



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 9 серпня 2016 року № 15-1

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт доріг державного значення при виконанні Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013-2018 роки

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України “Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт доріг державного значення при виконанні Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013-2018 роки.

За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Стан автомобільних доріг загального користування в Україні з кожним роком погіршується, хоча згідно з чинним законодавством дорожня галузь віднесена до пріоритетних. Державного дорожнього фонду України у складі спеціального фонду Державного бюджету України з 1991 року не створено. В результаті фінансування дорожньої галузі здійснюється за залишковим принципом (13 – 14 відс. від мінімально необхідної потреби). Одним з негативних наслідків постійного недофінансування є руйнування і небезпека втрати стратегічної мережі автомобільних доріг. Українські автомобільні дороги не відповідають європейським стандартам, а держава втрачає свій транзитний потенціал.

Державна цільова економічна програма розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013-2018 роки (далі – Програма) була затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 № 696, незважаючи на те, що містила ряд недоліків, які нівелюють важливість реалізації передбачених нею заходів, та невідповідностей Порядку розроблення та виконання державних цільових програм, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 106. Програма передбачала охоплення заходами менше однієї шостої частини всіх доріг, її заходи не конкретизують ділянок доріг, на яких плануються роботи. Вибір

ділянок капітального ремонту автомобільних доріг проводився без урахування їх першочергової необхідності ремонту. Фактично всі роботи з будівництва, реконструкції і капітального ремонту доріг здійснювалися не відповідно до Програми, а виключно на підставі переліків об'єктів, які Кабінет Міністрів України щороку затверджує згідно із Законом України від 18.09.91 № 1562 “Про джерела фінансування дорожнього господарства України”. В результаті реалізація Програми проблему руйнації доріг не вирішує.

2. Фінансове забезпечення реалізації Програми у 2013-2015 роках було недостатнім і становило лише 60,03 відс. (57,3 млрд грн) від передбаченого нею обсягу (95,4 млрд гривень). Кошти інвесторів як одне із джерел її фінансування не залучалися. Окремі завдання Програми не фінансувалися і не виконувалися.

Виконання Програми переважно було спрямоване на погашення зобов'язань за залученими під державні гарантії кредитами і становило 60,5 відс. (34,7 млрд грн) від загального обсягу використаних за три роки коштів. Також значний обсяг коштів (13,8 млрд грн) спрямовано на місцеві дороги і експлуатаційне утримання всіх автомобільних доріг - 24,1 відсотка.

На заходи Програми з будівництва, реконструкції автомобільних доріг державного значення, у тому числі обходи населених пунктів, і їх капітальний ремонт використано всього 8,8 млрд грн, що становить лише 15,4 відс. від загального обсягу використаних коштів. Як наслідок, визначені Програмою на цей період показники не досягнуті: 263 км автодоріг і обходів населених пунктів, які планувалося збудувати або реконструювати, в експлуатацію не введено. Капітальний ремонт проведено лише на 112,6 км доріг державного значення, або менше 40 відс. від запланованого.

3. У порушення ст. 8 Закону України 18.03.2004 № 1621 “Про державні цільові програми” Укравтодор як державний замовник Програми належного контролю при її розробленні та затвердженні не здійснював. Проект Програми, поданий Мінінфраструктури на затвердження, з Мінфіном і Мінекономрозвитку не узгоджений. Протокольне рішення Кабінету Міністрів України доопрацювати Програму Мінінфраструктури та Укравтодор не виконали. Програма затверджена з арифметичними та іншими недоліками, проте змін до неї за три з половиною роки реалізації Укравтодор не ініціював.

Укравтодор не розробив методики оцінки ефективності виконання програми, розроблення якої передбачено п. 29 Порядку розроблення та виконання державних цільових програм, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 106. Як наслідок, оцінки ефективності виконання Програми Укравтодор не здійснював.

Організаційне забезпечення Мінінфраструктури як державним замовником-координатором у 2013-2015 роках реалізації Програми було

формальним. Стан фінансування і реалізації Програми за три з половиною роки на засіданнях Колегії Мінінфраструктури не розглядався.

Діяльність Мінінфраструктури обмежувалася надсиланням до Кабінету Міністрів України звітів про виконання Укравтодором її заходів. Подані Міністерством звіти містили недостовірні дані і не відображали реального стану виконання Програми. У звітах відображалось виконання Програми за вартісними показниками, тоді як у 2014 та 2015 роках роботи були призупинені.

4. Цільові джерела фінансування дорожнього господарства, які раніше акумулювалися у спецфонді держбюджету, у 2015 році вилучено і запроваджено фінансування із загального фонду держбюджету. Як наслідок, фінансування дорожньої галузі за рахунок платежів, які стягуються з безпосередніх користувачів доріг, не здійснюється. За таких умов без створення Державного дорожнього фонду України нереально забезпечити поліпшення стану доріг та оптимізацію їх мережі.

Законопроектами про створення фонду до джерел його формування віднесено плату за передачу автодоріг у концесію і плату за проїзд платними автодорогами, які ніяк не вплинуть на наповнюваність цього фонду. Експеримент із концесійною дорогою Львів–Краківець, який триває вже більше 15 років, засвідчив неможливість його практичної реалізації. Фактично, запровадження платних доріг є малоімовірним.

При цьому до джерел формування Державного дорожнього фонду України законодавчо не віднесено єдиного збору, який справляється в пунктах пропуску через державний кордон України. Складовими цього збору, зокрема, є плата за проїзд транспортного засобу автомобільними дорогами і додаткова плата за проїзд автомобільного транспортного засобу з перевищенням встановлених загальної маси, осьових навантажень та (або) габаритних параметрів. Включення такого збору до джерел формування Державного дорожнього фонду України є логічним і може суттєво вплинути на його наповнюваність.

5. Проведені у службах автомобільних доріг в областях аудити показали, що в 2014 році відбулося зупинення робіт з будівництва, реконструкції і капремонту автодоріг державного значення (Дніпропетровська, Київська, Одеська, Рівненська, Херсонська області). У Волинській області роботи призупинені ще раніше (у 2011 році). Весь обсяг фінансування у 2014-2015 роках спрямовано на оплату виконаних у попередні роки робіт.

Об'єкти, на яких роботи зупинені, не консервуються, а незавершені конструктивні елементи доріг руйнуються. Це призводить до додаткових витрат на їх відновлення. Зокрема, вартість робіт із консервації об'єктів II черги обходу міста Дніпропетровська у 2014 році орієнтовно становила 9,4 млн гривень. До червня 2016 року (з урахуванням робіт з ліквідації розмивів і руйнувань) вона зросла і становить вже 120-130 млн грн, продовжуючи зростати.

Через зупинення робіт зростає тривалість будівництва. У результаті **проектно-кошторисна документація** внаслідок втрати актуальності та збільшення вартості ресурсів **потребує коригування і повторної експертизи**. Зазначене **призводить до збільшення проектно-кошторисної вартості робіт**, яка лише за окремими ділянками доріг **кількох областей зростає на 223,7 млн гривень**.

За відсутності достатнього фінансування і без проведення консервації об'єктів **існують реальні ризики втрати вже виконаних обсягів робіт**.

6. Вимоги до створення групи управління проектами, визначені п. 14 Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1027, Укравтодором як відповідальним виконавцем проектів не дотримано. Окремий структурний підрозділ для здійснення таких функцій Укравтодор не уповноважував, фізичних осіб-консультантів на договірній основі не залучав.

Утім, Укравтодор ініціював та створив державне підприємство “Укрдорінвест”, власними наказами визначав його групою управління проектами і щороку здійснював закупівлю послуг з реалізації інвестиційних проектів **за процедурою закупівлі в одного учасника**. Однак відповідно до висновку Мінекономрозвитку **процедура закупівлі в одного учасника застосована Укравтодором із порушенням законодавства: за відсутності умови, передбаченої п. 2 частини другої ст. 39 Закону України “Про здійснення державних закупівель”**.

ДП “Укрдорінвест” не виконувало умов договорів: не складало звітів щодо моніторингу реалізації проектів та виконання окремих етапів надання послуг і не подавало до Укравтодору.

За завчасно складеними актами Укравтодор проводив оплату ще до закінчення періоду надання послуг, хоча умовами договорів авансування ДП “Укрдорінвест” не передбачене. У 2013-2015 роках Укравтодор спрямував **6488,1 тис. грн коштів держбюджету на авансування господарюючого суб'єкта**.

7. Упродовж останніх чотирнадцяти років проблеми фінансування дорожнього господарства вирішувалися переважно за рахунок широкого залучення міжнародних кредитів. Це призвело до постійного зростання обсягів боргових зобов'язань та витрат на їх обслуговування.

Витрати бюджету на погашення кредитів за окремою бюджетною програмою “Виконання боргових зобов'язань за кредитами, отриманими під державні гарантії на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування” (3111030) постійно збільшувалися, а видатки Укравтодору на безпосереднє фінансування дорожньої галузі – зменшувалися. З 2011 року кожна третя гривня, отримана Укравтодором з державного бюджету, була спрямована не на розвиток доріг, а на погашення кредитів. У 2015 році

видатки Укравтодору на погашення кредитів із загального фонду Державного бюджету України були найбільшими за всі попередні роки і становили 17,6 млрд гривень. На практиці залучені кредитні ресурси суттєвого впливу на покращення стану мережі автомобільних доріг загального користування не мали.

Більша частина із залучених Укравтодором ще в 2012-2013 роках кредитних коштів шляхом випуску облігацій під державні гарантії на дорожню галузь протягом трьох років не використовувалася. Ці кошти зараховані до спецфонду держбюджету і обліковуються на казначейському рахунку Укравтодору. Їх залишок за КПКВК 3111020 станом на 01.01.2016 - 5396,2 млн гривень. При загальній сумі залучених коштів 10051,5 млн грн Укравтодор сплатив за їх обслуговування (погашення облігацій, сплата відсотків, обслуговування депозитарію) 9894,9 млн гривень.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт доріг державного значення при виконанні Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013-2018 роки затвердити.

2. Надіслати інформацію про результати аудиту Верховній Раді України і рекомендувати:

- розглянути її на засіданні профільного комітету;
- під час розгляду проектів законів від 15.07.2016 № 4015 “а” і № 4014 “а” про створення Державного дорожнього фонду України розглянути питання доцільності віднесення до джерел його формування єдиного збору, який справляється в пунктах пропуску через державний кордон України.

3. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати:

- забезпечити достатнє фінансування дорожніх робіт для мінімізації витрат, пов'язаних із зупинкою робіт, і першочергове фінансування робіт на об'єктах з високим ступенем будівельної готовності;
- доручити Мінінфраструктури підготувати в установленому порядку і подати на розгляд:

проект постанови про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 № 696 “Про затвердження Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013-2018 роки” у частині уточнення виконавців заходів Програми і зміни до самої Програми для уточнення та актуалізації її заходів і показників;

проект закону про внесення змін до ст. 10 Закону України від 08.09.2005 № 2862 “Про автомобільні дороги” у частині узгодження системи державного управління автомобільними дорогами загального користування з вимогами

ст. 1 і ст. 16 Закону України від 17.03.2011 № 3166 “Про центральні органи виконавчої влади”.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Міністерству інфраструктури України та Державному агентству автомобільних доріг України для усунення виявлених недоліків і рекомендувати:

- ініціювати розроблення законопроекту про внесення змін до ст. 10 Закону України від 08.09.2005 № 2862 у частині узгодження системи державного управління автомобільними дорогами загального користування із вимогами ст. 1 і ст. 16 Закону України від 17.03.2011 № 3166 “Про центральні органи виконавчої влади”;

- ініціювати розроблення проекту постанови про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 № 696 “Про затвердження Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013-2018 роки” з метою актуалізації показників Програми та уточнення виконавців її заходів;

- Державному агентству автомобільних доріг України розробити і затвердити методику оцінки ефективності виконання Програми, передбачену п. 29 Порядку розроблення та виконання державних цільових програм, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 106;

- забезпечити проведення оцінки ефективності виконання Програми;

- забезпечити першочергове фінансування робіт на об’єктах з високим ступенем будівельної готовності.

5. Оприлюднити рішення та Звіт на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

6. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Зарембу І.М.

Голова Рахункової палати

Р.М. Магута