

КАРТА ІНФРАСТРУКТУРНОГО ПЛАНУВАННЯ КОРДОНУ З ЄС

Станом на початок 2021 року наявна мережа пунктів пропуску через державний кордон (далі - ПП) не забезпечувала швидкого перетинання кордону мандрівниками і переміщення через нього вантажів, не сприяла міжнародному іміджу держави, стримувала зростання обсягів транзитних перевезень територією України. Це все призводило до значних економічних втрат та уповільнювало процес інтеграції України до Європейського Союзу. В той час всі плани щодо розбудови ПП суттєво відрізнялися в залежності від органів влади, задіяних у процес управління кордоном, а всі інфраструктурні проекти кордону мали спільну проблему – слабку комунікацію з різними зацікавленими сторонами та відсутність належного діалогу на різних рівнях.

У 2021 році Віце-прем'єр міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції О. Стефанішина, яка з 2020 року очолила Міжвідомчу робочу групу з питань координації ІУК (далі - МРГ), розпочала роботу в напрямку систематизації планів та бачення розвитку ПП. На початку року відбулось

засідання КМУ щодо перспектив розбудови кордону, результатом якого стало закріплене Протоколом рішення про потребу запровадження єдиного підходу у розвитку прикордонної інфраструктури.

Засідання стало поштовхом для початку активної співпраці між суб'єктами ІУК з оцінки потреб мандрівників та бізнесу, збору пропозицій прикордонних ОДА та ОТГ з обґрунтуванням необхідності продовження функціонування наявних та будівництва нових ПП. Спільними зусиллями влади на всіх рівнях було також оцінено ресурси та фінансові можливості для розвитку прикордонної інфраструктури.

Станом на початок 2021 року в Україні діяло 199 пунктів пропуску та 31 пункт контролю, 100 з яких були автомобільними (18 з них на кордоні з ЄС). Тому першочергово суб'єкти ІУК спрямували свої сили на узгодження планів розвитку саме автомобільних ПП. Перелік діючих автомобільних ПП на кордоні з ЄС станом на березень 2021 року наведений у таблиці нижче.

Таблиця 1.

Діючі автомобільні ПП на кордоні з ЄС станом на березень 2021 року

№ з/п	ПОЛЬСЬКИЙ	СЛОВАЦЬКИЙ	УГОРСЬКИЙ	РУМУНСЬКИЙ
1	ЯГОДИН	УЖГОРОД	ЧОП (ТИСА)	ДЯКОВЕ
2	УСТИЛУГ	МАЛИЙ БЕРЕЗНИЙ	ДЗВІНКОВЕ	СОЛОТВИНО
3	РАВА-РУСЬКА		КОСИНО	ПОРУБНЕ
4	КРАКІВЕЦЬ		ЛУЖАНКА	
5	ШЕГИНІ		ВИЛОК	
6	СМІЛЬНИЦЯ			
7	ГРУШІВ			
8	УГРИНІВ			

В першому кварталі 2021 року зладжена робота суб'єктів ІУК, а також масштабна комунікаційна кампанія експертів даного проєкту, були спрямовані на розробку спільного документу, який мав урахувати всі обґрунтовані критерії розвитку інфраструктури міжнародних автомобільних ПП та думки всіх бенефіціарів. І вже 24 квітня 2021 року Розпорядженням КМУ було за-

тверджено спільний доробок - План заходів з облаштування пріоритетних пунктів пропуску на 2021–2023 роки¹ (далі – план заходів). Цей документ став єдиною базою, у якій після попередньо узгоджених позицій всіх залучених до управління кордоном сторін була зібрана та систематизована інформація про плани та потреби прикордонної інфраструктури.

Так, в цілому на 2021–2023 роки планом заходів заплановано проведення робіт з будівництва, реконструкції, модернізації та технічного переоснащення 35 ПП, 18 з яких на кордоні з ЄС. Документом також передбачено розробку концепції функціонування та визначення пріоритетності побудови нових ПП, щодо яких не укладені міжнародні договори, для можливості розпочати переговорний процес з суміжними державами щодо їх відкриття, зокрема: з Республікою Польща – щодо ПП “Лопушанка”, “Варяж”, “Белз”, “Мшанець” та “Боберка” та з Румунією – щодо ПП “Хижа”. Таким чином, план заходів передбачає загальне збільшення кількості ПП на кордоні з ЄС з 18 до 23 до кінця 2023 року, а в подальшій перспективі – до 29.

В цілому план заходів передбачає фінансування робіт у розмірі 9,8 млрд грн протягом 2021-2023 років, 50% з яких (або 4,9 млрд грн) припадає на облаштування ПП на кордоні з ЄС. Прогнозне фінансування ПП на українсько-польському, україно-угорському, україно-румунському кордонах розподілене майже однаково (31-32%), і лише на україно-словацькому кордоні фінансування вп'ятеро менше (6%), оскільки документом передбачено модернізацію та технічне переоснащення лише одного ПП «Ужгород». Але слід зазначити, що на даному ПП запланований окремий пілотний проєкт з впровадження електронної черги перетину кордону, порядок реалізації якого за кошти міжнародної технічної допомоги був затверджений Постановою КМУ² у грудні 2021 року. Джерелами ж фінансування робіт за планом заходів визначено:

- **кошти кредиту Республіки Польща – для ПП «Краківець», «Рава-Руська» та «Шегині»;**
- **державний бюджет України – для всіх інших ПП.**

Таблиця 2.

Перспективи розвитку ПП
на кордонах з ЄС з урахуванням плану заходів

№ з/п	ПОЛЬСЬКИЙ	СЛОВАЦЬКИЙ	УГОРСЬКИЙ	РУМУНСЬКИЙ
1	ягодин 	ужгород 	ЧОП (ТИСА)	ДЯКОВЕ
2	УСТИЛУГ 	МАЛИЙ БЕРЕЗНИЙ	ДЗВІНКОВЕ	СОЛОТВИНО
3	РАВА-РУСЬКА		КОСИНО 	БІЛА ЦЕРКВА 
4	КРАКІВЕЦЬ 		ЛУЖАНКА 	ПОРУБНЕ 
5	ШЕГИНІ 		ВИЛОК 	РУСЬКА 
6	СМІЛЬНИЦЯ		ДИЙДА 	КРАСНО- ІЛЬСЬК 
7	ГРУШІВ			ДЯКІВЦІ
8	УГРИНІВ			ХИЖА 
9	ЛОПУШАНКА 			
10	ВАРЯЖ 			
11	БЕЛЗ 			
12	МШАНЕЦЬ 			
13	БОБЕРКА 			

**УМОВНІ
ПОЗНАЧЕННЯ:**



будівництво



реконструкція



модернізація та технічне
переоснащення



розробка концепції
функціонування

Таблиця 3.

Обсяг фінансування ПП на кордоні з ЄС,
на 2021-2023 роки, тис. грн.

КОРДОНИ з ЄС	ПРОГНОЗ ЗГІДНО ПЛАНУ	У ТОМУ ЧИСЛІ ЗА РОКАМИ					
		ПРОГНОЗ 2021	% ВИКОНАННЯ	ПРОГНОЗ 2022	ЗАТВЕРДЖЕНО ДЕРЖАВНИМ БЮДЖЕТОМ	% ВІД ПРОГНОЗУ	ПРОГНОЗ 2023
ПОЛЬСЬКИЙ	1 522.1	236.7	1 %	723.3	308.1	43 %	562.1
СЛОВАЦЬКИЙ	295.1	129.8	35 %	165.3	112.1	68 %	0
УГОРСЬКИЙ	1 503.8	66.7	3 %	387.7	211.0	54 %	900.8
РУМУНСЬКИЙ	1 535.6	120.4	74 %	518.0	285.3	55 %	897.2
ВСЬОГО	4 856.6	553.5	25 %	1 794.4	916.5	51 %	2 360.1

Розпорядженням КМУ забезпечення виконання плану заходів покладено на Державну митну службу (далі – Держмитслужба), Міністерство фінансів (далі – Мінфін), Державне агентство з управління зоною відчуження та прикордонні ОДА. Основним відповідальним підрозділом є Адміністративно-господарський департамент Держмитслужби.

За даними Держмитслужби у 2021 році відсоток освоєння коштів по ПП на кордоні з ЄС склав лише 25%, що, імовірно, і спричинило затвердження бюджету на 2022 рік на половину менше від потреби (див. **табл. 3**). Основні проблемні питання, які вплинули на низький рівень виконання плану заходів у 2021 році, зокрема по ПП на кордоні з ЄС, наведені на **рис. 1**.

Рис. 1.
Проблемні питання виконання
плану заходів

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВИКОНАННЯ ПЛАНУ ЗАХОДІВ

ЗМІНА ТЗ НА
ВИГОТОВЛЕННЯ
ПКД

ВІДВЕДЕННЯ
ЗЕМЛІ

ОСКАРЖЕННЯ
ЗАКУПІВЕЛЬ

МЕХАНІЗМ
ПЕРЕРОЗПОДІЛУ
КОШТІВ

РЕОРГАНІЗАЦІЯ
ДАБІ

ПРОБЛЕМНІ
ПИТАННЯ
2021

ЗУПИНКА РОБІТ НА
ПП «КРАКІВЕЦЬ» ТА
«ЧОП»

РЕОРГАНІЗАЦІЯ
ДЕРЖМИТСЛУЖБИ

БЛОКУВАННЯ
РАХУНКІВ
ДЕРЖМИТСЛУЖБИ

НАБЛИЖЕННЯ
БЮДЖЕТУ

ОБМЕЖЕННЯ
СПЕЦФОНДУ

**ЗА ІНФОРМАЦІЄЮ
ДЕРЖМИТСЛУЖБИ, ЧАСТИНА
ПИТАНЬ МАЛА МІСЦЕ ЛИШЕ
НА ПОЧАТКУ РЕАЛІЗАЦІЇ
ПЛАНУ, АЛЕ БІЛЬШІСТЬ
БУДУТЬ АКТУАЛЬНИМИ
І В МАЙБУТНЬОМУ.
ТАК, ПРОБЛЕМАМИ,
ЩО ЗАЛИШИЛИСЯ
В МИНУЛОМУ РОЦІ, БУЛИ:**

- **зміна технічних завдань (далі – ТЗ) на виготовлення проєктно-кошторисної документації (далі – ПКД):** протягом 2021 року було змінено ТЗ на капітальний ремонт території та улаштування системи відеоконтролю в ПП «Ягодин», а також на реконструкцію ПП «Лужанка». Це спричинило подовження строків розробки ПКД та зростання вартості робіт. На ПП «Ягодин» зміна ТЗ була зумовлена необхідністю заміни робіт з ямкового ремонту асфальтобетонного покриття на улаштування цементобетонного покриття з метою поліпшення характеристик міцності, надійності та довговічності ділянки для вантажного транспорту. Також у серпні 2021 за дорученням Міністра цифрової трансформації Федоріва М. на даному ПП почалась розробка нового ТЗ на створення “розумного пункту пропуску” та виготовлення

нового проєкту з улаштування системи інтелектуального відеоконтролю. На ПП «Лужанка» причиною виготовлення нової ПКД стали поява нових будівельних норм та зміна планового розташування об'єктів;

- **оскарження закупівельних процедур:** у 2021 році було подано 2 скарги до Антимонопольного комітету України (далі – АМКУ) при закупівлі робіт для ПП «Ужгород» та 1 скарга до АМКУ + 11 вимог до замовника при закупівлі скануючих систем для ПП «Ягодин» та «Краківець», що спричинило подовження процедур закупівель по цих об'єктах на 10 та 30 днів відповідно. При цьому відмова у задоволенні більшості скарг та вимог, зокрема з боку АМКУ, може свідчити про якість підготовки тендерної документації Держмитслужбою;

- **реорганізація Державної архітектурно-будівельної інспекції (далі – ДАБІ):** у вересні 2021 року ДАБІ припинила своє існування і почала функціонувати Державна інспекція архітектури та містобудування (ДІАМ), що спричинило затримки з отриманням дозволів на початок будівельних робіт для ПП «Ужгород», «Дяківці» та «Красноільськ»;

- **реорганізація Держмитслужби:** згідно Розпорядження КМУ³ протягом 2020-2021 років відбулося приєднання територіальних органів до апарату Держмитслужби із створенням єдиної юридичної особи. Виникла необхідність перерозподілу бюджетних призначень від територіальних органів до апарату Держмитслужби, що потребувало часу.

НАТОМІСТЬ ПРОБЛЕМАМИ, ЯКІ ЗАЛИШИЛИСЯ АКТУАЛЬНИМИ І В 2022 РОЦІ, Є НАСТУПНІ:

- **виділення земельних ділянок:** станом на сьогодні немає згоди землекористувачів та відсутні детальні плани територій (далі - ДПТ) для подальшого відведення земельних ділянок для проведення робіт на ПП «Ягодин», «Косино», «Дийда», «Дзвінкове», «Руська»;
- **відсутність чіткого механізму взаємодії Держмитслужби та Мінфіну щодо перерозподілу коштів:** в результаті розробки/коригування ПКД кошторисна вартість робіт на деяких ПП, зокрема «Лужанка», «Ужгород»,

«Ягодин», значно перевищила загальний прогнозний обсяг фінансування об'єктів згідно плану заходів. А процес перерозподілу бюджетних коштів між заходами плану навіть в межах одного ПП, зокрема зекономлених в результаті проведених закупівельних процедур, займає багато часу та не має чіткої процедури;

- **призупинення робіт на ПП «Краківець» та ПП «Чоп (Тиса)»:** роботи на ПП «Краківець» призупинені з жовтня 2021 року через початок реструктуризації польської підрядної організації «IDS-BUD S.A.». На ПП «Чоп (Тиса)» у лютому почалась процедура розірвання договору з підрядником через його відмову від зобов'язань по контракту у зв'язку із зростанням вартості матеріалів;

- **блокування рахунків Держмитслужби через судові позови:** через реорганізацію, всі територіальні органи та апарат Держмитслужби нині функціонують як одна юридична особа. Відповідно, будь який позов до територіальних органів блокує рахунки Держмитслужби, що спричинює постійне відтермінування виплати авансів чи оплати виконаних робіт підрядником.

На думку представників Держмитслужби успішній реалізації плану заходів в подальшому також могло би сприяти вирішення двох додаткових питань: підвищення ліміту щорічного фінансування ПП, роботи на яких реалізуються за кошти кредиту Республіки Польща, та зміна графіку надходження протягом року коштів від Мінфіну до Держмитслужби.

Так, попри можливість Держмитслужби більш інтенсивного освоєння коштів польського кредиту, вже два роки поспіль Державним бюджетом України встановлюється річний ліміт сум на облаштування ПП «Краківець», «Рава-Руська» та «Шегині» у розмірі 68,2 млн. грн. Така ситуація може спричинити дуже повільне освоєння коштів кредиту, загальна сума якого згідно плану заходів становить 714,9 тис. грн., та розтягнення тривалості виконання робіт на роки.

Крім того, згідно Додатку до Затвердженого кошторису Держмитслужби на 2022 рік, Мінфіном встановлено графік надходження коштів на виконання плану заходів, починаючи з липня поточного року. Така ситуація, ймовірно, зумовлена більшими надходженнями коштів до державного бюджету у другому півріччі, а також

переважною оплатою будівельних робіт підрядникам саме у цей період. Але такий графік надходжень повторюється щороку та призводить до додаткових витрат часу на формування Держмитслужбою запитів до Мінфіну на переміщення коштів на перше півріччя, що може затягувати терміни оплати підрядникам робіт та послуг, які передують будівельним, сплату авансів, а також оплату будівельних робіт, розпочатих в попередньому бюджетному періоді. Крім того, це може призводити до проблеми неосвоєння Держмитслужбою коштів, що надходять наприкінці року та необхідності повернення коштів до бюджету.

Окреслені вище проблеми потребують їх обговорення на засіданні МРГ в майбутньому та напрацювання спільного бачення для їх вирішення. Деякі питання можуть бути вирішені меншим колом суб'єктів на періодичних нарадах з питань реалізації плану заходів під головуванням Віце-прем'єр міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції.

Протягом 2021 року з метою моніторингу стану виконання плану заходів та поліпшення координації всіх суб'єктів, залучених до його реалізації, відбулося дві наради. На одній з



них облаштування п'яти ПП на кордоні з ЄС, а саме «Ягодин», «Краківець», «Ужгород», «Чоп (Тиса)» та «Лужанка», було визначено найбільш пріоритетним. На початку ж лютого 2022 року КМУ було прийнято Постанову⁴, щодо поетапної передачі об'єктів нерухомого майна трьох із них (див. рис. 2) від Держмитслужби до сфери управління Державного агентства інфраструктурних проєктів, що підпорядковане Міністерству інфраструктури (далі – Мінінфраструктури).



Рис. 2.
Передача ПП
до Мінінфраструктури

ПЕРЕДАЧА ПП ДО МІНІНФРАСТРУКТУРИ



Таке рішення було прийнято Урядом України в якості «пілотного проєкту» з метою приєднання вказаних ПП до програми «Велике будівництво» та прискорення процесу розвитку їх інфраструктури. Підвищення пропускної спроможності цих ПП є частиною зобов'язань України у рамках домовленостей з західними сусідами, зокрема з Республікою Польща. Флагманським проєктом для Мінінфраструктури стала модернізація та розбудова міжнародного ПП «Ягодин-Дорогуськ», через який здійснюється 40 % усіх автомобільних вантажних перевезень в Україні.

До прийняття постанови Мінінфраструктури відповідало за розвиток всіх ПП через державний кордон, крім автомобільних. Тому по своїй суті дане рішення є цілком природним. Крім того, у порівнянні з Держмитслужбою, міністерство має значно більші потужності для виконання робіт з розбудови кордону. За інформацією Мінінфраструктури для розвитку

трьох вказаних ПП заплановано розробку нових проєктів реконструкції та модернізації, які не дублюватимуть роботи, передбачені планом заходів, а також додаткові обсяги та джерела фінансування. Після закінчення будівельних робіт об'єкти нерухомого майна будуть повернуті на баланс Держмитслужби. Очікування суб'єктів ІУК від реалізації даного «пілоту» є дуже оптимістичними. І якщо досвід буде позитивним - в майбутньому він може бути поширений на інші ПП.

24 лютого 2022 року у зв'язку із військовою агресією Російської Федерації проти України процес передачі ПП до Мінінфраструктури зупинився, так і не розпочавшись. Роботи, передбачені планом заходів, також було призупинено майже на всіх ПП. Станом на травень 2022 року активними залишаються лише проєкти щодо розвитку україно-румунського кордону. Наразі спільні сили Мінінфраструктури та Держмитслужби, а також інших суб'єктів ІУК, спрямовані на відкриття

нових ПП «Красноільськ» та «Дяківці» у Чернівецькій області для розвантаження інших автомобільних ПП через кордон з ЄС та вчасного отримання гуманітарної допомоги, що надається Україні країнами-партнерами. Відповідний проєкт Розпорядження⁵ подано Міністерством фінансів до КМУ 29 квітня 2022 року. Також Держмитслужба розпочала опрацювання розробки детальних планів території (далі – ДПТ) для будівництва міжнародного ПП «Руська».

Крім того, з метою підписання проєкту Угоди між КМУ та Урядом Румунії про відкриття нового ПП через україно-румунський кордон між населеними пунктами Біла Церква у Закарпатській області та Сігету Мармаціей (Румунія) Держмитслужбою наразі здійснюються внутрішньодержавні процедури відповідно до Закону України «Про міжнародні договори України»⁶. Проєкт угоди в редакції румунської сторони та проєкт розпорядження КМУ⁷ погоджено з Міністерством фінансів у січні поточного року, а 08.04.2022 проєкти направлено на погодження до центральних органів виконавчої влади.





Слід зазначити, що на відстані 4,4 км від запланованого до будівництва ПП «Біла Церква» вже функціонує ПП «Солотвино». Він має підвісний дерев'яний міст через р. Тиса, по якому можливий рух лише легкового транспорту та пішоходів. Натомість будівництво ПП «Біла Церква» за рахунок спорудження нового металевого мосту забезпечить здійснення вантажних та пасажирських перевезень через кордон, після чого ПП «Солотвино» функціонуватиме лише як пішохідний. Беручи до уваги рельєф місцевості та початкове планування ПП «Солотвино» поєднати ці два ПП не вбачається можливим, тому суб'єктами ІУК було прийнято рішення про їх майбутнє окреме функціонування.

З огляду на викладене вище карта інфраструктурного планування кордону з ЄС станом на травень 2022 року виглядає наступним чином.

Рис. 3.
Карта інфраструктурного планування
кордону з ЄС

КАРТА ІНФРАСТРУКТУРНОГО ПЛАНУВАННЯ КОРДОНУ З ЄС

ПОЛЬСЬКИЙ КОРДОН

-  **1** ЯГОДИН
-  **2** УСТИЛУГ
- 3** УГРИНІВ
-  **4** РАВА-РУСЬКА
- 5** ГРУШІВ
-  **6** КРАКІВЕЦЬ
-  **7** ШЕГІНІ
- 8** СМІЛЬНИЦЯ
-  **1** ВАРЯЖ
-  **2** БЕЛЗ
-  **3** МШАНЕЦЬ
-  **4** ЛОПУШАНКА
-  **5** БОБЕРКА



РУМУНСЬКИЙ КОРДОН

-  **1** ДЯКОВЕ
- 2** СОЛТВІНО
-  **3** БІЛА ЦЕРКВА
-  **4** РУСЬКА
-  **5** КРАСНОЇЛЬСЬК
-  **6** ПОРУБНЕ
-  **7** ДЯКІВЦІ
-  **1** ХИЖА

УГОРСЬКИЙ КОРДОН

-  **1** ЧОП (ТИСА)
-  **2** ДЗВІНКОВЕ
-  **3** КОСИНО
-  **4** ДИЙДА
-  **5** ЛУЖАНКА
-  **6** ВИЛОК

СЛОВАЦЬКИЙ КОРДОН

-  **1** УЖГОРОД
-  **2** МАЛИЙ БЕРЕЗНИЙ



будівництво



реконструкція



модернізація та технічне оснащення



розробка концепції функціонування



[1]

Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів з облаштування пріоритетних пунктів пропуску на 2021-2023 роки» від 24.03.2021 р. № 246-р

[2]

Постанова КМУ «Питання реалізації експериментального проєкту з організації управління чергами перед міжнародними пунктами пропуску через державний кордон України для автомобільного сполучення “Електронна черга перетину кордону» від 09.12.2021 р. № 1393

[3]

Розпорядження КМУ «Деякі питання реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну митну політику» від 13.05.2020 р. № 569-р

[4]

Постанова КМУ «Деякі питання передачі пунктів пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення» від 09.02.2022 р. №104

[5]


Проєкт Розпорядження КМУ «Про відкриття пунктів пропуску через державний кордон «Дяківці» та «Красноільськ»

[6]

Закон України «Про міжнародні договори» від 29.06.2004 № 1906-IV

[7]

Проєкт розпорядження КМУ «Про схвалення проєкту Угоди (у формі обміну дипломатичними нотами) між Кабінетом Міністрів України та Урядом Румунії про відкриття нового міжнародного пункту пропуску через україно-румунський державний кордон між населеними пунктами Біла Церква (Україна) та Сігету Мармаціей (Румунія)»

 МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



**ЄВРОПА
БЕЗ БАР'ЄРІВ**
громадська організація



КИЇВ 2021
