



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



ЄВРОПА
БЕЗ БАР'ЄРІВ

Аналітичний бриф:



ПЛАН РОЗБУДОВИ КОРДОНУ: ГРАБЛІ, НА ЯКІ НЕ СЛІД НАСТУПАТИ ДВІЧІ

Публікацію підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» у межах проекту «Антикризове управління кордонами та підтримка українських мігрантів». Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково збігається з позицією Міжнародного фонду «Відродження».



24 березня 2023 року уряд прийняв рішення про передачу **автомобільних** пунктів пропуску через державний кордон України від Державної митної служби України (далі – Дермитслужба) до новоствореного Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України¹ (далі - Агентство відновлення) з певним відтермінуванням передачі переходів, роботи на яких ведуться

за кошти кредиту Республіки Польща, а також таких, що розміщені на тимчасово окупованій рф території або на території, де ведуться бойові дії. Відповідно, державну політику з розвитку, будівництва, реконструкції, ремонту, облаштування та модернізації пунктів пропуску відтепер формує та реалізує Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України (далі – Мінінфраструктури).

¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-2023-%D0%BF#Text>

Наприкінці квітня прем'єр-міністр України Денис Шмигаль анонсував розробку **нового плану заходів** та стратегії розбудови нових і модернізації наявних автомобільних пунктів пропуску на західному кордоні², на заміну чинного урядового Плану заходів з облаштування пріоритетних пунктів пропуску на 2021 - 2023 роки (далі – План заходів). Завдання поставлено перед Мінінфраструктури спільно з Держмитслужбою.

На виїзному засіданні Комітету Верховної Ради з питань інтеграції України до ЄС, яке відбулося 6 травня у м. Львів, представник Агентства відновлення Сергій Чупрін анонсував затвердження Нового плану заходів вже на початку червня поточного року³.

Оскільки події розвиваються дуже стрімко, а проект документу напрацьовується на фоні триваючих реорганізації профільного міністерства та зміни балансоутримувача пунктів пропуску, даною запискою експерти аналітичного центру «Європа без бар'єрів» спробували сформулювати свої застереження та рекомендації щодо виключення негативного досвіду у виконанні чинного Плану заходів під час майбутньої реалізації нового.

Записка сформована на основі даних, накопичених з моменту затвердження чинного Плану заходів, а також, спостережень, інтерв'ю та дискусій з основними стейкхолдерами інтегрованого управління кордонами.



² <https://interfax.com.ua/news/general/899238.html>

³ <https://www.facebook.com/ukraineintotheeu/videos/787694192785040/>

Чинний План заходів

План заходів на 2021-2023 роки був затверджений розпорядженням КМУ 24 березня 2021 року⁴. До нього увійшли роботи з реконструкції, модернізації та технічного переоснащення 35 пунктів пропуску (далі – ПП), а також заходи щодо визначення пріоритетності побудови ще 6 ПП, щодо яких не було укладено міжнародні угоди.

Забезпечення виконання плану було покладено на Держмитслужбу, Міністерство фінансів, Державне агентство з управління зоною відчуження та Обласні державні адміністрації. Координаційна функція - на Офіс Віцепрем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції. Відповідальним підрозділом Держмитслужби за виконання завдань Плану заходів було визначено Адміністративно-господарський департамент.

Обсяг фінансування, передбачений Планом заходів, становив 9,8 млрд грн, з яких 0,61 млрд грн або 6% було заплановано на 2021 рік, 4,49 млрд грн або 46% - на 2022 рік, 4,77 млрд грн або 48% - на 2023.

Джерелами фінансування було визначено державний бюджет України та кошти кредиту Республіки Польща (далі – польський кредит). Фінансування робіт з реконструкції, модернізації та технічного переоснащення ПП було передбачено видатками розвитку Держмитслужби за двома бюджетними програмами:

- КПКВК 3506010 «Керівництво та управління у сфері митної політики» за загальним фондом держбюджету;

- КПКВК 3506610 «Реалізація проєкту з розбудови прикордонної дорожньої інфраструктури та облаштування пунктів пропуску» за спеціальним фондом держбюджету за рахунок коштів кредиту Республіки Польща для облаштування ПП автомобільного сполучення «Краківець», «Рава-Руська» та «Шегині».

Таблиця 1. Прогнозний обсяг фінансування пріоритетних ПП протягом 2021-2023, млн грн

Найменування завдання	Прогноз згідно Плану заходів 2021-2023				Затверджено Держбюджетом		% потреби	% потреби
	Усього	2021	2022	2023	2021	2022	2021	2022
Усього, у т.ч.:	9 867,9	613,0	4 488,4	4 766,5	643,2	1 084,9	105%	24%
державний бюджет	9 153,1	544,8	4 066,5	4 611,3	575,0	1 016,7	106%	25%
польський кредит	714,9	68,2	421,9	155,3	68,2	68,2	100%	16%

⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2021-%D1%80#Text>

Не зважаючи на те, що видатки на облаштування ПП у 2021 році перевищили прогнозне значення на 5%, план був виконаний лише на чверть. Такий низький рівень освоєння коштів, імовірно, спричинив і затвердження видатків бюджету на 2022 рік у розмірі лише 24% від потреби.

Таблиця 2. Прогнозний vs фактичний обсяг фінансування пріоритетних ПП протягом 2021-2023 рр., млн грн

Ділянка державного кордону	Прогноз згідно Плану заходів в 2021-2023	у тому числі за роками								
		2021					2022			2023
		Прогноз згідно Плану у заходів	Затверджено Держбюджетом	% потреби	Освоєно (касові видатки)	% виконання Плану у заходів	Прогноз згідно Плану заходів	Затверджено Держбюджетом	% потреби	Прогноз згідно Плану заходів
Усього, у т.ч.:	9 867,9	613,0	643,2	105%	155,5	25%	4 488,4	1 084,9	24%	4 766,5
україно-польська	1 522,1	236,7	234,1	99%	3,1	1,3%	723,3	308,1	43%	562,1
україно-словацька	295,1	129,8	126,6	98%	44,9	35%	165,3	112,1	68%	
україно-угорська	1 503,8	66,7	55,7	83%	1,8	3%	536,3	211,0	39%	900,8
україно-румунська	1 535,6	120,4	179,4	149%	89,1	74%	518,0	285,3	55%	897,2
україно-молдовська	1 303,7	49,5	40,9	83%	16,4	33%	856,2	28,3	3%	398,0
україно-російська	804,7	3,9	0,5	13%		0%	517,7	10,3	2%	283,1
україно-білоруська	2 903,0	6,1	6,1	100%	0,11	2%	1 171,6	129,9	11%	1 725,3

В зв'язку з початком повномасштабного вторгнення РФ в Україну, фактичний термін реалізації Плану заходів 2021-2023 склав всього 11 місяців. 24 лютого 2022 року передбачені планом роботи зупинились, а виділені на їх реалізацію кошти були перераховані до резервного фонду держбюджету, з якого наприкінці року було виділено лише 115 млн грн на запуск двох критично важливих ПП на румунському кордоні⁵.

⁵ <https://europewb.org.ua/ukrayinsko-rumunskiy-kordon-aktyvizatsiya-pislya-stagnatsiy/>

Проблемні питання виконання Плану заходів

За інформацією представників Держмитслужби, на низький рівень виконання плану протягом 2021 року вплинув ряд факторів:

- **зміна технічних завдань (далі - ТЗ) на виготовлення проєктно-кошторисної документації (далі - ПКД)**

Протягом 2021 року на деяких ПП було змінено ТЗ на будівельні роботи (наприклад, на капітальний ремонт території та влаштування системи відеоконтролю у ПП «Ягодин», реконструкцію ПП «Лужанка»), що спричинило подовження строків розробки ПКД та зростання вартості робіт;

- **оскарження закупівельних процедур**

Протягом 2021 року було подано 2 скарги до Антимонопольного комітету України при закупівлі робіт для ПП «Ужгород» та 1 скарга і 11 вимог до замовника при закупівлі скануючих систем для ПП «Ягодин» та «Краківець», що спричинило подовження закупівель на 10 та 30 днів відповідно. Водночас, відмова у задоволенні більшості скарг та вимог може свідчити про якісну підготовку тендерної документації з боку Держмитслужби;

- **реорганізація Державної архітектурно-будівельної інспекції**

У вересні 2021 року Державна архітектурно-будівельна інспекція (ДАБІ) припинила своє існування і почала функціонувати Державна інспекція архітектури та містобудування (ДІАМ), що спричинило затримку з отриманням дозволів на початок будівельних робіт у ПП «Ужгород», «Дяківці» та «Красноільськ»;

- **реорганізація Держмитслужби**

У 2021 році завершилось приєднання територіальних органів до апарату Держмитслужби із створенням єдиної юридичної особи⁶. Таке злиття спричинило необхідність перерозподілу бюджетних призначень, що потребувало часу, а також тривале блокування рахунків Держмитслужби через часті судові позови до її територіальних органів. Так, наприклад, з 12 серпня до 31 грудня 2021 року рахунки були заблоковані 2/3 часу, що призводило до значного відтермінування виплати авансів та оплати виконаних робіт підрядникам;

- **відведення земельних ділянок**

Початок робіт на багатьох ПП гальмувало питання відведення земельної ділянки. Станом 09.02.2022 питання землевідведення не було вирішено для 12 із 35 ПП Плану заходів через відсутність згоди землекористувача, невідповідність у нормативних актах щодо розробки детального плану території або необхідність відшкодування втрат за зміну призначення земельних ділянок. Наприклад, на вказану дату процес виділення землі для модернізації ПП «Ягодин» тривав вже понад 6 місяців;

⁶ <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-realizaciyi-konceptualnih-napryamiv-reformuvannya-sistemi-organiv-shcho-realizuyut-derzhavnu-mitnu-politiku-i130520-569>

- **відсутність чіткого механізму перерозподілу коштів в межах Плану заходів**

В результаті розробки/коригування ПКД кошторисна вартість будівництва/реконструкції/модернізації деяких ПП (зокрема «Лужанка», «Ужгород», «Ягодин») значно перевищила загальний прогнозний обсяг фінансування об'єктів згідно Плану заходів. А процес перерозподілу бюджетних коштів між заходами, навіть в межах одного ПП (наприклад, заощаджених в результаті проведених закупівельних процедур), займав багато часу та не мав чіткої процедури;

- **розірвання договору з підрядником на ПП «Чоп»**

На початку 2022 року договір знаходився на стадії розірвання через відмову підрядника від зобов'язань по договору у зв'язку із зростанням вартості матеріалів;

- **обмеження спеціального фонду держбюджету**

Попри те що Держмитслужба озвучувала можливість більш інтенсивного освоєння коштів польського кредиту, два роки поспіль Планом заходів та Державним бюджетом України встановлювався річний ліміт сум на облаштування ПП «Краківець», «Рава-Руська», «Шегині» у розмірі 68,2 млн грн;

- **графік надходження коштів держбюджету на рахунки Держмитслужби**

Додатком до Затвердженого кошторису Держмитслужби на 2022 рік Міністерством фінансів було встановлено наступний графік надходження коштів на виконання Плану заходів.

Таблиця 3. Графік надходження бюджетних коштів на рахунки Держмитслужби на виконання Плану заходів у 2022 році, млн грн

Січень	Лютий	Березень	Квітень	Травень	Червень	Липень	Серпень	Вересень	Жовтень	Листопад	Грудень
						33,3	52,5	135,4	192,5	244,5	348,5

Така ситуація, ймовірно, була зумовлена більшими надходженнями до бюджету у другому півріччі, а також переважною оплатою будівельних робіт підрядникам саме у цей період.

Водночас такий графік повторювався щороку та призводив до додаткових витрат часу на формування Держмитслужбою запитів до Міністерства фінансів на переміщення коштів на перше півріччя, що могло затягувати терміни оплати підрядникам робіт та послуг, які передували будівельним, сплату авансів, а також оплату будівельних робіт, розпочатих в попередньому бюджетному періоді (перехідних об'єктів).

У сукупності з іншими вказаними вище чинниками це призводило до неосвоєння коштів, що надходили наприкінці року, та необхідності їх повернення до бюджету.

Фокус уваги при розробці нового Плану заходів

На початку травня поточного року представники Агентства відновлення зазначили, що чинний план «не потребує суттєвого доопрацювання і під час пріорітезації об'єктів лише необхідно врахувати нові експортні шляхи вивозу продукції»⁷.

Але експерти ЄББ не погоджуються з даним твердженням. На нашу думку, при розробці нового Плану заходів потрібно не випускати з фокусу увагу наступні питання:

- **не використовувати в незмінному вигляді застарілу ПКД**, що лягла в основу попереднього Плану заходів, при розробці нового, зокрема з причини підвищення вартості робіт та матеріалів;
- ретельно підійти **до підготовки ТЗ та ПКД чи змін до них, їх погодження з усіма суб'єктами інтегрованого управління кордонами** для запобігання необхідності внесення постійних змін на етапі реалізації Плану заходів,
- передбачити у плані **детальний перелік заходів щодо відведення земельних ділянок** по кожному окремому ПП із зазначенням прогнозного бюджету, строку виконання та відповідальних виконавців;
- розглянути доцільність та можливість внесення змін до абзацу п. 12 постанови №751 від 18.08.2012 «Про затвердження Положення про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю» в частині **першочергового виділення землі місцевою владою** перед поданням пропозиції до КМУ щодо відкриття ПП;
- передбачити проведення Агентством відновлення **щоквартального аналізу стану виконання Плану заходів**, оцінки затримки в реалізації та перспектив освоєння коштів до кінця року з метою надання Мінінфраструктури своєчасних пропозицій щодо перерозподілу коштів в межах плану;
- розробити/оновити/спростити **механізм перерозподілу коштів між заходами плану** в межах визначеного ПП, а також між різними ПП плану, в межах затверджених бюджетом сум на поточний рік, який дозволив би Агентству відновлення оперативно вносити зміни у випадку непередбачуваних, але належно обґрунтованих, змін до плану;

⁷ <https://europewb.org.ua/ukrayinsko-rumunskiy-kordon-pomitnyj-progres-ta-novi-vyklyky-rezultaty-obgovorennya-ekspertamy/>

- переглянути можливість **підвищення лімітів використання кредитних коштів**;
- переглянути можливість **зміни підходу до формування графіку надходження бюджетних коштів** на виконання Плану заходів протягом року;
- **врахувати у пріорітезації заходів плану** не лише думку профільних міністерств та відомств, а й **думку бізнесу**;
- **узгодити План заходів із усіма діючими стратегіями, планами та програмами регіонів України** (стратегіями розвитку обласних державних адміністрацій, стратегіями розвитку громад, програмами розвитку транскордонного співробітництва, планами розвитку певних ділянок кордону тощо).

Представник Державної прикордонної служби України Микола Погиба також висловив думку, що у перспективі необхідно напрацювати концепцію, яка міститиме фінансово-економічне обґрунтування функціонування всіх ПП на західному кордоні⁸. Такі концепції діють в багатьох країнах і дозволяють правильно пріоритезувати об'єкти та спрямовувати наявне фінансування.

Додатково слід зазначити, що і чинний, і майбутній План заходів – це лише укрупнене бачення трирічної перспективи розбудови кордону. Тому на кожен рік необхідно формувати та вчасно актуалізувати **детальний план поетапних робіт** з будівництва (реконструкції, модернізації, технічного переоснащення), як це було зроблено у 2021 році для 5 найбільш пріоритетних ПП («Ягодин», «Краківець», «Ужгород», «Чоп», «Тиса», «Лужанка») після розробки основного Плану заходів.

І головне – всі плани України щодо розвитку кордону мають бути узгоджені з планами на вступ України до ЄС та планами суміжних країн, за принципом “win-win”. Адже будувати ворота в нікуди, ще й без належної підтримки сусідів, – безглуздо і дуже дорого.

⁸ <https://europewb.org.ua/ukrayinsko-rumunskiy-kordon-pomitnyj-progres-ta-novi-vyklyky-rezultaty-obgovorennya-ekspertamy/>

Висновки

План заходів з облаштування пріоритетних пунктів пропуску на 2021-2023 роки юридично ще є чинним, але фактично не діє від початку повномасштабного вторгнення РФ в Україну. За 11 місяців його реалізації стали очевидними багато об'єктивних та суб'єктивних причин низького рівня його виконання, що мають бути враховані Агентством відновлення та Мінінфраструктури при розробці нового плану заходів та стратегії розвитку західного кордону.

Експерти ЄББ переконані, що ретельно підійшовши до формування плану, кількість негативних моментів можна мінімізувати. Особливо, беручи до уваги, що ключові посадовці новоствореного Агентства відновлення, залучені до його розробки, є колишніми посадовцями Держмитслужби, які і були відповідальними за виконання Плану заходів на 2021-2023 роки.

Тож, краще нехай підготовчий процес триватиме довше, але реалізація плану буде швидшою, ніж навпаки. І дуже сподіваємось, що цього разу якісний підхід у розвитку прикордонної інфраструктури переважатиме над кількісним!