови мережі пунктів пропуску із сучасним оснащенням. Відповідно до стандартів країн-членів ЄС кількість пропускних пунктів має становити один пункт пропуску на 20-30 км. За цих вимог необхідною є суттєва реорганізація прикордонної інфраструктури й створення належних умов для перетину кордону.

Важливе значення для подальшого розвитку прикордонної інфраструктури має питання її правового забезпечення. Нормативно-правове регулювання розвитку прикордонної інфраструктури в Україні здійснюється на декількох рівнях управління:

- міжнародному (правові акти міжнародних інституцій);
- міждержавному (міждержавні угоди);
- національному (законодавчі та нормативно-правові акти центральних органів державної влади, концепції та інші стратегічні та програмні документи);
- місцевому (стратегічні та програмні документи).

Сьогодні в Україні для підтримки розвитку прикордонної інфраструктури діє низка законодавчих, нормативно-правових, стратегічних і програмних документів. До їхнього переліку насамперед слід віднести законодавчі акти,

що регламентують діяльність у сфері транскордонного співробітництва, просторового розвитку й територіального планування, діяльності транспорту та функціонування транспортних мереж, а також нормативно-правові акти, які стосуються діяльності державної прикордонної служби та облаштування пунктів пропуску тощо (рис. 1).

Закон України «Про транскордонне співробітництво», в якому висвітлено правові, організаційні та економічні питання розвитку транскордонного співробітництва та його державної фінансової підтримки, завдання, принципи державної політики, права й обов'язки суб'єктів у сфері транскордонного співробітництва, повноваження органів місцевого самоврядування й місцевих органів виконавчої влади у цій сфері. Відповідно до Закону державна підтримка розвитку транскордонного співробітництва передбачає концентрацію фінансових ресурсів на пріоритетних і найбільш обґрунтованих проектах (програмах) з метою досягнення максимального ефекту їх реалізації [1].

У Законі висвітлено також умови та порядок надання державної фінансової підтримки проектів (програм) транскордонного співробітництва, які мають достатню аргументацію щодо ефективного розв'язання актуальних проблем. Необхідно відзначити, що не всі проекти, в тому числі ті, що націлені на підтримку інфраструктурних об'єктів, отримають державну підтримку, тому їх вирішення покладається на місцеві органи влади.

З огляду на це зазначимо, що в розділі III Закону слід чітко прописати, що державна підтримка розвитку транскордонного співробітництва має полягати у сприянні розбудові соціальної, інформаційної та виробничої інфраструктури, будівництві та модернізації інфраструктури кордону, розвитку транспортної мережі тощо. Серед заходів реалізації вищезазначених завдань слід внести пункт щодо реалізації спільних програм з розвитку інфраструктури та прикордонної логістики тощо.

Слід також розширити перелік функцій органів місцевої влади та місцевого самоврядування щодо розвитку транскордонного співробітництва в частині: розроблення та реалізації локальних програм співпраці, які приймаються на конкретні терміни, враховуючи інтереси місцевої громади; укладання договорів про співпрацю; залучення приватного та громадського секторів до транскордонного співробітництва; створення об'єднань (асоціацій, консорціумів тощо), які забезпечують активну інтеграцію прикордонних територій.

На проблемі розбудови прикордонної інфраструктури зроблено акцент у рекомендаціях парламентських слухань «Транскордонне співробітництво як чинник євроінтеграційних процесів України», де було наголошено також на необхідності узгодження на міжрегіональному рівні проектних пропозицій з техніко-економічним обґрунтування відновлення й розбудови транскордонної транспортної інфраструктури та використання транзитного потенціалу відповідно до пріоритетів національних транспортних стратегій. Перспективним напрямом визнано створення нових транскордонних туристичних мереж. За результатами парламентських слухань Кабінету Міністрів України доручено узгодити пріоритетність і можливості фінансування відповідними структурами ЄС і національного співфінансування реконструкцію функціонуючих і створення нових міжнародних пунктів пропуску, їх належного облаштування, забезпечення під'їздів і сучасного оснащення як ключового чинника успішного розвитку транскордонного співробітництва [2].

Варто також внести зміни та доповнення у згаданий законодавчий акт і привести його у відповідність із сучасними реаліями, а саме визначити, що транскордонне співробітництво здійснюється також і між територіальними громадами або органами місцевої влади сусідніх територій; більш чітко визначити

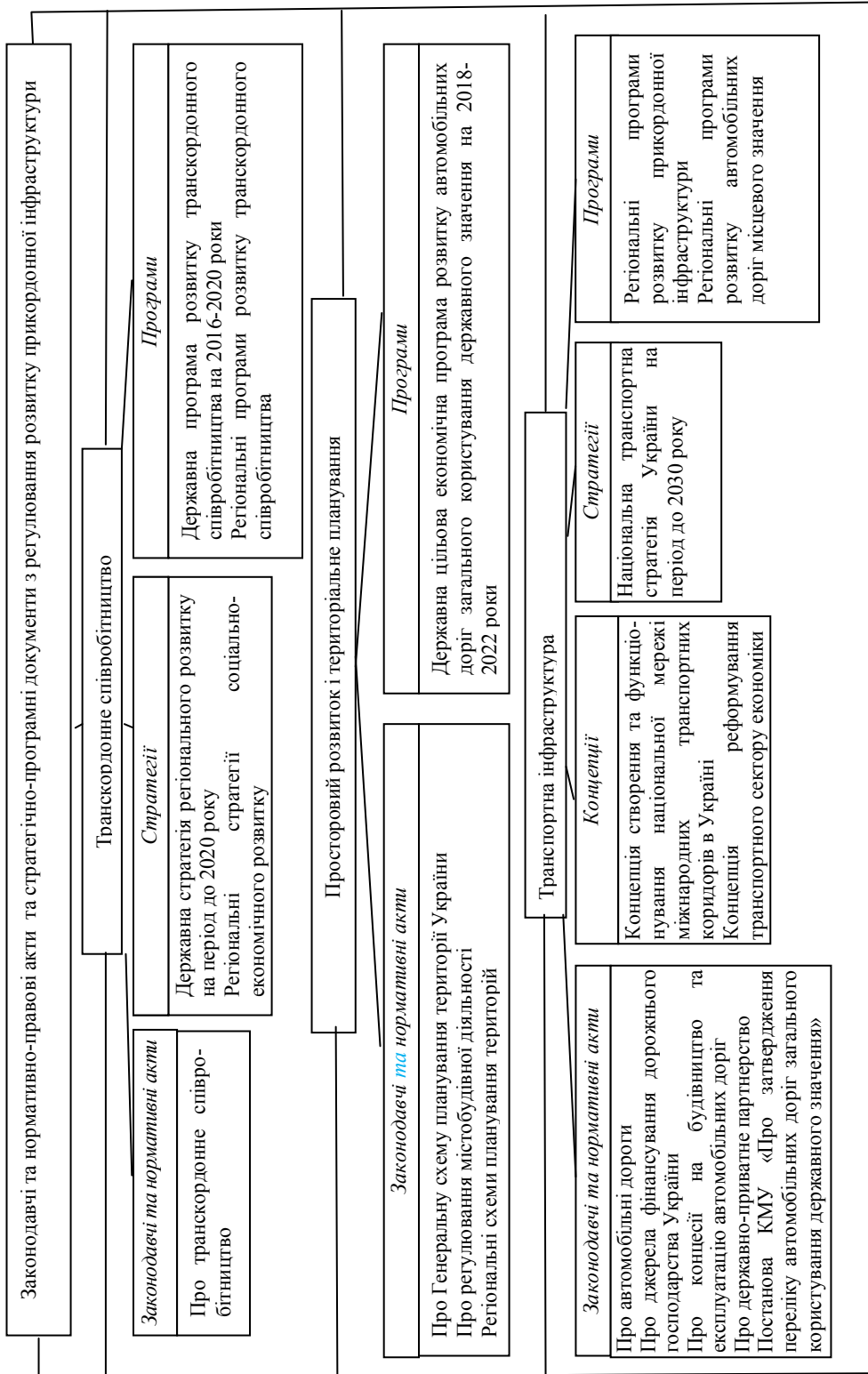


Рис. 1. Законодавчий, нормативно-правовий і стратегічно-програмний базис регулювання розвитку прикордонної інфраструктури
Джерело: побудовано авторами.

функціональні можливості органів місцевого самоврядування на здійснення транскордонного співробітництва в умовах децентралізації влади в Україні.

Наголосимо, що з ратифікацією Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування нові можливості для розвитку міжнародного співробітництва отримали органи місцевого самоврядування [3]. Україна ратифікувала Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними органами влади та два додаткові протоколи до неї, які визнають право місцевих і регіональних органів влади на здійснення транскордонного співробітництва.

Закон України «Про Генеральну схему планування території України» акцентує увагу поряд із встановленими пріоритетами та концептуальними рішеннями з планування й використання території країни на розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури. Для задоволення потреб населення та економіки країни у пасажиро- і вантажоперевезеннях у Законі передбачено необхідність [4]:

- ефективного використання потужного транзитного потенціалу країни з інтеграцією її транспортного комплексу до європейської та світової транспортно-комунікаційної системи;
- створення національної мережі міжнародних транспортних коридорів, що забезпечуватиме зв'язок головних науково-виробничих і соціально-культурних центрів України з іншими країнами та стимулюватиме розвиток територій, прилеглих до цих транспортних коридорів;
- інтенсивний розвиток швидкісних видів електротранспорту, організацію швидкісного руху пасажирських поїздів з інтеграцією мережі залізниць і автомобільних доріг України до європейської системи швидкісних магістралей.

Задекларовані положення безпосередньо пов'язані з розвитком прикордонної інфраструктури, а їх реалізація сприятиме її покращенню.

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» регламентує вимоги щодо планування територій на регіональному та місцевому рівнях і до розроблення схем планування територій та іншої містобудівної документації, умови пайової участі у розвитку інфраструктури населених пунктів і повноваження щодо створення та розвитку інженерно-транспортної інфраструктури, умови надання земельної ділянки для розміщення лінійних об'єктів транспортної та енергетичної інфраструктури тощо [5].

Питання розвитку прикордонної інфраструктури перебуває в полі зору законодавчих актів з питань розвитку та функціонування транспортної сфери. За роки незалежності України Верховною Радою прийнято низку законодавчих актів, які націлені на підтримку функціонування та розвитку транспортної галузі, серед них закони України: «Про автомобільні дороги», «Про транспорт», «Про трубопровідний транспорт», «Про залізничний транспорт», «Про автомобільний транспорт» та інші.

Закон України «Про автомобільні дороги» регламентує збереження, підтримку, функціонування та розвиток автомобільних доріг загального користування незалежно від їх призначення та форм власності [6]. У Законі зазначено, що джерела фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування визначаються згідно із законами України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік.

Закон України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» [7] окреслює потенційну структуру фінансового забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг, яка передбачає використання бюджетних та інших коштів для реалізації програм розвитку дорожнього господарства України. У Законі прописано джерела формування

коштів Державного та територіальних дорожніх фондів, а також і напрями їхнього використання.

Закон України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» [8] визначає особливості будівництва та експлуатації автомобільних доріг загального користування державного значення на умовах концесії, тобто порядок і умови передачі та використання автомобільних доріг у концесію.

Відповідно до задекларованих законодавчих актів державні фінансові ресурси спрямовуються на розбудову національної мережі міжнародних автомобільних доріг, збереження та розвиток автомобільних доріг, що забезпечують транспортний зв'язок сільських населених пунктів, безпеку руху та екологічний стан доріг, ремонт і реконструкцію мостів і шляхопроводів, ремонт проїзної частини вулиць і доріг міст та інших населених пунктів, що суміщаються з автомобільними дорогами загального користування державного значення та входять до Єдиної транспортної системи України, а також на будівництво доріг на обходах міст та інших населених пунктів. Зазначені закони здебільшого опосередковано впливають на розвиток прикордонної інфраструктури, оскільки не регламентують владні повноваження щодо розбудови її об'єктів.

Загалом, підсумовуючи результати аналізу законодавчого забезпечення підтримки розвитку прикордонної інфраструктури, слід зазначити, що вони мають бути зорієнтовані на:

- приведення правових норм транспортної галузі держави у відповідність до вимог європейської спільноти (для функціонування транспортної галузі це питання є одним з тих, які потребують першочергового вирішення, що зумовлено будівництвом та експлуатацією міжнародних транспортних коридорів, які проходять через територію України);
- усунення прогалин і суперечностей у чинних правових нормах. Наприклад, законодавчого врегулювання досі потребує транспортно-експедиторська діяльність; крім того, у деяких законах містяться норми, що суперечать одна одній (Закон України «Про транспорт» і Закон України «Про трубопровідний транспорт» визначають різні органи державного управління діяльністю трубопровідного транспорту), а діяльність автомобільного транспорту взагалі одночасно регулюється застарілим Статутом автомобільного транспорту (від 27.06.1969 р.) і новим Законом України «Про автомобільний транспорт».

Закон України «Про державно-приватне партнерство» [9], який регулює відносини між державою та приватними партнерами щодо можливостей їх залучення до будівництва, користування та експлуатації об'єктів транспортної інфраструктури, а також визначає процедуру укладання договорів у межах державно-приватного партнерства.

Серед нормативно-правових актів, що регламентують розвиток прикордонної інфраструктури, варто відзначити постанову Кабінету Міністрів України від 18.08.2010 р. № 751 «Про затвердження Положення про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю» [10], у якій прописано умови відкриття та облаштування пунктів пропуску.

Низка документів стратегічного спрямування обґрунтовує місце прикордонної інфраструктури в реалізації довгострокових пріоритетів розвитку України та визначає перспективи її модернізації. Серед них:

1. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року містить визначені загальні правові підстави для участі у транскордонному співробітництві місцевих територіальних громад [11].

2. Концепція створення та функціонування національної мережі міжнародних транспортних коридорів в Україні, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 12.04.2002 р. № 523 і розроблена через необхідність інтеграції транспортних мереж і транспорту України в міжнародну транспортну

систему для залучення додаткових обсягів перевезень і валютних надходжень та наближення до міжнародних стандартів перевезень пасажирів і вантажів тощо.

У Концепції визначено основні принципи створення та функціонування національної мережі міжнародних транспортних коридорів в Україні, а також окреслено умови їх входження у міжнародну транспортну систему. На формування мережі пропускних пунктів прикордонної інфраструктури впливають визначені в Концепції географічні напрямки й конкретний перелік транспортних коридорів та об'єктів їхньої інфраструктури, прогнозна оцінка обсягів перевезень кожним коридором [12].

У зазначеному документі робиться акцент також на тому, що для забезпечення ефективної роботи міжнародних транспортних коридорів необхідною умовою є створення нової інфраструктури прикордонних і митних пунктів пропуску відповідно до міжнародних стандартів, а також створення митних пунктів пропуску при транскордонних коридорах:

№ 3 – Берлін (Дрезден) – Вроцлав – Львів – Київ;

№ 5 – Трієст – Любляна – Будапешт (Братислава) – Львів;

№ 7 – Дунайський (водний);

№ 9 – Гельсінкі – Санкт-Петербург – Мінськ (Москва) – Київ – Кишинів (Одеса) – Димитровград (ЄС дана попередня згода на продовження коридору до Александрополіса).

Концепцією також передбачено:

- створення міжнародної автомобільної мережі;
- реконструкція наявних автомобільних доріг з доведенням їхніх параметрів до міжнародних вимог і стандартів, виходячи з фінансових можливостей, залежно від забудови прилеглої території, рельєфу місцевості, стану штучних споруд, водовідводів, закріпленої смуги відведення земель тощо;
- створення міжнародної залізничної мережі та реконструкція наявних залізниць;
- спорудження нової мережі швидкісних залізниць. Цей варіант передбачає збереження наявної та будівництво нової залізничної мережі з рівнями швидкостей руху до 300 км / год. з принципово новим рухомим складом і колією завширшки 1435 мм замість 1520 мм. Пропонується спеціалізувати наявні лінії здебільшого для внутрішньодержавних вантажних і місцевих перевезень. На високошвидкісний транспорт поступово перекладається пасажирський рух і частина вантажного (легковагові вантажі);
- змішані перевезення. Взаємодія наземних і водних видів транспорту. Пропонується створити на всіх транспортних коридорах розвинуту мережу змішаних перевезень, в основі якої передбачаються контейнерні та контрейлерні перевезення.

3. Стратегія розвитку Державної прикордонної служби [13] окреслює напрями удосконалення прикордонної інфраструктури та основні завдання їх реалізації:

- участь у завершенні правового оформлення державного кордону;
- інженерно-технічне та фортифікаційне облаштування державного кордону, місць дислокації прикордонних підрозділів, несення служби прикордонних нарядів, урахування існуючі та потенційні воєнні загрози;
- відведення органам Держприкордонслужби земельних ділянок під її інфраструктуру та інженерно-технічне облаштування державного кордону, отримання правовстановлюючих документів на них і нерухоме майно;
- створення системи раннього виявлення загроз в акваторії Азово-Чорноморського узбережжя та басейнів річок Дніпро та Дунай;

- оснащення пунктів пропуску через державний кордон технічними системами контролю, в тому числі комплексами виявлення ядерних і радіоактивних матеріалів, їхню модернізацію;
- розгортання пунктів тимчасового базування угруповань морської охорони Держприкордонслужби на Азово-Чорноморському узбережжі;
- формування вздовж державного кордону мережі авіаційних підрозділів, що використовують легку авіаційну техніку;
- будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт об'єктів житлового та спеціального призначення;
- розширення фонду службового житла для особового складу Держприкордонслужби в населених пунктах за місцем дислокації органів і підрозділів охорони державного кордону;
- приведення відомчої системи тримання осіб, затриманих за порушення вимог законодавства з прикордонних питань, до міжнародних стандартів.

4. Національна транспортна стратегія Україна на період до 2030 року [14] спрямована на впровадження ефективних економічних, структурних, організаційних, технологічних та інституційних перетворень у транспортній сфері в умовах загострення боротьби між державами за транспортно-логістичне домінування. Розроблення транспортної стратегії України до 2030 р. була зумовлена необхідністю врахування європейського вибору країни та створення зони вільної торгівлі з ЄС з 1.01.2016 р. та обмежувальних санкцій РФ проти України щодо українського експорту й прямого транзиту територією Росії.

У Національній транспортній стратегії України до 2030 року визначено п'ять пріоритетів нової транспортної стратегії України:

- ефективність державного управління транспортним сектором;
- надання якісних послуг з перевезень;
- забезпечення стабільного фінансування транспортної галузі;
- підвищення безпеки та надійності перевезень;
- поліпшення міської мобільності та регіональної інтеграції України.

Вкрай важливим для розбудови прикордонної інфраструктури є визначений і в Стратегії пріоритет – надання якісних послуг з перевезень. Для його реалізації в Стратегії визначено основні напрями покращення якості надання транспортних послуг, серед яких: наближення рівня їх надання до європейських стандартів; підвищення рівня безпеки та зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище; поліпшення системи управління шляхом проведення адміністративної реформи та децентралізації повноважень центральних органів виконавчої влади.

Попри позитивні моменти, що задекларовані у Стратегії, вона не позбавлена проблемних питань. Насамперед, як і попередні стратегічні документи, вона не повною мірою узгоджена з документами стратегічного характеру, прийнятими раніше. По-друге, як і в попередніх стратегіях, всі пріоритетні цілі та завдання прописуються на кінцевий довгостроковий період – 2030 р., тоді як набагато ефективніше було б вибудувати стратегію, підкріплюючи її цілі та завдання коротко – та середньостроковими завданнями. По-третє, значна кількість положень стратегії має декларативний, а іноді й теоретичний, характер і не передбачає будівництво в транзитних напрямках автомобільних шляхів підвищеної міцності, здатних витримувати навантаження від великовантажних автомобілів. Замість системи штрафів і покарань за перевищення вагових норм має бути створена об'єктивна й стимулююча система справляння плати за перевезення великих партій вантажів автомобілями підвищеної вантажопідйомності, побудована на засадах регулярності й періодичності та прозорості – як це зроблено у США.

5. Концепція реформування транспортного сектору економіки створена з метою реформування та забезпечення стабільного розвитку транспортного

сектору економіки [15]. Відзначаючи проблеми та потенційні можливості розвитку транспортно-дорожнього комплексу щодо експорту транспортних послуг, у Концепції визначено напрями його удосконалення та модернізації. Акцентується увага на низькому рівні технічних інновацій та технологічної модернізації, що забезпечать істотне підвищення якості транспортних послуг, особливо на міжнародному рівні.

Слід наголосити на тому, що ця Концепція, на жаль, не враховує екологічної складової у розвитку транспортної сфери, зокрема зменшення шкідливих викидів в атмосферу, у тому числі автомобільним і залізничним транспортом. У Концепції зазначено, що покращення прикордонної інфраструктури сприятиме:

- забезпеченню швидкого, комфортного, економічного та безпечного перевезення пасажирів і вантажів;
- інтенсифікації розвитку транзитних перевезень;
- мінімізації шкідливого впливу дорожньої інфраструктури на навколишнє природне середовище.

6. Концепція Державної цільової правоохоронної програми «Облаштування та реконструкція державного кордону на період до 2020 року» розроблена з метою вирішення проблеми удосконалення наявної мережі пунктів пропуску [16]. У програмі зазначається, що наявна мережа пунктів пропуску не забезпечує швидкого перетину державного кордону особами й переміщення через нього вантажів, завдає шкоди міжнародному іміджу держави, стримує збільшення обсягів транзитних перевезень її територією, призводить до значних економічних втрат та уповільнює процес інтеграції України до Європейського Союзу. Тому як вирішення цих проблем визначено пріоритетні напрями удосконалення наявної мережі пропускних пунктів:

- розширення мережі та функцій контактних (консультаційних) пунктів на державному кордоні та забезпечення їх сучасним інженерно-технічним обладнанням;
- удосконалення інженерно-технічного облаштування державного кордону з Республікою Польща, Словацькою Республікою, Угорщиною, Румунією та центральною ділянкою державного кордону з Республікою Молдова;
- облаштування прикордонної смуги шляхом установлення додаткових інженерно-технічних споруд і огорож, прикордонних знаків, створення прикордонних просік, комунікацій та інших об'єктів;
- створення й впровадження новітніх технологій прикордонного та митного контролю;
- впровадження європейських стандартів у систему прикордонного, митного та інших видів контролю, приведення її у відповідність з вимогами Кодексу шенгенських кордонів;
- розвиток і модернізація у пунктах пропуску через державний кордон підсистем щодо контролю осіб, які перетинають державний кордон, та їхніх паспортних документів, використовуючи електронні носії інформації, зокрема з функцією біометричного контролю.

Виконання Програми дозволить привести інфраструктуру пунктів пропуску через державний кордон у відповідність з європейськими стандартами, забезпечити їх сучасними технічними засобами, впровадити сучасні технології контролю.

До переліку найбільш важливих програмних документів підтримки розвитку прикордонної інфраструктури слід також віднести:

1. Державну програму розвитку транскордонного співробітництва на 2016-2020 роки. На сьогодні це вже третя програма. Її метою є активізація розвитку соціально-економічних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших зв'язків між суб'єктами транскордонного співробітництва [17].

Аналізуючи стан виконання Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки, слід зазначити, що у ній було визначено 10 великомасштабних інфраструктурних проектів транскордонного співробітництва України, яким мала надаватися державна фінансова підтримка та підтримка Європейського Союзу відповідно до програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства та партнерства на 2007-2013 роки. Однак жодна відповідна стаття видатків для фінансування проектів за цією програмою не була закладена у Державний бюджет України. Найбільш ефективно у цей період використовувався міжнародна технічна допомога в межах програм добросусідства «Угорщина – Словаччина – Україна – Румунія».

У Державній програмі розвитку транскордонного співробітництва на 2016-2020 роки серед основних причин повільного розвитку транскордонного співробітництва задекларовано низький рівень розвитку прикордонної транспортної інфраструктури, зокрема автомобільних доріг до пунктів пропуску через державний кордон, мостів і поромних переправ; повільні темпи впровадження сучасних методів контролю в пунктах пропуску через державний кордон; невідповідність пропускну здатності пунктів пропуску через державний кордон потребам розвитку транскордонного співробітництва.

Основною цінністю цього документа є напрацювання можливих варіантів розв'язання проблем розвитку транскордонного співробітництва. Як і в інших програмних документах означеного напрямку, у цій Програмі визначено пріоритетним завданням забезпечення розбудови та модернізації інфраструктури пунктів пропуску через державний кордон, а також будівництво нових пунктів пропуску, приведення системи їхнього функціонування у відповідність із загальноєвропейськими стандартами [17].

2. Державна цільова економічна програма розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018-2022 роки [18] спрямована на відновлення й розвиток автомобільних доріг загального користування державного значення для інтеграції їх до європейської транспортної системи та підвищення на них рівня безпеки руху, швидкості, комфортності та економічності перевезень. Програмою передбачено впровадження довгострокових контрактів (на п'ять, сім років) на експлуатаційне утримання автомобільних доріг загального користування державного значення (насамперед міжнародних), використовуючи нову систему оцінювання результатів роботи підрядника на підставі кількісних показників транспортно-експлуатаційного стану, що корелюються з рівнем безпеки та споживчими якостями автомобільних доріг.

Реалізація заходів Програми сприятиме покращенню транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг загального користування державного значення, новому будівництву й реконструкції автомобільних доріг згідно із сучасними європейськими стандартами з відповідною дорожньою інфраструктурою, надходженню додаткових коштів від транзитних автомобільних перевезень і розвитку автомобільного туризму, ефективізації використання експортного та логістичного потенціалу України тощо.

Важливе значення у розвитку прикордонної інфраструктури відіграють також стратегічні та програмні документи регіонального рівня. Зокрема, це регіональні стратегії та програми соціально-економічного розвитку, програми розвитку транскордонного співробітництва, програми розвитку прикордонної інфраструктури, регіональні програми розвитку автомобільних доріг місцевого значення, схеми планування території тощо, які розроблені на прикордонних територіях.

Висновки. Підсумовуючи наведене вище, слід зазначити, що розвиток прикордонної інфраструктури регламентується системою законодавчих, нормативно-правових актів, концептуальних і стратегічних документів на різних

рівнях управління. Основною проблемою законодавчої бази надалі залишається неузгодженість норм і пріоритетів як у різних законодавчих актах, так і з документами стратегічного характеру, прийнятими раніше, існування практики несумлінного виконання чинних законів, концепцій, державних і регіональних стратегій та програм, розпорошення регуляторних функцій, пов'язаних із розвитком прикордонної інфраструктури, між різними органами державної влади. Враховуючи процеси євроінтеграції та реформування системи державного управління, нагальною потребою сьогодні є гармонізація нормативно-правової бази з цієї проблематики з нормами європейського законодавства, усуненням прогалин і суперечностей у чинних правових нормах, правове визначення рівня самостійності та відповідальності регіональної та місцевої влади за розвиток транскордонної співпраці та стану прикордонної інфраструктури, відповідності розвитку та розширення мережі прикордонної інфраструктури стандартам ЄС тощо.

Список використаних джерел

1. Про транскордонне співробітництво: Закон України від 24.06.2004 р. № 1861-IV. *Законодавство України*: сайт. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1861-15>
2. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Транскордонне співробітництво як чинник євроінтеграційних процесів України»: постанова Верховної Ради України від 21.09.2016 р. № 1537-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1537-viii>
3. *European Charter of Local Self Government*. Strasbourg. 15.10.1985. URL: <https://rm.coe.int/168007a088>
4. Про Генеральну схему планування території України: Закон України від 16.10.2012 р. № 5463-VI(5463-17). *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3059-14>
5. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 25.04.2019 р. № 2712-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>
6. Про автомобільні дороги: Закон України від 22.11.2018 р. № 2621-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-15>
7. Про джерела фінансування дорожнього господарства України: Закон України від 22.11.2018 р. № 2621-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1562-12>
8. Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг: Закон України від 27.02.2018 р. № 2304-VIII(2304-19). *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-14>
9. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 09.11.2017 р. № 2189-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
10. Про затвердження Положення про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю: постанова КМУ від 18.08.2010 р. № 751. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/751-2010-%D0%BF>
11. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 6.08.2014 р. № 385. *Урядовий портал*: сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/247566248>
12. Концепція створення та функціонування національної мережі міжнародних транспортних коридорів в Україні. Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 4.08.1997 р. № 821. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/821-97-%D0%BF>
13. Стратегія розвитку Державної прикордонної служби. Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 р. № 1189-р. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1189-2015-%D1%80>
14. Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.05.2018 р. № 430-р. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80>
15. Концепція реформування транспортного сектору економіки. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 9.11.2000 р. № 1684. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1684-2000-%D0%BF>
16. Концепція Державної цільової правоохоронної програми «Облаштування та реконструкція державного кордону» на період до 2020 року. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 р. № 1179-р. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1179-2015-%D1%80>
17. Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2016-2020 роки. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 р. № 554. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-2016-%D0%BF>
18. Державна цільова економічна програма розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018-2022 роки. Затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від

11.01.2018 р. № 34-р. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2018-%D1%80>

References

1. Pro transkordonne spivrobitnytstvo [On cross-border cooperation] (2004). Law of Ukraine, adopted on 2004, Jun 24, 1861-IV. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1861-15> [in Ukrainian].
2. Pro Rekomendatsiyi parlamentskykh slukhan' na temu: «Transkordonne spivrobitnytstvo yak chynnyk yevrointehratsiynykh protsesiv Ukrayiny» [On the Recommendations of the parliamentary hearings on «Cross-border cooperation as a factor of Ukraine's European integration processes»] (2016). Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine, adopted on 2016, Sep 21, 1537-VIII. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1537-viii> [in Ukrainian].
3. *European Charter of Local Self Government* (1985, Oct 15). Strasbourg. URL: <https://rm.coe.int/168007a088>
4. Pro Heneral'nu skhemu planuvannya terytoriyi Ukrayiny [On the General scheme of planning of the territory of Ukraine] (2012). Law of Ukraine, adopted on 2012, Oct 16, 5463-VI(5463-17). *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3059-14> [in Ukrainian].
5. Pro rehulyuvannya mistobudivnoyi diyal'nosti [On regulation of town planning activity] (2019). Law of Ukraine, adopted on 2019, Apr 25, 2712-VIII. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3059-14> [in Ukrainian].
6. Pro avtomobil'ni dorohy [On highways] (2018). Law of Ukraine, adopted on 2018, Nov 22, 2621-VIII. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-15> [in Ukrainian].
7. Pro dzherela finansuvannya dorozhnoho hospodarstva Ukrayiny [On sources of financing of the roads of Ukraine] (2018). Law of Ukraine, adopted on 2018, Nov 22, 2621-VIII. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1562-12> [in Ukrainian].
8. Pro kontsesiyi na budivnytstvo ta ekspluatatsiyu avtomobil'nykh dorih [On concessions for construction and operation of highways] (2018). Law of Ukraine, adopted on 2018, Feb 27, 2304-VIII(2304-19). *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-14> [in Ukrainian].
9. Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo [On public-private partnership] (2017). Law of Ukraine, adopted on 2017, Nov 09, 2189-VIII. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> [in Ukrainian].
10. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro punkty propusku cherez derzhavnyy kordon ta punkty kontrolyu [On approval of the Regulation on border crossing points and control points]. Approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine, dated on 2010, Aug 18, 751. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/751-2010-%D0%BF> [in Ukrainian].
11. Derzhavna stratehiya rehional'noho rozvytku na period do 2020 roku [State strategy for regional development for the period until 2020] (2014). Approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine, dated on 2014, Aug 6, 385. *Government Portal*: Website. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/247566248> [in Ukrainian].
12. Kontseptsiya stvorenniya ta funktsionuvannya natsional'noyi merezhi mizhnarodnykh transportnykh korydoriv v Ukrayini [The Concept of creation and functioning of the national network of international transport corridors in Ukraine] (1997). Approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine, dated on 1997, Aug 4, 821. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/821-97-%D0%BF> [in Ukrainian].
13. Stratehiya rozvytku Derzhavnoyi prykordonnoyi sluzhby [Strategy for the development of the State border service] (2015). Approved by the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine, dated on 2015, Nov 11, 1189-p. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1189-2015-%D1%80> [in Ukrainian].
14. Natsional'na transportna stratehiya Ukraina na period do 2030 roku [Ukraine's national transport strategy for the period up to 2030] (2018). Approved by the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine, dated on 2018, May 30, 430-p. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80> [in Ukrainian].
15. Kontseptsiya reformuvannya transportnoho sektoru ekonomiky [The concept of reforming the transport sector of the economy] (2000). Approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine, dated on 2000, Nov 9, 1684. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1684-2000-%D0%BF> [in Ukrainian].
16. Kontseptsiya Derzhavnoyi tsil'ovoyi pravookhoronnoyi prohramy «Oblashtuvannya ta rekonstruktsiya derzhavnoho kordonu» na period do 2020 roku [Concept of the State target law enforcement program «Arrangement and reconstruction of the state border» for the Period up to 2020]. Approved by the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine, dated on 2015, Nov 11, 1179-p. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1179-2015-%D1%80> [in Ukrainian].
17. Derzhavna prohrama rozvytku transkordonnoho spivrobitnytstva na 2016-2020 roky [State program for the development of cross-border cooperation for 2016-2020] Approved by the Resolution of the Cabinet of

Ministers of Ukraine, dated on 2016, Aug 23, 554. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-2016-%D0%BF> [in Ukrainian].

18. Derzhavna tsil'ova ekonomichna prohrama rozvytku avtomobil'nykh dorih zahal'noho korystuvannya derzhavnoho znachennya na 2018-2022 roky [State targeted economic program for the development of public roads of public importance for 2018-2022 // Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of, № 34-p] (2018). Approved by the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine, dated on 2018, Jan 11, 34-p. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2018-%D1%80> [in Ukrainian].

Shults S. L., Lutskiv O. M. Legal framework of border infrastructure development.

The paper emphasizes that development of border infrastructure according to standards and requirements of international standards is one of the major tasks of the measures taken to increase transit capacity of border areas. Therefore, the issues of border infrastructure development should be one of the priority tasks of both central and local authorities. Nowadays, although there is a range of regulative, legal and strategic documents developed to support the functioning of border infrastructure, they need improvement oriented on new requirements and European integration course of Ukraine. The paper aims to analyze regulative, legal and program documents to develop border infrastructure, reveal problem and controversial points in them and suggest recommendations regarding their elimination. Special attention is paid to analysis of the range of legal, regulative, strategic and program documents to support the development of border infrastructure. In the first place, they are the documents that regulate the activity in cross-border cooperation, spatial development and territorial planning, transport activity and transport networks functioning as well as regulative acts regarding the activity of state border service and border crossing points, etc. Among the analyzed documents are the Laws of Ukraine "On Cross-Border Cooperation", "On General Scheme of Planning of the Territory of Ukraine", "On Regulation of Urban Planning Activity", "On Automobile Roads", "On the Sources of Funding of Road Economy of Ukraine", "On Concessions to Build and Maintain Roads", "On Public-Private Partnership". Moreover, a range of documents of strategic nature, which substantiate the place of border infrastructure in implementation of long-term priorities of Ukraine's development and defines the perspectives of its modernization, is analyzed, namely 2020 State Regional Development Strategy, Concept of Creation and Functioning of National Network of International Transport Corridors in Ukraine, State Border Service Development Strategy, 2030 National Transport Strategy of Ukraine, Concept of Reforming of Transport Sector of Economy, Concept of State Targeted Law Enforcement Program "2020 Development and Reconstruction of State Border". Program documents of border infrastructure development support are also analyzed, namely 2016-2020 State Program of Cross-Border Cooperation Development and 2018-2022 State Targeted Economic Program of Public Automobile Roads Development.

Keywords: border infrastructure, border cooperation, legislative framework, transit capacity, transport network.

Шульц Світлана Леонідівна – доктор економічних наук, професор, завідувач відділу регіональної економічної політики ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України» (e-mail: swetshul@i.ua, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5603-5603>).

Shults Svitlana Leonidivna – Dr. Sci. (Econ.), Prof., Head of the Department of regional economic policy of the the Dolishniy Institute of Regional Research of NAS of Ukraine.

Луцьків Олена Миколаївна – кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, старший науковий співробітник відділу регіональної економічної політики ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України» (e-mail: lutolen@i.ua, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8919-6761>).

Lutskiv Olena Mykolayivna – Ph.D. (Econ.), Sen.Res., Senior Researcher of the Department of regional economic policy of the Dolishniy Institute of Regional Research of NAS of Ukraine".

Надійшло 18.08.2019 р.¹

¹ Стаття виконана в межах науково-дослідної теми «Соціально-економічне обґрунтування перспектив розбудови мережі пунктів пропуску через державний кордон у Закарпатській області» КПКВК 6541230.