

Рахункова палата

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 9 серпня 2016 року № 15-1

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

ЗМІСТ

| | |
|--|----|
| ПРЕАМБУЛА | 3 |
| ВСТУП..... | 4 |
| 1. ПРАВОВЕ, ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БУДІВНИЦТВА, РЕКОНСТРУКЦІЇ ТА КАПІТАЛЬНОГО РЕМОНТУ АВТОМОБІЛЬНИХ ДОРІГ ДЕРЖАВНОГО ЗНАЧЕННЯ..... | 5 |
| 2. АНАЛІЗ РОЗРОБЛЕННЯ ТА ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ЦІЛЬОВОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПРОГРАМИ РОЗВИТКУ АВТОМОБІЛЬНИХ ДОРІГ ЗАГАЛЬНОГО КОРИСТУВАННЯ НА 2013 – 2018 РОКИ | 11 |
| 3. ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЦІЛЬОВОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПРОГРАМИ РОЗВИТКУ АВТОМОБІЛЬНИХ ДОРІГ ЗАГАЛЬНОГО КОРИСТУВАННЯ НА 2013-2018 РОКИ | 15 |
| 3.1. Діяльність ДП “Укрдорінвест” як групи управління проектами, що реалізуються із залученням коштів міжнародних фінансових організацій.... | 17 |
| 4. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЦІЛЬОВОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПРОГРАМИ РОЗВИТКУ АВТОМОБІЛЬНИХ ДОРІГ ЗАГАЛЬНОГО КОРИСТУВАННЯ НА 2013-2018 РОКИ | 19 |
| 4.1. Фінансове забезпечення реалізації заходів Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування з будівництва, реконструкції і капітального ремонту автодоріг державного значення..... | 21 |
| 5. СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ У 2013–2015 РОКАХ ДЕРЖАВНОЇ ЦІЛЬОВОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПРОГРАМИ РОЗВИТКУ АВТОМОБІЛЬНИХ ДОРІГ ЗАГАЛЬНОГО КОРИСТУВАННЯ НА 2013–2018 РОКИ | 23 |
| 5.1. Аналіз виконання Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013-2018 роки за даними щорічних звітів, наданих Кабінету Міністрів України..... | 24 |
| 5.2. Фактичне виконання заходів Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013-2018 роки з будівництва, реконструкції і капітального ремонту автомобільних доріг державного значення..... | 28 |
| ВИСНОВКИ..... | 48 |
| ПРОПОЗИЦІЇ..... | 52 |
| ДОДАТКИ..... | 54 |

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення аудиту: План роботи Рахункової палати на 2016 рік.

Мета аудиту: встановлення фактичного стану справ щодо законності, економності, продуктивності та результативності використання коштів державного бюджету на будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт доріг державного значення при виконанні Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013–2018 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 № 696 (далі – Програма), а також стану реалізації заходів Програми за вказаним напрямом.

Предмет аудиту: кошти державного бюджету, виділені Державному агентству автомобільних доріг України у 2013–2015 роках за КПКВК 3111020 “Розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування” (2013, 2015 роки), “Розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування, в тому числі 200.000 тис. грн. на облаштування нерегульованих пішохідних переходів вітчизняними комплексними системами освітлення та позначення дорожніми знаками та розміткою” (2014 рік) та КПКВК 3111600 “Розвиток автомагістралей та реформа дорожнього сектору” (2013–2015 роки), у частині виконання заходів з будівництва, реконструкції та капремонту доріг державного значення в межах Програми; рух цих коштів; нормативно-правові та розпорядчі акти, які регулюють питання аудиту; статистична, фінансова і бухгалтерська звітність про використання коштів державного бюджету; звітність про виконання Програми; управлінські рішення за напрямом аудиту.

Об’єкти аудиту: Міністерство інфраструктури України (далі – Мінінфраструктури, державний замовник – координатор Програми); Державне агентство автомобільних доріг України (далі – Укравтодор, державний замовник Програми і головний розпорядник бюджетних коштів); Служби автомобільних доріг у Дніпропетровській, Львівській, Волинській, Рівненській, Одеській, Херсонській та Київській областях (одержувачі бюджетних коштів); ДП “Українські дорожні інвестиції” (далі – ДП “Укрдорінвест”).

Часові обмеження аудиту: аудит проведено за 2013–2015 роки, аналіз реалізації проектів з будівництва, реконструкції та капремонту автодоріг – з часу затвердження проектно-кошторисної документації.

Критерії аудиту:

- щодо продуктивності: співвідношення між результатами розпорядника та одержувача бюджетних коштів і використаними для досягнення таких результатів коштами бюджету;

- щодо результативності: досягнення результативних показників паспортів бюджетних програм; стан фактичного досягнення запланованих Програмою показників поліпшення транспортно-експлуатаційного стану автодоріг державного значення, своєчасне введення збудованих, реконструйованих (відремонтованих) об’єктів в експлуатацію, забезпечення їх

використання в повному обсязі та досягнення кінцевої мети (результативних показників) надання коштів державного бюджету;

- *оцінка економності*: стан досягнення об'єктами аудиту запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу ресурсів;

- *щодо законності*: відповідність управлінських рішень об'єктів аудиту положенням чинного законодавства.

Методи збирання даних: аналіз нормативно-правових, розпорядчих актів, пов'язаних з предметом аудиту; аналіз документів щодо організації роботи та виконання покладених на об'єкти аудиту завдань; проведення перевірок визначених об'єктів аудиту; аналіз показників статистичної, фінансової та бюджетної звітності, іншої інформації щодо використання бюджетних коштів; перевірка первинних документів, у т.ч. договорів, актів виконаних робіт; огляд об'єктів будівництва, реконструкції та капітального ремонту; отримання усних і письмових пояснень посадових осіб об'єктів аудиту, матеріали попередніх перевірок контролюючих органів та дані внутрішнього аудиту об'єктів аудиту.

ВСТУП

Мережа автомобільних доріг загального користування України має протяжність 169,5 тис. км і була сформована ще за радянських часів.

Українські автомобільні дороги мають високу зношеність і низьку міцність. Дорожнє покриття більшості доріг вичерпало свій ресурс і потребує відновлення відповідно до сучасних навантажень та інтенсивності руху.

На сьогодні розвиток автошляхів відстає від темпів автомобілізації країни. Держава не має жодного автобану європейського рівня, за винятком 16 км траси Київ–Бориспіль. Майже всі автошляхи України проходять через населені пункти і мають обмеження швидкості руху транспорту, середня швидкість на вітчизняних автошляхах у 2–3 рази нижча, ніж у розвинутих європейських країнах. Протяжність швидкісних доріг в Україні становить 280 км, а у Німеччині — 12,5 тис км, Франції — 7,1 тис. кілометрів.

Найбільш критичний стан дорожнього покриття на автодорогах Дніпропетровськ–Миколаїв, Миколаїв–Кіровоград, Одеса–Рені, Стрий–Тернопіль–Кіровоград та інших. У той же час протягом останніх років фінансування витрат на розвиток і утримання автомобільних доріг проводилось без урахування їх технічного стану, збільшення інтенсивності руху, необхідності реконструкції окремих ділянок доріг для переводу у вищу категорію. Фактично, фінансувались в основному витрати на поточний ремонт та експлуатаційне утримання доріг.

За оприлюдненою Мінінфраструктури інформацією¹, якість доріг в Україні - одна з найгірших у світі: Україна посідає 139 місце серед 144 країн. Для порівняння: Польща посідає 89 місце (порівняно із 105 місцем на рік

¹ Стратегічний план розвитку автомобільного транспорту та дорожнього господарства на період до 2020 року, затверджений наказом Мінінфраструктури від 21.12.2015 № 548.

раніше), а Грузія - 65. Лише дороги у Молдові, Мозамбіку, Лівії, Гвінеї та Східному Тиморі гірші за дороги в Україні.

Територією України проходять три міжнародні² і чотири національних транспортних коридори³. Однак через поганий стан доріг транзит спрямовується в обхід її території, і економіка України щороку втрачає чималі суми. Існують ризики повної втрати конкурентоспроможності національної транспортної системи України.

1. ПРАВОВЕ, ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БУДІВНИЦТВА, РЕКОНСТРУКЦІЇ ТА КАПІТАЛЬНОГО РЕМОНТУ АВТОМОБІЛЬНИХ ДОРІГ ДЕРЖАВНОГО ЗНАЧЕННЯ

Правові, економічні, організаційні та соціальні засади забезпечення функціонування автомобільних доріг, їх будівництва, реконструкції, ремонту та утримання в інтересах держави і користувачів доріг регулюються Законом України від 08.09.2005 № 2862 “Про автомобільні дороги” (далі – Закон № 2862).

Згідно з Переліком автомобільних доріг загального користування державного значення⁴, протяжність доріг державного значення становить 49117,4 км, у т.ч. міжнародні автомобільні дороги – 8652,7 км, національні – 4830,4 км, регіональні – 10089,8 км, територіальні – 25544,5 кілометра.

Залежно від пропускну здатності, кількості смуг руху, ширини смуг і проїзної частини автомобільні дороги поділяють на 5 категорій⁵. **Дороги I категорії, у яких обов’язково є розподільча смуга і 2–4 смуги для руху в одному напрямку, становлять 1,3 відс. усіх автошляхів України і мають протяжність усього 2,2 тис. кілометрів.** Решта доріг має по одній смузі для руху в одному напрямку, відрізняються за параметрами та типом покриття і у процентному відношенні: дороги II категорії - 8,0 відс. доріг; III - 17,0 відс.; IV – 62,7 відс.; V – 11,0 відсотка.

Законом № 2862 визначено, що розвиток мережі автомобільних доріг загального користування має для держави пріоритетне значення (стаття 14).

Статтями 6 і 10 Закону № 2862 визначено, що:

- *державну політику і стратегію розвитку всіх видів автомобільних доріг* на території України здійснює центральний орган виконавчої влади в галузі транспорту (Мінінфраструктури);

- *державне управління автомобільними дорогами* здійснює **Державна служба автомобільних доріг України**, що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів

² Критські пан’європейські: № 3 (Берлін–Дрезден–Вроцлав–Львів–Київ); № 5 (Трієст–Любляна–Будапешт (Братислава)–Львів) і № 9 (Гельсінкі–Санкт-Петербург–Москва–Київ–Кишинів–Одеса–Бухарест–Димитровград–Александрополіс).

³ ЧЕС (Чорноморське економічне співробітництво), Європа–Азія, Балтійське море–Чорне море та Євразійський.

⁴ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 № 712 (набула чинності з 01.01.2016).

⁵ ДБН В.2.3-4:2007.

України через керівника центрального органу виконавчої влади у галузі транспорту і який має свої органи управління на місцях.

Указом Президента України від 06.04.2011 № 370 “Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади”⁶ утворено Державне агентство автомобільних доріг України шляхом реорганізації Державної служби автомобільних доріг України.

Положення про Державне агентство автомобільних доріг України затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 439 (набрала чинності з 17.09.2014). **Норми ст. 10 Закону № 2862**, якою регулюється правовий статус Державної служби автомобільних доріг України *(на сьогодні реорганізована)*, **не узгоджуються із нормами ст. 1 і ст. 16 Закону України від 17.03.2011 № 3166** “Про центральні органи виконавчої влади”⁷, які визначають систему центральних органів виконавчої влади – міністерства, що забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах та інші центральні органи виконавчої влади, що утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції.

Законом № 2862 до основних обов’язків органу державного управління автомобільними дорогами загального користування віднесено, зокрема, організацію будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автодоріг за встановленими для них будівельними нормами, державними стандартами і нормами (стаття 11).

Відповідно до ст. 40 Закону № 2862, джерела фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автодоріг загального користування визначаються згідно із законами про державний бюджет на відповідний рік, законами України “Про джерела фінансування дорожнього господарства України”, “Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг”⁸, іншими нормативно-правовими актами.

Правові основи забезпечення фінансування витрат, пов’язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг загального користування, визначає Закон України від 18.09.91 № 1562 “Про джерела фінансування дорожнього господарства України” (далі – Закон № 1562). Такі витрати здійснюються за рахунок бюджетних та інших коштів для реалізації програм розвитку дорожнього господарства України (ст. 2 Закону № 1562).

У Державному бюджеті України щороку передбачаються видатки на фінансування робіт, пов’язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг. Для цього у складі державного бюджету створюється Державний дорожній фонд України (частини перша, друга ст. 3

⁶ Чинний з 12.04.2011 року.

⁷ Із змінами від 27.02.2014 № 795 “Про внесення змін до Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” щодо приведення його у відповідність із Конституцією України”, згідно із якими положення про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади затверджує Кабінет Міністрів України (набрали чинності з 02.03.2014).

⁸ Від 14.12.1999 № 1268.

Закону № 1562). Проте **норми ст. 3 Закону № 1562 у частині створення Державного дорожнього фонду України, порядку формування і напрямів використання його коштів не мають практичного застосування: з 1991 року Державний дорожній фонд України у складі Державного бюджету України не створено.** Слід зазначити, що на необхідності створення цього фонду неодноразово наголошувала Колегія Рахункової палати за результатами попередніх аудитів⁹.

Відповідно до ст. 3 Закону № 1562, дохідна частина цього фонду формується за рахунок надходжень від акцизного збору та ввізного мита на нафтопродукти, акцизного збору та ввізного мита з імпортованих на митну територію України транспортних засобів та шин до них, інших надходжень до Державного бюджету України, в обсягах, що визначаються законом про Державний бюджет України на поточний рік, а також надходжень, визначених ст. 5 цього Закону, а саме: плата за передачу доріг у концесію або в оренду, плата за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні, плата за проїзд автомобільними дорогами України транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів іноземних держав, плата за проїзд платними автомобільними дорогами в порядку та за тарифами, встановленими Кабінетом Міністрів України.

Крім того, Колегія Рахункової палати констатувала, що **у бюджеті країни доходи від плати за проїзд транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні, не враховувалися, оскільки до червня 2007 року механізму зарахування цієї плати не існувало. Лише за 2007 рік до держбюджету не було зараховано 5,6 млн гривень.**

Довідково. Механізм зарахування до бюджету цієї плати визначений Порядком здійснення габаритно-вагового контролю та справляння плати за проїзд автомобільними дорогами загального користування транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові та/або габаритні параметри яких перевищують нормативні, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 27.06.2007 № 879.

Відповідні проекти законів від 24.04.2015 № 2724 “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення Державного дорожнього фонду України” та № 2725 “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення Державного дорожнього фонду України” зареєстровано у Верховній Раді України. У пояснювальній записці до законопроекту № 2724 зазначається, що утворення Державного дорожнього фонду України допоможе забезпечити стабільне фінансування дорожнього господарства і дозволить спрямуванню джерел фінансування дорожнього господарства на інші цілі. За результатами розгляду у Верховній Раді України (29.03.2016) **законопроекти не прийнято.**

⁹ Звіт про результати аудиту використання коштів Державного бюджету України та кредитних ресурсів на будівництво, реконструкцію і капітальний ремонт автомобільних доріг загального користування державного значення, затверджений постановою Колегії Рахункової палати від 15.05.2008 № 10-1; Звіт про результати аналізу утворення та виконання Державним агентством автомобільних доріг України боргових зобов'язань, затверджений постановою Колегії від 27.02.2013 № 3-2.

На сьогодні у Верховній Раді України зареєстровані інші проекти законів від 15.07.2016 № 4015 “а” і № 4014 “а”, які також передбачають створення Державного дорожнього фонду України. Слід зазначити, що **визначені законопроектами такі джерела формування Державного дорожнього фонду України, як плата за передачу автодоріг у концесію і плата за проїзд платними автодорогами, на сьогодні практично не працюють. Експеримент із концесійною дорогою Львів–Краківець не реалізовано впродовж більш як 15 років, а запровадження платних доріг в сучасних умовах є малоімовірним.**

Жодним із законопроектів до джерел формування Державного дорожнього фонду України не віднесено єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України¹⁰. Єдиний збір складається, зокрема, із плати за проїзд транспортного засобу автомобільними дорогами; додаткової плати за проїзд автомобільного транспортного засобу з перевищенням встановлених загальної маси, осьових навантажень та (або) габаритних параметрів. Включення цього збору до Державного дорожнього фонду України є логічним і таким, що суттєво вплине на його наповнюваність.

Законом № 2862 передбачено також, що фінансування будівництва та реконструкції об’єктів дорожнього господарства, які мають загальнодержавне значення та забезпечують функціонування Єдиної транспортної системи України, може здійснюватися із загального фонду державного бюджету, про що у законі про державний бюджет робиться окремий запис (стаття 40). Однак **ця норма також не виконувалася.**

Фактично до 01.01.2015 основними джерелами фінансування дорожнього господарства були кошти спеціального фонду Державного бюджету України, сформованого¹¹ за рахунок акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) в частині нафтопродуктів і транспортних засобів та з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) в частині нафтопродуктів і транспортних засобів; ввізного мита на нафтопродукти і транспортні засоби та шини до них; плати за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні.

У 2015 році, згідно із Законом України “Про Державний бюджет України на 2015 рік”, а також змінами до Бюджетного кодексу України¹², запроваджено фінансування всіх видатків дорожнього господарства із загального фонду держбюджету (за винятком залучених на такі цілі під державні гарантії

¹⁰ Єдиний збір справляється одноразово залежно від режиму переміщення (ввезення, транзит), виду, місткості або загальної маси транспортних засобів і перераховується до Державного бюджету України в повному обсязі.

¹¹ Джерела фінансування дорожнього господарства були визначені пп. 1-3 і 6 частини третьої ст. 29 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456.

¹² З 01.01.2015 набрали чинності зміни, внесені до Бюджетного кодексу України Законом України від 28.12.2014 № 79, якими пп. 1-3 та 6 частини третьої ст. 29 та п. 2 частини четвертої ст. 30 Кодексу було виключено.

коштів, які відображаються у складі спеціального фонду Державного бюджету України). 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 не реально забезпечити поліпшення стану доріг та оптимізацію їх мережі відповідно до вимог розвитку економіки держави, які вимагають будівництва нових доріг і збереження від руйнування існуючих. Без створення Державного дорожнього фонду України заяви Уряду про початок масштабного ремонту автодоріг з 2017 року є голосливими і нічим не підкріпленими.

У пояснювальній записці до проекту Закону № 2724 зазначено, що *“відтепер виділення коштів на дороги відбувається за залишковим принципом, як правило – наприкінці місяця, після того, як будуть задоволені потреби інших сфер економіки, що мають захищені статті або цільові джерела фінансування у спеціальному фонді держбюджету”*. За наведеною у цій записці інформацією, *“рівень фінансування дорожніх робіт за останні 10 років становив 14-34 відс. від науково обґрунтованої мінімально необхідної потреби. Недостатньо коштів навіть для першочергових робіт з поточного ремонту та експлуатаційного утримання доріг. Одним із негативних наслідків недостатнього фінансування дорожньої галузі стали незворотні руйнування і небезпека втрати стратегічної мережі автомобільних доріг”*.

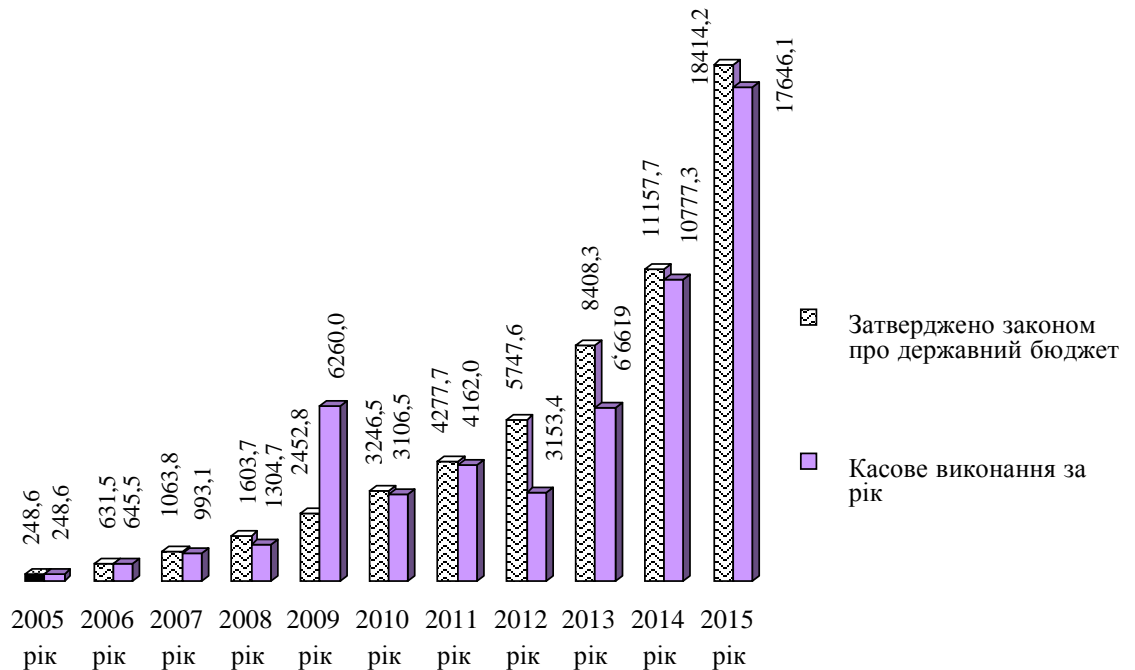
Для збільшення видатків на дорожню галузь Україною та Укравтодором під гарантії Кабінету Міністрів України укладалися кредитні угоди з банками і міжнародними фінансовими організаціями (ЄБРР, МБРР, ЄІБ).

Довідково. За підсумками розгляду Рахунковою палатою Звіту про результати аналізу утворення та виконання Державним агентством автомобільних доріг України боргових зобов'язань (затверджений 27.02.2013) Колегія Рахункової палати констатувала, що за період з 2000 року по 2012 рік включно було укладено 8 угод щодо залучення кредитних ресурсів у загальному обсязі 1475 млн євро та 850 млн дол. США. Із них фактично залучено 782,7 млн євро та 256,5 млн дол. США. Крім того, у результаті розміщення облігацій Укравтодору сума запозичень ще збільшилася. Аудит показав, що Укравтодор став залучати нові кредити на погашення раніше залучених.

На практиці залучені кредитні ресурси суттєво не впливали на покращення стану мережі автомобільних доріг загального користування. Склалася ситуація, коли витрати бюджету на погашення кредитів за окремою бюджетною програмою 3111030 *“Виконання боргових зобов'язань за кредитами, отриманими під державні гарантії на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування”* постійно збільшувалися, а видатки Укравтодору на безпосереднє фінансування дорожньої галузі, навпаки, зменшувалися. Фактично вже в 2011 році кожна третя гривня, отримана Укравтодором, була спрямована не на розвиток доріг, а на погашення кредитів. У 2015 році видатки Укравтодору на погашення кредитів із загального фонду держбюджету досягли пікового значення - 17,6 млрд гривень.

Динаміка видатків на погашення зобов'язань за кредитами наведена в діаграмі 1.

Діаграма 1. Видатки Укравтодору на погашення зобов'язань за кредитами з 2005 року, млн грн



За розрахунками Укравтодору, в 2016 році обсяг видатків на погашення зобов'язань за кредитами орієнтовно становитиме 10,4 млрд. гривень.

Згідно із ст. 87 Бюджетного кодексу України¹³, до видатків, що здійснюються з Державного бюджету України (з урахуванням особливостей, визначених п. 5 частини другої ст. 67¹ цього кодексу), належать видатки, зокрема, на державні програми розвитку дорожнього господарства.

Основні засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм регулюються спеціальним Законом України від 18.03.2004 № 1621 “Про державні цільові програми” (далі - Закон № 1621) і Порядком розроблення та виконання державних цільових програм, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 106 (далі - Порядок № 106).

Постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 № 696 (далі - Постанова № 696) затверджено Державну цільову економічну програму розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013-2018 роки. Додатком № 1 до Програми є її паспорт; додатком № 2 – завдання і заходи Програми; додатком № 3 – очікувані результати виконання.

Структуру завдань Програми проілюстровано на схемі в додатку 1. Програма налічує 6 розділів¹⁴, кожен із яких містить завдання (загалом 13 завдань у розрізі заходів, строків їх виконання, обсягів і джерел фінансування).

¹³ Пункти 15, 21 частини першої статті 87.

¹⁴ Розділи: I. “Будівництво та реконструкція автомобільних доріг загального користування”; II. “Капітальний ремонт автомобільних доріг загального користування”; III. “Поточний середній ремонт автомобільних доріг загального користування”; IV. “Експлуатаційне утримання та поточний дрібний ремонт автомобільних доріг загального користування”; V. “Забезпечення інноваційного розвитку дорожньої галузі”; VI. “Виконання зобов'язань за кредитами, отриманими під гарантію Уряду”.

Паспортом Програми визначено, що її державним замовником – координатором є Мінінфраструктури, державним замовником – Укравтодор, керівником - перший заступник Міністра інфраструктури. Метою Програми є забезпечення ефективного функціонування та розвитку мережі автодоріг загального користування, будівництва та реконструкції 1,5 тис. км доріг, проведення ремонту понад 24 тис. км доріг, що становить **лише 15,5 відс. мережі доріг** загального користування. Отже, **Програма охоплює менше однієї шостої частини всіх доріг і не вирішує проблеми проведення ремонтів з дотриманням міжремонтних термінів¹⁵ на всіх дорогах України.**

Одним із джерел фінансування Програми передбачено кошти міжнародних фінансових організацій (далі – МФО). Питання реалізації проектів, що підтримуються за рахунок фінансових ресурсів МФО, у 2013-2015 роках регулювалося Порядком ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями¹⁶ (далі – Порядок № 1027).

Питання створення та діяльності груп управління проектами (далі - ГУП) регулюються Порядком діяльності груп управління проектами економічного і соціального розвитку України, які підтримуються міжнародними фінансовими організаціями¹⁷. Зазначеним Порядком також визначені основні функції ГУП.

2. АНАЛІЗ РОЗРОБЛЕННЯ ТА ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ЦІЛЬОВОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПРОГРАМИ РОЗВИТКУ АВТОМОБІЛЬНИХ ДОРІГ ЗАГАЛЬНОГО КОРИСТУВАННЯ НА 2013 – 2018 РОКИ

Аудит показав, що погодження проекту Програми тривало більше року через наявність зауважень і нерегульованість розбіжностей із заінтересованими органами влади. Зокрема, зауваження Мінфіну до проекту Програми були такими:

- **положення документа не враховують вимог Порядку № 106, зокрема, у проекті Програми відсутні:**

- **оцінка та обґрунтування реальних обсягів фінансових ресурсів за джерелами фінансування з урахуванням прогнозних показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні три роки, затверджених в установленому порядку;**

¹⁵ **Міжремонтний строк служби дорожнього одягу (покриття)** - період у роках від введення дороги в експлуатацію до першого капітального (поточного) ремонту або між суміжними ремонтами (наказ Мінрегіону від 14.02.2012 № 54).

¹⁶ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1027, втратив чинність 04.03.2016 у зв'язку із набранням чинності Порядком підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.2016 № 70.

¹⁷ Затверджений спільним наказом Міністерства фінансів України, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства юстиції України від 29.10.2002 № 905/308/550/93/5.

- **детальні розрахунки** необхідних прогнозних обсягів фінансування заходів Програми з різних джерел з розподілом за роками;

- у додатку № 2 до проекту Програми визначені переліки об'єктів будівництва, реконструкції, капітального, поточного та середнього ремонтів автомобільних доріг загального користування. Водночас **відсутня** вичерпна **інформація про критерії формування переліків об'єктів** за видами робіт і в розрізі областей, у тому числі **щодо наявності проектної документації** на вказані об'єкти.

Як показав аудит, **остаточний варіант проекту Програми**, поданий Мінінфраструктури до Кабінету Міністрів України на розгляд та затвердження, **всупереч вимогам Порядку № 106, не містив такої інформації:**

- у розділі “Шляхи і способи розв’язання проблеми” - **оптимального варіанта розв’язання проблеми** без урахування недоліків альтернативних варіантів (п. 27);

- у розділі “Очікувані результати-ефективність програми” - **розрахунків** кількісних та якісних **показників** (економічні, соціальні, екологічні, наукові), яких передбачається досягти в результаті виконання програми з обґрунтуванням їх ефективності (п. 29);

- у розділі “Обсяги та джерела фінансування” - **детальних розрахунків** необхідних **прогнозних обсягів фінансування заходів програми** з різних джерел з розподілом за роками; прогнозних обсягів фінансування, спрямованих на капітальні вкладення, інноваційну діяльність (*дослідження і розробки*), наукові дослідження та розробки, а також інших джерел фінансування (*власні кошти виконавця, гранти, залучені кредити та інші кошти*); обґрунтувань реальних можливостей фінансування програми за рахунок коштів державного бюджету (*з урахуванням прогнозних показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні роки*), місцевих бюджетів та інших джерел.

Фактично **Мінінфраструктури** подало на затвердження **неузгоджений з Мінфіном і Мінекономрозвитку проект Програми**, яку **Кабмін затвердив з тими самими недоліками, що містилися в проекті Програми**. На засіданні Уряду 11.07.2013 (протокол № 44) було вирішено прийняти постанову про затвердження Програми та доручити Мінінфраструктури доопрацювати її у тижневий строк з урахуванням пропозицій, висловлених під час обговорення.

Довідково. *Пропозиції стосувалися активізації робіт із залучення інших додаткових джерел фінансування для будівництва та експлуатації автодоріг на умовах державного приватного партнерства (концесії); розроблення разом із заінтересованими центральними органами влади плану заходів щодо запровадження механізмів державного приватного партнерства і концесії на будівництво та експлуатацію доріг з метою прискорення реалізації концесійних проектів; забезпечення передачі автомобільних доріг загального користування місцевого значення з відповідним фінансовим ресурсом в управління місцевих органів виконавчої влади.*

Забезпечити виконання протокольного рішення Мінінфраструктури 07.08.2013 передоручило Укравтодору. Однак це **рішення Мінінфраструктури та Укравтодор не виконали, Програму з урахуванням наведених вище пропозицій не доопрацювали.**

Отже, в порушення ст. 8 Закону № 1621 Укравтодор (державний замовник) належного контролю при розробленні та затвердженні Програми не здійснював. Програма не відповідає ряду вимог Порядку № 106, містить арифметичні та інші суттєві недоліки, проте жодних змін до неї за три з половиною роки Укравтодор (голови Прусенко Є.Д., Малін О.Л., Підгайний С.Г., Батищев А.В.) не ініціював.

Крім того, проведений контрольною групою аналіз показав, що Програма містить ряд недоліків, які нівелюють важливість реалізації її заходів, а саме:

- за завданням 1 “Будівництво та реконструкція автомобільних доріг державного значення” розділу I в розрізі заходів не визначено буде здійснюватися будівництво доріг чи їх реконструкція;

- усі включені до Програми заходи не містять конкретизації ділянок доріг, на яких плануються роботи з будівництва, реконструкції і ремонту;

- завдання 1, 7 і 9 Програми містять захід “Інших автомобільних доріг, відповідно до затверджених Кабінетом Міністрів України переліків об’єктів”, який не деталізовано. Включення цього заходу до Програми було недоцільним, оскільки, відповідно до ст. 3 Закону № 1562, перелік об’єктів та обсягів бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію та капремонт автодоріг загального користування державного значення затверджується Кабінетом Міністрів України. Такі переліки об’єктів доріг державного значення з розбивкою на конкретні ділянки Уряд затверджував щороку.

Довідково. У 2013 році: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.03.2013 № 381-р “Про затвердження переліку об’єктів будівництва, реконструкції та капітального ремонту автомобільних доріг загального користування державного і місцевого значення у 2013 році та обсягів бюджетних коштів для їх фінансування”; постанови Кабінету Міністрів України від 20.03.2013 № 219 “Про затвердження переліку об’єктів будівництва, реконструкції, капітального та поточного ремонту автомобільних доріг загального користування державного і місцевого значення та обсягів їх фінансування у 2013 році за кредитами, залученими під державні гарантії у 2012 році” (із змінами від 13.11.2013 № 830) і від 23.10.2013 № 782 “Деякі питання використання коштів, залучених у 2013 році під державні гарантії Державним агентством автомобільних доріг”); у 2014 році: постанови Кабінету Міністрів України від 12.02.2014 № 46 “Деякі питання використання у 2014 році коштів, залучених у 2012 році під державні гарантії Державним агентством автомобільних доріг” (зміни від 04.06.2014 № 168), від 04.06.2014 № 169 “Деякі питання використання у 2016 році залучених у 2013 році під державні гарантії Державним агентством автомобільних доріг”; у 2015 році: постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 498 “Деякі питання використання у 2015-2017 роках коштів, залучених у попередні роки під державні гарантії Державним агентством автомобільних доріг” (із змінами від 30.09.2015 № 805, від 16.12.2015 № 1124 і від 23.12.2015 № 1074).

Як показали результати аудитів в областях, до Програми включені об’єкти (Київська область: будівництво, реконструкція і капремонт автодороги М-01 Київ–Чернігів–Нові Яриловичі (на Гомель) та будівництво і реконструкція Н-07 Київ–Суми–Юнаківка (на Курськ); Херсонська область: (будівництво та реконструкція автодороги М-18 Харків–Сімферополь–Алушта–Ялта), яких не було у пропозиціях служб автодоріг у Київській та Херсонській областях до проекту Програми. У той же час обсяг включених до Програми видатків за заходом “Будівництво та реконструкція автодороги

Знам'янка–Луганськ–Ізварине” на 1031,4 млн грн перевищує пропозиції Служби автодоріг у Дніпропетровській області до проекту Програми.

Також контрольною групою встановлено, що завдання і заходи з виконання Програми, наведені у додатку № 2, містять ряд арифметичних помилок, у результаті яких загальний прогностичний обсяг фінансування Програми завищено, а значення результативних показників занижено:

- за завданням 7 “Капітальний ремонт автомобільних доріг державного значення” розділу II Програми у графі “разом за завданням 7” прогностичний обсяг фінансування затверджений на суму 22834,03 млн грн, тоді як підрахована за джерелами фінансування (державний бюджет, кредитні кошти, кошти МФО) загальна сума становить 23033,9 млн грн (9110,03 млн грн + 1940,4 млн грн + 11983,47 млн гривень). Тобто **прогностичний обсяг фінансування** за завданням 7 і, відповідно, за розділом II Програми, затверджений Постановою № 696, **занижено на 199,87 млн грн;**

- у графах “разом за Програмою”, у тому числі “державний бюджет”, прогностичний обсяг фінансування - 214034,17 млн грн і 133582,03 млн грн відповідно (затверджений Постановою № 696). Проведеним контрольною групою арифметичним підрахунком розділів 1-6 Програми встановлено, що **підсумок цих показників завищено на 722,71 млн гривень**. Аналогічно завищені і підсумкові прогностичні обсяги фінансування за роками;

- за заходом 3 “Відновлення автомобільних доріг та штучних споруд, що постраждали від повені в 2008 і 2010 роках у Львівській області” завдання 4 розділу I у графі “усього” **не враховано 1,3 км** відновлення автодоріг у 2016 році. У результаті за розділом I Програми значення **результативного показника занижено на 1,3 км;**

- за заходом 4 завдання 4 розділу I “Відновлення автомобільних доріг та штучних споруд, що постраждали від повені у 2008 і 2010 роках у Закарпатській області” джерело фінансування у графі “кредитні кошти” у сумі 1,0 млн грн включено до загального прогностичного обсягу фінансування заходу та підсумку за 2016 рік, однак **на 2016 рік** таке джерело фінансування як “кредитні кошти” **взагалі не визначене.**

Отже, **загальний прогностичний обсяг фінансування Програми, затверджений Постановою № 696, за проведеними контрольною групою підрахунками становить 213511,33 млн грн (214034,17+199,87-722,71=213511,33), що на 522,8 млн грн менше затвердженого обсягу (214034,17 млн гривень)**. Аналогічно завищені і підсумкові прогностичні обсяги фінансування за роками. Крім того, по окремих об’єктах¹⁸ з визначеними обсягами фінансування **відсутнє значення результативного (фізичного) показника**, який необхідно досягти, тобто жодного кілометра виконаних робіт не передбачено. У завданні 13 “Погашення зобов’язань за кредитами, отриманими під гарантію Уряду” розділу VI Програми **відсутні найменування заходів та результативні показники їх виконання.**

¹⁸ “М-05 Київ–Одеса (Київська, Черкаська області)”, “обхід м. Кагарлик (Київська область)”, “М-06 Київ–Чоп (на Будапешт через Львів, Мукачеве, Ужгород)”.

Фактично Уряд і так щороку, відповідно до Закону № 1562, затверджує переліки об'єктів і визначає обсяги їх фінансування. Отже, вже на етапі затвердження Програми було зрозуміло, що вона є декларативною і не матиме реального впливу на стан автодоріг в Україні.

Крім того, Програма не враховує змін пасажиро- та вантажопотоків в Україні, особливо в контексті окупації АР Крим та подій на Сході України.

При цьому викликає здивування непрофесійність у виборі об'єктів капітального ремонту автодоріг. На підходах до Києва за рахунок коштів МФО з нормальних доріг роблять ще кращі, тоді як на півдні і в центрі України доріг взагалі немає. Наприклад, дороги Миколаївщини небезпечні для проїзду, а здійснення транспортного сполучення на автодорозі Одеса–Мелітополь–Новоазовськ (М-14) у межах Херсонської і Миколаївської областей ускладнене незадовільним станом дороги. Ця дорога є безальтернативним варіантом автотранспортного сполучення між містами Миколаїв та Херсон і забезпечує вихід до портів. Як наслідок, Україна втрачає свій транзитний потенціал.

3. ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЦІЛЬОВОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПРОГРАМИ РОЗВИТКУ АВТОМОБІЛЬНИХ ДОРІГ ЗАГАЛЬНОГО КОРИСТУВАННЯ НА 2013-2018 РОКИ

Аудит показав, що організаційне забезпечення у 2013-2015 роках реалізації Програми було так само формальним, як і її формування. Фактично єдиним виконавцем завдань і заходів Програми був Укравтодор.

За іншими виконавцями, визначеними паспортом Програми (Рада міністрів АР Крим, обласні та Севастопольська міська держадміністрації), виконання жодного заходу не закріплено. Учасності у її реалізації вони не брали і звітів про виконання Програми (квартальні та річні) до Мінінфраструктури не подавали.

Відповідно, п. 3 Постанови № 696, згідно з яким наведених вище виконавців зобов'язано надавати Мінінфраструктури інформацію про стан виконання Програми для її узагальнення та подання Кабінетові Міністрів України і Міністерству економічного розвитку і торгівлі, не виконується. У той же час змін до Постанови № 696 щодо уточнення переліку виконавців Програми Мінінфраструктури не ініціювало.

Враховуючи, що Укравтодор одночасно є державним замовником Програми і єдиним виконавцем її завдань і заходів, діяльність Мінінфраструктури як координатора Програми обмежувалася надсиланням звітів про виконання Укравтодором заходів Програми. Питання фінансування та виконання Програми за три з половиною роки її реалізації на засіданнях Колегії Мінінфраструктури (міністри Козак В.В., Бурбак М.Ю., Пивоварський А.М.) жодного разу не розглядалися.

Крім того, **Мінінфраструктури та Укравтодором не дотримано окремих вимог Порядку № 106:**

◀ **методику** оцінки ефективності виконання програми, передбачену п. 29 Порядку № 106, **Укравтодор не розробив**. Як наслідок, оцінка ефективності виконання Програми не здійснювалася, **пояснювальні записки до звітів** про її виконання такої **оцінки не містять**;

◀ відповідно до п. 38 Порядку № 106, керівник програми інформує Державну службу зайнятості про виконавців заходів програми та обсяги створення нових робочих місць протягом десяти днів з дня визначення виконавців. Проте таку **інформацію** щодо Програми до Державної служби зайнятості перші заступники Міністра інфраструктури (Єфименко К.О., Малін О.Л.) **не подавали**.

У 2014 році Міністр інфраструктури України Козак В.В. доручав¹⁹ Укравтодору надати проект змін до Програми з урахуванням її виконання у 2013 році. Через два роки, у 2016 році, в.о. Міністра Омелян В.В. також доручав²⁰ Укравтодору в термін до 29.01.2016 вжити заходів для внесення відповідних змін до Постанови № 696 у зв'язку з низьким рівнем фінансування дорожньої галузі. Укравтодор, як державний замовник і єдиний виконавець Програми, звернувся до Мінінфраструктури з проханням перенести термін розроблення змін до неї на період до прийняття Верховною Радою України та Урядом відповідних рішень. Планом заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” у 2015 році²¹ планувалося розпочати децентралізацію системи управління автосторогами загального користування. Децентралізація, зокрема, передбачала передачу доріг місцевого значення до сфери управління облдержадміністрацій і розмежування функцій замовника та виконавця будівництва, ремонту та утримання доріг шляхом створення на базі ВАТ “ДАК “Автомобільні дороги України” регіональних компаній і їх подальшої приватизації (пункти 156 і 157).

Відповідний законопроект “*Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування системи управління автомобільними дорогами загального користування*” у Верховній Раді України зареєстровано 27.11.2014 за № 954. На засіданні Верховної Ради України 16.07.2015 прийнято рішення щодо повернення проекту для доопрацювання. Законопроект 16.09.2015 розглянуто на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань транспорту та підтримано для розгляду у повторному другому читанні.

На засіданні Верховної Ради України 26.11.2015 законопроект знято з розгляду для подання в пакеті з законопроектами “*Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення Державного дорожнього фонду*” (реєстр. № 2724 від 24.04.2015) та “*Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення Державного дорожнього фонду*” (реєстр. № 2725 від 24.04.2015). **Законопроект було включено** до порядку денного Верховної Ради

¹⁹ Окреме доручення від 22.01.2014 № 59/22/11-14.

²⁰ Окреме доручення від 19.01.2016 № 44/25/11-16.

²¹ Затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04.03.2015 № 213-р.

України спільно з проектами про Державний дорожній фонд України на 22.12.2015, однак розгляд не відбувся.

3.1. Діяльність ДП “Укрдорінвест” як групи управління проектами, що реалізуються із залученням коштів міжнародних фінансових організацій

У 2013-2015 роках залучення коштів МФО для фінансування заходів Програми здійснювалось у рамках реалізації таких інвестиційних проектів: “Покращення автомобільних доріг та безпеки руху” (*перший та другий кредити МБРР*); “Покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг на підходах до м. Києва” (*четвертий кредит ЄБРР та ЄІБ, етапи I, II*).

Згідно з розділом 1.02 “Визначення” Кредитної угоди²² “Покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг на під’їздах до м. Києва” між Україною та ЄБРР, “ГУП - група управління Проектом, яка повинна бути створена в рамках установи, що його впроваджує (Укравтодор), для координації, моніторингу та оцінки всіх аспектів виконання Проекту, у т.ч. закупівлі товарів, робіт і послуг для Проекту”. Обов’язком позичальника (Україна), відповідно до розділу 3.01 “Інші позитивні зобов’язання за Проектом”, є створення ГУП і керування нею, як передбачено в розділі 2.03 Проектної угоди.

Довідково. Відповідно до розділу 2.03 Проектної угоди “для координації, управління, контролю та оцінки всіх аспектів реалізації Проекту, у тому числі закупівлі товарів, робіт і послуг для Проекту, Установа, що впроваджує Проект (Укравтодор), якщо з Банком не погоджено іншого, створює та увесь час у ході виконання Проекту використовує Групу управління Проектом з достатніми ресурсами та персоналом відповідної кваліфікації згідно з повноваженнями, прийнятними для Банку”.

Крім того, відповідно до розділу 6.07 Фінансової угоди²³ “Європейські дороги України II “Проект покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг на підходах до м. Києва” між Україною та ЄІБ, “Позичальник (Україна) розпоряджається, щоб Замовник (Укравтодор), якщо інше не погоджено з Банком, забезпечив створення ГУП або іншої організаційної групи з еквівалентними функціями”.

Довідково. Відповідно до вимог розділу 6.07 вказаної Фінансової угоди, “ГУП створюється для координації, моніторингу та оцінювання всіх аспектів реалізації Проекту, у т.ч. управління такими аспектами, зокрема, для закупівлі товарів, робіт і послуг для Проекту”.

Також п. 14 Порядку № 1027, зокрема, передбачено, що “відповідальний виконавець з реалізації інвестиційного проекту ... призначає координатора проекту, утворює групу управління проектом”.

Порядком № 1027 передбачено декілька варіантів створення ГУП:

- як окремого структурного підрозділу відповідального виконавця (Укравтодор), уповноваженого рішенням Укравтодору забезпечувати здійснення заходів з підготовки та реалізації проекту;

²² Ратифікована Законом України від 15.06.2011 № 3514.

²³ Ратифікована Законом України від 16.11.2011 № 4042.

- як групи консультантів, уповноважених договорами між Укравтодором і фізичними особами-консультантами забезпечувати здійснення заходів з підготовки та реалізації проекту.

Встановлено, що окремий структурний підрозділ для здійснення таких функцій Укравтодор не уповноважував, фізичних осіб-консультантів на договірній основі не залучав.

Утім, Укравтодор ініціював²⁴ утворення та створив державне підприємство “Укрдорінвест”. Відповідно до затвердженого Укравтодором статуту, це підприємство створене з метою забезпечення поточного управління підготовкою та реалізацією інвестиційних проектів. Укравтодор щороку власними наказами призначав координатора проекту. Цими ж наказами визначав, що ДП “Укрдорінвест” є групою управління проектами.

Фактично Укравтодор створив державне підприємство, яке належить до його сфери управління, і щороку²⁵ здійснював у нього закупівлю послуг з реалізації інвестиційних проектів за процедурою закупівлі в одного учасника.

Слід зазначити, що у 2013 році Мінекономрозвитку провело моніторинг закупівлі Укравтодором вказаних послуг у ДП “Укрдорінвест”. **Відповідно до висновку Мінекономрозвитку²⁶, процедура закупівлі в одного учасника застосована Укравтодором за відсутності умови, передбаченої п. 2 частини другої ст. 39 Закону України “Про здійснення державних закупівель”.**²⁷ Умовою для застосування цієї процедури є відсутність конкуренції на товари, роботи чи послуги, які можуть бути поставлені, виконані чи надані тільки певним постачальником (виконавцем), за відсутності при цьому альтернативи. Вказана процедура має застосовуватися як виняток.

Умовами укладених з ДП “Укрдорінвест” договорів передбачалося щомісячне надання Укравтодору звітів щодо моніторингу реалізації проектів і виконання окремих етапів надання послуг. Ці етапи визначені календарними планами кожного з проектів, які є невід’ємною частиною договорів. Встановлено, що ДП “Укрдорінвест” такої умови договорів **не виконувало. Звітів про виконання окремих етапів надання послуг кожного з проектів не складало і до Укравтодору не подавало.** Такі звіти відсутні як в Укравтодорі, так і на ДП “Укрдорінвест”.

Крім того, статутом ДП “Укрдорінвест” визначено, що призначення та звільнення головного інженера здійснюється наказом Укравтодору. Однак ДП “Укрдорінвест” призначало та звільняло головного інженера²⁸ власними наказами. Отже, ДП “Укрдорінвест” **не дотримувало положень власного**

²⁴ Окреме доручення Голови Укравтодору Гуржоса В.М. від 28.10.2008 № 169-ОС.

²⁵ У 2013 році на підставі договору про надання послуг від 27.12.2012 № 19, у 2014 році та січні-березні 2015 року – договору про надання послуг щодо керування будівельними проектами від 08.01.2014 № 1, у квітні-грудні 2015 року та у січні-березні 2016 року – договору про надання послуг щодо керування будівельними проектами від 20.04.2015 № 2.

²⁶ Лист від 15.02.2013 № 3303-05/5518-07.

²⁷ Від 01.06.2010 № 2289 (втратив чинність 20.04.2014).

²⁸ Звільнений з 01.08.2013, призначений з 21.10.2014.

статуту, а Укравтодор – власних наказів. Наказів на призначення та звільнення головного інженера ДП “Укрдорінвест” Укравтодор не видавав, а лише погоджував.

Головний інженер ДП “Укрдорінвест” має забезпечувати²⁹, зокрема, дотримання проектно-кошторисної документації та специфікації при виконанні ремонтних робіт; розглядати висновки інженерів щодо зміни проектних рішень, збільшення вартості та продовження термінів виконаних робіт. Встановлено, що посада головного інженера ДП “Укрдорінвест” була вакантною понад 14 місяців (у період з 01.08.2013 по 20.10.2014), проте виконання обов’язків головного інженера на іншу посадову особу в цей період не покладалося.

4. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЦІЛЬОВОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПРОГРАМИ РОЗВИТКУ АВТОМОБІЛЬНИХ ДОРІГ ЗАГАЛЬНОГО КОРИСТУВАННЯ НА 2013-2018 РОКИ

Фінансове забезпечення виконання Програми здійснюється у межах коштів, передбачених Укравтодору в державному бюджеті (загальний і спеціальний фонд). Кошти інвесторів як одне із передбачених Програмою джерел її фінансування взагалі не залучалися.

Визначений Програмою прогнозний обсяг фінансування (2013-2018 роки) становить 214034,17 млн грн, у тому числі на 2013-2015 роки – 95414,9 млн гривень. Обсяги фінансування Програми у 2013–2015 роках за даними щорічних звітів про її виконання наведено у таблиці.

Обсяги фінансування Програми у 2013–2015 роках за даними щорічних звітів про її виконання

| Розділи Програми | Разом 2013-2015 роки | | |
|---|----------------------|------------------|---------------------|
| | план, млн грн | факт, млн грн | виконання, відс. |
| Розділ I “Будівництво та реконструкція автомобільних доріг загального користування” | 20965,2 | 2745,6 | 13,09 |
| Розділ II “Капітальний ремонт автомобільних доріг загального користування” | 9271,7 | 4222,7 | 45,54 |
| Розділ III “Поточний середній ремонт автомобільних доріг загального користування” | 24682,0 | 4175,2 | 16,91 |
| Розділ IV “Експлуатаційне утримання та поточний дрібний ремонт автомобільних доріг загального користування” | 14774,3 | 9367,2 | 63,4 |
| Розділ V “Забезпечення інноваційного розвитку дорожньої галузі” | 961,3 | 155,5 | 16,18 |
| Розділ VI “Погашення зобов’язань за кредитами, отриманими під гарантію Уряду” | 24406,0 | 34662,6 | 142,02 |
| Разом за Програмою | 95414,9 | 57281,7 | 60,03 |

²⁹ Відповідно до розподілу обов’язків між директором, головним інженером та заступниками директора (в редакції наказів ДП “Укрдорінвест” від 04.01.2013 № 06-ОД, від 03.03.2013 № 17-ОД, від 28.05.2015 № 41-ОД).

Програмою *кошти МФО та кредитні кошти* визначено окремо як інші джерела фінансування. По суті, кошти МФО і кредитні кошти є коштами державного бюджету і відображаються у складі спеціального фонду держбюджету. Фактично єдиним джерелом фінансування Програми є кошти держбюджету. Спрямування коштів на фінансування всіх заходів Програми у 2013-2015 роках здійснювалося за 5-ма бюджетними програмами.

Довідково. КПКВК 3111020 *“Розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування”* (у 2014 році назва КПКВК 3111020 була іншою: “Розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування, в тому числі 200,0 тис. грн на облаштування нерегульованих пішохідних переходів вітчизняними комплексними системами освітлення та позначення дорожніми знаками та розміткою”); КПКВК 3111030 *“Виконання боргових зобов’язань за кредитами, отриманими під державні гарантії на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування”*; КПКВК 3111600 *“Розвиток автомагістралей та реформа дорожнього сектору”*; КПКВК 3111090 *“Розвиток дорожнього господарства областей української частини Карпатського євросереєону (зокрема, доріг Мукачеве–Львів, Татарів–Кам’янець-Подільський)”* (2015 рік); КПКВК 3511450 *“Державний фонд регіонального розвитку”* (2015 рік, головний розпорядник коштів - Міністерство фінансів України).

Як видно з таблиці, всі заходи Програми профінансовано у 2013-2015 роках на суму **57281,7 млн грн**, що становить **60,03 відс.** від передбаченого нею обсягу на цей період.

Водночас, відповідно до фінансових звітів Укравтодору за КПКВК 3111020 (форма 4-2д³⁰), на **казначейському рахунку Укравтодору обліковуються залишки невикористаних кредитних коштів:** станом на 01.01.2014 - **6789,0 млн грн**; на 01.01.2015 - **6109,3 млн грн**; на 01.01.2016 - **5396,2 млн гривень**.

Ці кошти були залучені Укравтодором ще в 2010-2011 роках, відповідно до постанов Кабміну³¹, і **2012-2013 роках шляхом випуску облігацій під державні гарантії** на виконання постанов Уряду³², які викупили українські банки³³, та **зараховані до спецфонду держбюджету у сумі 10051,5 млн гривень.** За інформацією Укравтодору, станом на 01.06.2016 використано залучених коштів на дорожні роботи в обсязі **4656,6 млн гривень.** Решта спеціально залучених Укравтодором коштів (**5,4 млрд грн**) на дорожню галузь протягом трьох років не використана.

³⁰ Звіт про надходження і використання коштів, отриманих за іншими джерелами власних надходжень.

³¹ Від 11.08.2010 № 740 “Про надання у 2010 році державних гарантій за зобов’язаннями Державної служби автомобільних доріг” і від 06.06.2011 № 634 “Про надання у 2011 році державних гарантій за зобов’язаннями Державної служби автомобільних доріг”.

³² Від 14.05.2012 № 393 “Питання надання у 2012 році державних гарантій для забезпечення виконання зобов’язань Державного агентства автомобільних доріг” і від 03.07.2013 № 479 “Про надання у 2013 році державних гарантій за зобов’язаннями Державного агентства автомобільних доріг”.

³³ ПАТ “Ощадбанк” – 1328654,0 тис. грн, ПАТ “Укресімбанк” – 1674833,0 тис. грн, ПАТ “Дельта-банк” – 820720,0 тис. грн, ПАТ “Укргазбанк” – 1163887,0 тис. грн, АТ “Дельта Банк” – 504830,0 тис. грн, ПАТ “ФІТОБАНК” – 304786,0 тис. грн, ПАТ “Банк 3/4” – 253840,0 тис. гривень.

При цьому Укравтодор за користування 10051,5 млн грн залучених коштів уже сплатив 9894,9 млн грн (погашення облигацій, відсотки, обслуговування депозитарію).

За інформацією Укравтодору, викладеною в його численних за три роки зверненнях до Президента України (Янукович В.Ф.), Прем'єр-міністра України (Азаров М.Я.), Першого віце-прем'єр-міністра (Арбузов С.Г.), Міністра фінансів (Колобов Ю.В., Шлапак О.В.), Голови Державної казначейської служби (Харченко С.І.), залишки залучених коштів утворилися через те, що Казначейство практично не здійснювало платежів з посиланням на відсутність фінансового ресурсу на єдиному казначейському рахунку. Через відсутність фактичних надходжень територіальні управління Казначейства відмовляли службам у реєстрації бюджетних фінансових зобов'язань.

На підтвердження цієї інформації контрольній групі надано десятки звернень Укравтодору до Мінфіну та Казначейства з проханням відкрити та спрямувати асигнування службам автомобільних доріг в областях з метою реєстрації бюджетних фінансових зобов'язань з одночасним підкріпленням фінансовим ресурсом.

Непроведення платежів призводило до виникнення незареєстрованої кредиторської заборгованості за вже виконані підрядниками роботи. Як наслідок, підрядні організації, які були залучені до виконання дорожніх робіт, зверталися з позовами до суду щодо стягнення заборгованості із замовників, якими є служби автомобільних доріг в областях. Прийняття судами позитивних рішень за позовами підрядників призводило до періодичних блокувань казначейських рахунків служб, а в подальшому – до безспірного списання коштів на користь позивача та додаткових непередбачених витрат, пов'язаних із рішенням суду.

Наприклад, ГУ Казначейства у Київській області надано накази господарського суду про примусове стягнення зі Служби автомобільних доріг у Київській області коштів на загальну суму 48,8 млн грн, з них основна сума боргу – 33,2 млн грн, додаткових витрат, пов'язаних з рішенням суду, - 15,6 млн гривень.

Фактично сума сплачених зобов'язань майже досягла обсягу залучених коштів. При цьому понад 50 відс. з них впродовж 3,5 років не використано. За наявності мільярдних залишків, які мали спрямовуватись на дорожню галузь, її фінансування здійснювалося на вкрай низькому рівні. Зазначене призводить до зупинення дорожніх робіт, виникнення заборгованості, судових позовів і додаткових витрат. При цьому стан автодоріг в Україні дедалі погіршується і наближається до критичного.

4.1. Фінансове забезпечення реалізації заходів Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування з будівництва, реконструкції і капітального ремонту автодоріг державного значення

Безпосередньо на будівництво, реконструкцію і капітальний ремонт автодоріг державного значення (завдання 1 і 2 розділу I, завдання 7 розділу II

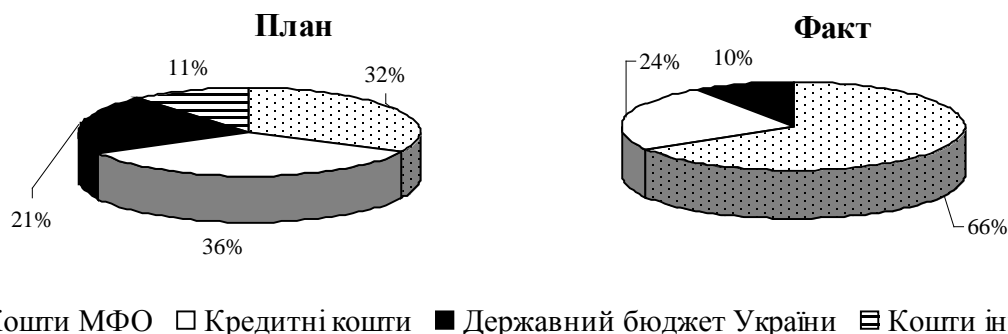
Програми) у 2013-2015 роках використано 8845,6 млн грн (33,3 відс. від передбаченого Програмою обсягу), з них кошти МФО – 5828,8 млн грн, кредитні кошти – 2220,8 млн гривень.

Кошти на реалізацію заходів Програми з будівництва, реконструкції та капремонту автодоріг державного значення спрямовувалися за двома бюджетними програмами (КПКВК 3111020 і 3111600, головний розпорядник коштів - Укравтодор). Фінансування видатків за програмою 3111020 здійснювалося у 2013-2015 роках як із загального фонду держбюджету, так і спеціального (у т.ч. залучені під державні гарантії кредитні кошти).

Обсяги фінансування у 2013-2015 роках заходів Програми з будівництва, реконструкції та капремонту автодоріг державного значення в розрізі завдань за роками наведено в додатку 2 до Програми.

Показник фінансування заходів Програми за напрямом аудиту за 2013 рік становив 47,4 відс., за 2014 рік - 34,0 відс., за 2015 рік - 21,0 відсотка. Структуру джерел фінансування проілюстровано в діаграмі 2.

Діаграма 2. Структура джерел фінансування у 2013-2015 роках заходів Програми з будівництва, реконструкції та капремонту автодоріг державного значення



Як випливає з діаграми 2, у 2013-2015 роках у структурі джерел фінансування заходів Програми з будівництва, реконструкції та капремонту автодоріг державного значення найбільша питома вага належить коштам МФО – 66,0 відс. (план – 32,0 відсотка). Перевищення за цим джерелом пов'язане із зростанням курсу іноземних валют відносно гривні (втрічі).

Укравтодор, як головний розпорядник, кошти за КПКВК 3111020 розподіляв між службами автодоріг в областях (одержувачі), які безпосередньо проводили розрахунки з підрядниками за виконані роботи. Інформація про обсяги використаних коштів у 2013-2015 роках за КПКВК 3111020 Укравтодором та одержувачами коштів наведена в додатку 3.

Аудитом досліджено питання використання Укравтодором у 2013-2015 роках коштів, зокрема, за КПКВК 3111020 на оплату ДП “Укрдорінвест” послуг з реалізації інвестиційних проектів. Загалом у 2013–2015 роках Укравтодор сплатив за послуги ДП “Укрдорінвест” 35108,5 тис. гривень.

Встановлено, що акти здачі-приймання послуг за договорами з ДП “Укрдорінвест” склалися до завершення періодів надання послуг – з випередженням на 4-26 дні. Наприклад, акт за липень 2013 року складено 05.07.2013 – на 26 днів раніше закінчення періоду надання послуг.

За завчасно складеними актами Укравтодор проводив оплату ще до закінчення періоду надання послуг, хоча умовами договорів авансування ДП “Укрдорінвест” не передбачене. Наприклад, 14.08.2013 Укравтодор сплатив ДП “Укрдорінвест” 803,3 тис. грн за надані в серпні послуги на підставі акта від 07.08.2013 № 10. Фактично, у 2013-2015 роках **Укравтодор спрямував кошти держбюджету на авансування господарюючого суб’єкта** в обсязі **6488,1 тис. грн (2013 рік – 3669,1 тис. грн, 2014 рік – 721,8 тис. грн, 2015 рік – 2097,2 тис. гривень)**.

За бюджетною програмою 3111600 здійснювалося фінансування видатків на реалізацію спільних з МФО проектів³⁴ за рахунок кредитних коштів, отриманих на підставі чотирьох укладених угод³⁵ з Міжнародним банком реконструкції та розвитку (МБРР), Європейським банком реконструкції та розвитку (ЄБРР) та Європейським інвестиційним банком (ЄІБ). Схема руху коштів за проектами, які фінансуються за рахунок коштів МБРР, ЄБРР та ЄІБ, наведена в додатку 4.

5. СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ У 2013–2015 РОКАХ ДЕРЖАВНОЇ ЦІЛЬОВОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПРОГРАМИ РОЗВИТКУ АВТОМОБІЛЬНИХ ДОРІГ ЗАГАЛЬНОГО КОРИСТУВАННЯ НА 2013–2018 РОКИ

Пунктом 3 Постанови № 696 передбачено щорічне подання Укравтодором до Мінінфраструктури інформації про стан виконання Програми. Форму її надання та загальні вимоги до її заповнення визначено Порядком обміну інформацією між виконавцями державних цільових програм та координації цієї роботи, затвердженим наказом Мінекономіки від 04.12.2009 № 1367 (далі – Порядок № 1367).

Слід зазначити, що встановлена форма передбачає надання інформації про обсяги профінансованих і касових видатків (оплата). Водночас **обсяги виконаних і прийнятих робіт (фактичні видатки) формою не передбачені**.

Як показав аудит, **Укравтодор не запровадив подання звітності** про виконання Програми **службами** автомобільних доріг в областях і **складав її самостійно**. Відповідно, **служби, які є одержувачами коштів і безпосередніми замовниками робіт, інформацію** про виконання заходів Програми **не подавали**.

³⁴ Проекти “Покращення автомобільних доріг та безпеки руху” (перший і другий кредити МБРР); “Покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг на підходах до м. Києва” (четвертий кредит ЄБРР та ЄІБ, етапи I і II).

³⁵ Угоди про позику між Україною та МБРР від 21.04.2009, ратифікована Законом України від 16.07.2009 № 1614-VI (проект “Покращення автомобільних доріг та безпеки руху”), і від 11.10.2012 (другий проект “Покращення автомобільних доріг та безпеки руху”; Кредитна угода між Україною і ЄБРР від 26.11.2010, ратифікована Законом України від 15.06.2011 № 3514-VI; Фінансова угода між Україною і ЄІБ “Європейські дороги України II (проект “Покращення транспортно-експлуатаційного стану автодоріг на підходах до м. Києва)”, підписана 27.05.2011 і ратифікована Законом України від 16.11.2011 № 4042-VI.

Крім того, **Програма та інформація (звіти) про її виконання містять загальні обсяги фінансування робіт з будівництва, реконструкції та капремонту доріг державного значення, ділянки доріг не конкретизовані.**

Лише під час аудиту Укравтодор надав контрольній групі інформацію про ділянки доріг державного значення, на яких безпосередньо у 2013–2015 роках виконувалися роботи з будівництва, реконструкції та капремонту в межах реалізації Програми. Ця інформація використовувалася Укравтодором при складанні звітів про виконання Програми.

5.1. Аналіз виконання Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013-2018 роки за даними щорічних звітів, наданих Кабінету Міністрів України

Аналіз звітів про виконання Програми показав, що на її виконання у 2013-2015 роках використано 57281,74 млн грн, або 60,03 відс. від передбачених Програмою обсягів.

Із цієї суми **60,5 відс. (34662,59 млн грн)** використано на погашення боргових зобов'язань за кредитами, отриманими під державні гарантії. І тільки **15,4 відс. (8845,8 млн грн)** - на будівництво, реконструкцію (в т.ч. обходів населених пунктів) і капітальний ремонт автодоріг державного значення. Решта **24,1 відс. (13773,35 млн грн)** спрямована на будівництво, реконструкцію, капремонт доріг місцевого значення, поточний ремонт і експлуатаційне утримання доріг державного та місцевого значення. **Окремі завдання Програми (“Влаштування під'їздів до сільських населених пунктів”, “Відновлення автодоріг та штучних споруд, що постраждали від повені в 2008 і 2010 роках, державного та місцевого значення”) взагалі не фінансувалися і не виконувалися.**

Отже, виконання Програми переважно було спрямовано на погашення зобов'язань за отриманими під державні гарантії кредитами. Заходи з будівництва, реконструкції та капремонту автодоріг державного значення **фінансувалися за залишковим принципом.** При цьому із загального обсягу коштів, використаних на виконання заходів за три роки, **на 2013 рік припадає 47,4 відс. (4190,1 млн гривень).** У подальшому ці обсяги зменшувалися і у 2014 році становили 2424,0 млн грн, у 2015 році – 2231,7 млн гривень.

Аналіз виконання цих заходів Програми показав:

► Згідно із звітами, на реалізацію завдання 1 Програми “Будівництво та реконструкція автомобільних доріг державного значення” за три роки використано 29,48 відс. (4022,18 млн грн) від передбаченого Програмою обсягу. На цей період заплановано будівництво та реконструкцію 16 автодоріг державного значення та інших доріг відповідно до затверджених Урядом переліків об'єктів.

Фінансування робіт за вказаним завданням було вкрай недостатнім, відповідно, виконання за вартісним показником подекуди не досягало 10,0 відс. від передбаченого Програмою обсягу: Н-14 Олександрівка–Кіровоград–Миколаїв (Кіровоградська, Миколаївська обл.) - 1,54 відс.

(2,9 млн грн); М-06 Київ–Чоп (на Будапешт через Львів, Мукачеве, Ужгород) (Київська, Закарпатська обл.) - 5,3 відс. (13,2 млн грн); М-04 Знам'янка–Луганськ–Ізварине (на Волгоград через Дніпропетровськ, Донецьк) (Дніпропетровська, Донецька, Луганська обл.) - 6,3 відс. (73,7 млн грн); Н-22 Устилуг–Луцьк–Рівне (Волинська, Рівненська обл.) - 6,9 відс. (0,4 млн грн); М-12 Стрий–Тернопіль–Кіровоград–Знам'янка (через Вінницю) (Львівська, Тернопільська, Хмельницька, Вінницька, Черкаська, Кіровоградська обл.) - 9,6 відс. (16,4 млн грн); М-14 Одеса–Мелітополь–Новоазовськ (на Таганрог) (Одеська, Миколаївська, Херсонська обл.) - 15,0 відс. (18,6 млн гривень).

Крім того, касові видатки на будівництво та реконструкцію інших автодоріг відповідно до затверджених Урядом переліків об'єктів становили 2,3 відс. (41,7 млн гривень). У Програмі та звітах про її виконання перелік об'єктів не деталізований.

Фінансування будівництва та реконструкції окремих автодоріг не здійснювалося взагалі³⁶, тоді як передбачений Програмою обсяг їх фінансування становить 3030,0 млн гривень. Відповідно, роботи з будівництва та реконструкції цих доріг не проводились.

На 4-х автодорогах показник виконання робіт коливався від 36,3 відс. до 49,2 відс. від прогнозованого Програмою обсягу³⁷.

За завданням 1 Програми найвищий рівень фінансування був автомобільної дороги М-03 Київ–Харків–Довжанський (на Ростов-на-Дону) (Донецька, Полтавська, Харківська обл.). Касові видатки на будівництво та реконструкцію цієї дороги за три роки становили 73,9 відс. (3160,2 млн грн) від передбаченого Програмою обсягу.

► На реалізацію завдання 2 Програми “Будівництво та реконструкція обходів населених пунктів” за три роки використано лише 12,4 відс. (613,0 млн грн) від передбаченого Програмою обсягу. **Із 10 обходів, будівництво та реконструкція яких були заплановані на цей період, 5 взагалі не фінансувалися³⁸**. Передбачений Програмою обсяг їх фінансування на три роки становить 1314,0 млн гривень.

Низький рівень фінансування робіт за вказаним завданням призвів до того, що їх **виконання** за вартісним показником **коливалося від 8,0 відс. до 28,8 відс.** від передбаченого Програмою обсягу: обхід м. Сімферополя –

³⁶ М-01 Київ–Чернігів–Нові Яриловичі (на Гомель) (Київська, Чернігівська обл.), Краковець–Львів–Броди–Рівне (Львівська, Рівненська обл.), Щербаківка–Харків–Новомосковськ, М-05 Київ–Одеса (Київська, Черкаська обл.), перша черга великої кільцевої автодороги навколо м. Києва від автодороги Київ–Знам'янка до автодороги Київ–Чернігів–Нові Яриловичі з мостовим переходом через р. Дніпро (Київська область).

³⁷ Т-05-07 Донецьк–Харцизьк–Амвросіївка - контрольно-пропускний пункт “Успенка” - 49,2 відс.; М-10 Львів–Краковець (на Краків) (Львівська обл.) - 43,3 відс.; автотранспортна магістраль через р. Дніпро у м Запоріжжі - 42,0 відс.; М-07 Київ–Ковель–Ягодин (на Люблін) (Волинська обл.) - 36,3 відсотка.

³⁸ Обхід м. Берегового, с. Астей Берегівського району (Закарпатська обл.), обхід м. Дунаївці (Хмельницька обл.), обхід м. Мелітополя (Запорізька обл.), обхід м. Житомира, обхід м. Білопідля (Сумська область).

2,4 відс. (4,5 млн грн); обхід м. Донецька (четверта черга) - 8,0 відс. (163,1 млн грн); обхід м. Севастополя - 20,6 відс. (28,1 млн грн); обхід м. Дніпропетровська - 28,8 відс. (342,9 млн гривень).

Найвищий відсоток виконання робіт – 47,8 відс. (74,3 млн грн) - у звітах відображено щодо будівництва обходу м. Рені (Одеська область).

► На реалізацію завдання 7 Програми “Капітальний ремонт автомобільних доріг державного значення” за три роки використано 52,57 відс. (4210,4 млн грн) від передбаченого Програмою обсягу³⁹. У цей період планувався капітальний ремонт 23-х автодоріг державного значення та інших автодоріг відповідно до затверджених Урядом переліків об’єктів.

Фінансування робіт за вказаним завданням, як і будівництво обходів, було недостатнім. Відповідно, виконання за вартісним показником також було низьким (від 22,0 до 52,0 відс.): Н-08 Бориспіль–Дніпропетровськ–Запоріжжя (через Кременчук) (Київська, Полтавська, Дніпропетровська, Запорізька обл.) – 22,0 відс. (3,4 млн грн); М-05 Київ–Одеса (Київська, Черкаська, Одеська обл.) – 23,0 відс. (524,7 млн грн); М-18 Харків–Сімферополь–Алушта–Ялта (Дніпропетровська, Запорізька обл.) - 24,4 відс. (90,32 млн грн); Н-01 Київ–Знам’янка (Київська обл.) – 52,2 відс. (268,5 млн гривень).

На окремих об’єктах з капремонту доріг виконання не досягло навіть 7,0 відс. від прогнозованого Програмою обсягу: М-04 Знам’янка–Луганськ–Ізварине (на Волгоград через Дніпропетровськ, Донецьк) (Кіровоградська, Дніпропетровська, Луганська обл.) - 2,3 відс. (0,3 млн грн); М-12 Стрий–Тернопіль–Кіровоград–Знам’янка (через Вінницю) (Вінницька, Івано-Франківська, Кіровоградська, Львівська, Хмельницька обл.) - 1,9 відс. (2,5 млн грн); Н-09 Мукачеве–Рахів–Богородчани–Івано-Франківськ–Рогатин–Бібрка–Львів (Івано-Франківська, Закарпатська обл.) - 6,9 відс. (1,4 млн грн); Н-14 Олександрівка–Кіровоград–Миколаїв (Кіровоградська, Миколаївська обл.) - 0,9 відс. (0,3 млн гривень).

Касові видатки на капітальний ремонт інших автомобільних доріг, відповідно до затверджених Урядом переліків об’єктів, становили 6,7 відс. (50,1 млн грн) від передбаченого Програмою обсягу. У Програмі та звітах про її виконання **перелік об’єктів не деталізований.**

Фінансування капремонту окремих автодоріг (з прогнозним обсягом фінансування за Програмою 2307,42 млн грн) не здійснювалося взагалі⁴⁰.

³⁹ Обсяг вказано без урахування видатків на проектно-вишукувальні роботи на автомобільних дорогах державного значення (захід 2 завдання 7 Програми).

⁴⁰ М-01 Київ–Чернігів–Нові Яриловичі (на Гомель) (Київська, Чернігівська обл.); М-21 Житомир–Могилів-Подільський (через Вінницю) (Вінницька, Житомирська обл.); М-22 Полтава–Олександрія (Полтавська, Кіровоградська обл.); Н-02 Львів–Тернопіль (Львівська обл.); Н-03 Житомир–Чернівці (Хмельницька обл.); Н-07 Київ–Суми–Юнаківка (на Курськ) (Київська, Чернігівська, Сумська обл.); Н-10 Стрий–Івано-Франківськ–Чернівці–Мамалига (на Кишинів) (Львівська, Івано-Франківська, Чернівецька обл.); Н-12 Суми–Полтава (Полтавська, Сумська обл.); Н-17 Львів–Радехів–Луцьк (Львівська, Волинська обл.); Р-02 Київ–Іванків–Овруч.

Водночас із перевищенням затверджених Програмою обсягів фінансувалися видатки на капітальний ремонт таких автодоріг:

М-03 Київ–Харків–Довжанський (на Ростов-на-Дону) (*Київська, Полтавська, Харківська, Донецька, Луганська області*) - касові видатки за три роки становили 1344,7 млн грн, що втричі перевищує прогнозований Програмою обсяг на 2013 рік (432,69 млн грн), фінансування у 2014-2015 роках Програмою не передбачалося;

М-06 Київ–Чоп (*на Будапешт через Львів, Мукачеве, Ужгород*) - касові видатки за три роки становили 1432,2 млн грн, що в 4,8 раз перевищує прогнозований Програмою обсяг на 2013 рік (299,87 млн грн), фінансування у 2014-2015 роках Програмою не передбачалося.

Крім того, на капремонт автодороги М-07 Київ–Ковель–Ягодин (на Люблін) (*Житомирська, Київська, Рівненська області*) за три роки використано 97,7 відс. (464,7 млн грн) від передбаченого Програмою на цей період обсягу. Однією з причин високого рівня фінансування цих об'єктів і виконання вартісних показників є падіння курсу гривні до іноземних валют, оскільки ці дороги фінансувалися із залученням коштів МФО (в іноземній валюті). Перевиконання за вартісним показником не свідчить про збільшення фізичних обсягів виконаних робіт.

Проведений контрольною групою аналіз показав, що **надана у звіті Укравтодору за 2013 рік інформація** щодо виконання Програми за вартісними показниками є **недостовірною**.

Так, **обсяги касових видатків у звіті відрізняються від обсягів, відображених у бюджетній звітності Укравтодору**. Згідно із звітом, на заходи Програми використано, зокрема, за КПКВК 3111600 (*кошти МФО*) - 2430,9 млн грн, за КПКВК 3111020 (*бюджетні та кредитні кошти*) - 7358,34 млн гривень. Фактично, згідно із звітами (*форми № 4-3д, № 4-2д і № 4-3д*) за 2013 рік, касові видатки за КПКВК 3111600 становили 2661,5 млн грн (на 230,6 млн грн більше), за КПКВК 3111020 – 7457,74 млн грн (на 99,4 млн грн більше). Незважаючи на те, що на фінансування Програми за даними фінансових звітів використано більші обсяги видатків, **коригування показників звіту про реалізацію Програми не проводилося і уточнені дані не подавалися**.

У звіті за 2015 рік за окремими заходами Програми не деталізовано обсягів профінансованих і касових видатків за КПКВК 3511450 та 3111090. У розшифровці загального обсягу касових видатків на будівництво та реконструкцію обходів замість КПКВК 3511450 вказано КПКВК 3111020.

Аналіз інформації Укравтодору щодо ділянок автодоріг державного значення, на яких у 2013-2015 роках виконувалися роботи, показав, що вона містить **окремі невідповідності, які вплинули на достовірність звіту** про виконання Програми за 2014 рік (у межах розділу 1).

Так, у 2014 році за завданням 1 “Будівництво та реконструкція автомобільних доріг державного значення” відображено видатки на виконання заходу “Автодорога Знам’янка–Луганськ–Ізварине, перевлаштування ЦДО

(газопровод Шебелинка–Дніпропетровськ–Одеса), Дніпропетровська обл.” в сумі 14,38 млн гривень.

Під час аудиту в Службі автодоріг у Дніпропетровській області встановлено, що 14,38 млн грн – це кредиторська заборгованість, погашена у 2014 році за ділянками дороги, які відносяться до II черги Південного обходу м. Дніпропетровська. Погашення кредиторської заборгованості по заходу “Автодорога Знам’янка–Луганськ–Ізварине, перевлаштування ЩДО (газопровод Шебелинка–Дніпропетровськ–Одеса), Дніпропетровська обл.” не здійснювалося. Ця сума мала бути відображена за завданням 2 Програми “Будівництво обходів населених пунктів”.

Порядком № 1367 передбачено складання пояснювальної записки, яка повинна містити, зокрема, оцінку ефективності та пропозиції щодо подальшого її виконання.

За відсутності передбаченої п. 6 Порядку № 1367 методики оцінки ефективності Програми, яку мав розробити Укравтодор, **пояснювальні записки не містять оцінки ефективності Програми.**

5.2. Фактичне виконання заходів Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013-2018 роки з будівництва, реконструкції і капітального ремонту автомобільних доріг державного значення

Замовниками робіт з будівництва, реконструкції і капітального ремонту автомобільних доріг державного значення в областях були відповідні служби автомобільних доріг. Водночас **Укравтодор щорічних завдань із реалізації заходів Програми службам не доводив.**

Як уже зазначалося, **роботи з будівництва, реконструкції і ремонтів на дорогах державного значення проводяться не відповідно до Програми, а виключно на підставі затверджених Урядом щорічних переліків об’єктів.**

• Реалізація заходів Програми у Дніпропетровській області

Довжина автодоріг загального користування у Дніпропетровській області станом на 01.01.2016 - 9172,0 кілометра. Область посідає друге місце в Україні за протяжністю доріг з твердим покриттям (9165,2 км, з яких дороги державного значення - 2990,6 кілометра). **Понад 80,0 відс. цих доріг експлуатуються за відсутності капремонту впродовж 20-35 років. За цей період дороги мали капітально ремонтуватися принаймні двічі.** Понад 50,0 відс. доріг державного значення втратили несучу спроможність⁴¹, а 47,0 відс. не відповідають вимогам за міцністю та рівністю.

У 2013-2015 роках у межах Програми фінансувалися роботи з будівництва, реконструкції та капремонту автодоріг державного значення, зокрема, ділянки автодороги Знам’янка–Луганськ–Ізварине; ділянки I та

⁴¹ Максимальне навантаження, яке може нести дорожня конструкція без втрати її функціональних якостей.

II черги будівництва Південного обходу м. Дніпропетровська (*будівництво та реконструкція*) і ряд об'єктів капітального ремонту.

Довідково. У 2014 році Рахункова палата провела аналіз реалізації інфраструктурних проектів у сфері транспорту (звіт затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 11.06.2014 № 12-1). У межах аналізу досліджувався стан реалізації у 2012 - 2013 роках понад 30-ти інфрапроектів, у тому числі. “Будівництво і реконструкція ділянок автодороги в обхід м. Дніпропетровська (II черга)”.

За останні три роки обсяг фінансування будівництва, реконструкції та капремонтів автодоріг державного значення, замовником яких була Служба автомобільних доріг в Дніпропетровській області, становив 498,97 млн грн (у т. ч. кошти держбюджету - 90,13 млн грн, кредитні кошти - 408,84 млн гривень).

Аудит показав, що **роботи з будівництва, реконструкції та капремонтів автодоріг державного значення виконувалися лише у 2013 році.** За рік обсяг фінансування на ці роботи становив 451,11 млн грн (з них погашення кредиторської заборгованості за 2012 рік - 32,33 млн гривень).

У 2014 - 2015 роках роботи з будівництва, реконструкції та капітального ремонту були призупинені, а весь обсяг фінансування спрямовано на погашення кредиторської заборгованості за роботи, виконані у попередні роки (у 2014 році - 14,38 млн грн, у 2015 році - 33,74 млн гривень⁴²).

У результаті зупинення будівельних робіт через обмежене фінансування зростає як тривалість будівництва, так і кошторисна вартість робіт. Наприклад, загальна кошторисна вартість лише однієї⁴³ з 12-ти ділянок II черги обходу м. Дніпропетровська за два роки зросла на 12,7 млн грн (до 66,4 млн гривень). Витрати на коригування робочого проекту та проведення його експертизи становили 164,5 тис. гривень.

Об'єкти незавершеного будівництва, роботи на яких призупинені, не консервуються. Як наслідок, незавершені конструктивні елементи доріг руйнуються, що призводить до додаткових витрат на їх відновлення. За таких умов існують реальні ризики втрати вже виконаних обсягів робіт.

Наприклад, **на будівництво об'єктів (ділянок) II черги Південного обходу м. Дніпропетровська з державного бюджету вже спрямовано близько 400,0 млн гривень.** Незважаючи на плановий термін введення в експлуатацію у 2013 році, показник готовності II черги Південного обходу на кінець року в середньому - 58,5 відсотка.

Через те, що **будівництво об'єктів (ділянок) II черги Південного обходу м. Дніпропетровська не завершено з 2013 року, значно руйнуються вже виконані елементи дороги.** Обхід проходить по складному рельєфу місцевості, а відкрита виїмка розташована в ґрунті, який має тенденцію до швидкого розмиву.

⁴² У 2015 році кошти списано Головним управлінням Казначейства у Дніпропетровській області як безспірне стягнення за наказами господарського суду.

⁴³ Ділянка обходу м. Дніпропетровська від автодороги Бориспіль-Дніпропетровськ-Запоріжжя до межі м. Дніпропетровська, км 3+700 - км 4+200.

Вартість робіт із консервації об'єктів постійно зростає. Станом на квітень 2014 року орієнтовна вартість робіт з консервації об'єктів II черги обходу м. Дніпропетровська становила 9,4 млн гривень.

За інформацією служби, на час аудиту, вартість консервації з урахуванням робіт з ліквідації розмивів, руйнувань зросла у 14 разів і становитиме вже **120-130 млн гривень.**

Виконані на 70,0 відс. роботи з проектування ділянок III черги Південного обходу протяжністю 9,2 км також зупинені через обмеженість і нестабільність фінансування та невирішення питань відведення землі та відселення мешканців. Проектування IV черги загальною протяжністю 21 км взагалі не розпочиналося. Лише за III чергою знесенню підлягають 57 домоволодінь та 110 дачних ділянок. Для відселення мешканців необхідно 127 квартир. З 12,7 км III черги 3,5 км – це територія міста, замовником будівництва якої є УКБ Дніпропетровської міськради.

У результаті **високим є ризик, що III черга обходу міста не буде реалізована найближчим часом. Початок реалізації IV черги обходу на сьогодні взагалі нереальний.**

Під час аудиту також встановлено, що **право власності чи користування земельними ділянками (в зоні будівництва ділянки дороги II черги Південного обходу м. Дніпропетровська до проїзної частини залізобетонного шляхопроводу через вул. Мільмана), як і під час перевірки, проведеної Рахунковою палатою в 2014 році, станом на 01.07.2016 у службі відсутнє. Не виконано розпорядження Кабінету Міністрів України⁴⁴,** яким ще в 2012 році Дніпропетровській міськраді було доручено, зокрема, забезпечити відведення земельної ділянки для будівництва зазначеної дороги та викуп земельних ділянок приватної власності, розміщених у зоні будівництва.

За поясненням служби, правовстановлюючі документи на земельну ділянку перебувають в стадії оформлення.

Аудитом **виявлено також інші недоліки та порушення** при виконанні робіт з будівництва, реконструкції та капітального ремонту автомобільних доріг державного значення та використанні коштів на такі цілі. Зокрема, **Службою автомобільних доріг у Дніпропетровській області у 2013-2014 роках не дотримано графіків виконання робіт.**

Допущено окремі випадки несвоєчасного відображення господарських операцій у її бухгалтерському обліку. Наприклад, акти прийняття виконаних будівельних робіт за 2013 рік за договором від 01.06.2012 № 39-2-КБд з підрядником на загальну суму 4,8 млн грн у бухгалтерському обліку служби відображені у 2015 році. Так само у 2015 році відображена кредиторська заборгованість служби перед іншими підрядниками.

У 2015 році в бухгалтерському обліку служби була відображена кредиторська заборгованість на загальну суму 13,6 млн грн за роботи, виконані ще у 2013 році, що є порушенням вимог частини п'ятої ст. 9 Закону України від 16.07.1999 № 996 “Про бухгалтерський облік та фінансову

⁴⁴ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.11.2012 № 908-р “Про заходи щодо будівництва ділянки дороги другої черги південного обходу м. Дніпропетровська”.

звітність в Україні”, яким передбачено, що господарські операції повинні бути відображені в облікових регістрах у тому звітному періоді, в якому вони були здійснені.

Відповідно до акта ревізії від 04.03.2015 № 06-19/03, проведеної Держфінінспекцією у Дніпропетровській області (далі - ДФІ), кредиторська заборгованість, відображена у 2014 році в бухгалтерському обліку служби у сумі 58,2 млн грн (кредитні кошти), також виникла внаслідок прийняття в листопаді 2014 року до оплати будівельних робіт, виконаних у 2012-2013 роках. Слід зазначити, що із вказаної суми ДФІ підтвердила 51,47 млн гривень.

В окремих випадках служба не здійснювала контролю за дотриманням підрядниками умов укладених договорів.

Наприклад, на підставі договорів на капремонт ділянок автодороги *Харків–Сімферополь–Алушта–Ялта. Обхід м. Новомосковська*⁴⁵ та на будівництво автодороги *Знам'янка–Луганськ–Ізварине (на Волгоград через Дніпропетровськ, Донецьк)*⁴⁶ служба перерахувала підряднику аванси на загальну суму 23,923 млн гривень.

Невикористані залишки авансів після закінчення тримісячного терміну в загальній сумі 7164,0 тис. грн на рахунок служби не повернено, що є порушенням вимог п. 5.1 цих договорів, якими передбачено: підрядник після закінчення 3-х місяців з дня надходження попередньої оплати повертає невикористані кошти службі. В бухгалтерському обліку служби залишки авансів відображені як оплата за виконані підрядником роботи на інших об'єктах за іншими договорами.

• *Реалізація заходів Програми у Київській області*

На балансі Служби автомобільних доріг у Київській області - 8615 км автомобільних доріг загального користування, з яких державного значення – 2911,1 кілометра⁴⁷. За інформацією служби, нормативні міжремонтні терміни капітального та поточного ремонту покриття доріг не дотримуються, тому 89,0 відс. доріг державного значення в межах області потребують капітального ремонту.

Територією області проходять дві міжнародні магістралі України: дорога М-05 Київ–Одеса та М-07 Київ–Ковель–Ягодин (на м. Люблін).

Автодорога Київ–Одеса збігається з транспортним коридором № 9, який забезпечує найкоротший зв'язок країн Скандинавії, Балтії, Росії, Білорусії з Україною, Молдовою, Румунією, Туреччиною.

Автодорога Київ–Ковель–Ягодин (на м. Люблін) на ділянці Ковель–Ягодин збігається з міжнародним транспортним коридором Балтійське море –

⁴⁵ Від 25.12.2008 № 29-Кд-22 (км 17 + 500 — км 19 + 500); від 25.12.2008 № 29-Кд-23 (км 19 + 500 — км 21 + 500); від 25.12.2008 № 29-Кд-24 (км 21 + 500 — км 23 + 700).

⁴⁶ Від 25.05.2012 № 29-79-КБд на ділянці обходу м. Дніпропетровська від а/д Бориспіль–Дніпропетровськ–Запоріжжя до межі м. Дніпропетровська, транспортна розв'язка у двох рівнях на км 0 + 000.

⁴⁷ У т.ч. міжнародних – 428,6 км, національних – 249,5 км, регіональних – 866 км, територіальних – 1367 км.

Чорне море, який забезпечує найкоротший транспортний зв'язок у напрямку північ - південь між Балтійським і Чорним морями.

У межах Програми у 2013 і 2015 роках фінансувалися роботи з будівництва (3 об'єкти) та капремонту (7 об'єктів), у т.ч. ділянки автодоріг Київ–Одеса⁴⁸ (7,39 км) та Київ–Ковель–Ягодин⁴⁹ (1,7 км), замовником яких була служба. У 2014 році фінансування не здійснювалося.

За цей період обсяг фінансування за вказаним напрямом становив 83,76 млн грн (у т. ч. кошти держбюджету - 19,53 млн грн, кредитні кошти – 69,237 млн гривень). Станом на 01.01.2016 заборгованість за виконані роботи - 63,57 млн грн (не зареєстрована в органах Держказначейства).

На капремонт автодоріг Київ–Одеса та Київ–Ковель–Ягодин використано 47,7 млн гривень. Для капремонту цих доріг, починаючи з 2002 року, Укравтодор затверджував робочі проекти. **За 14 років** у результаті їх коригування **кошторисна вартість робіт зросла на 96,4 млн грн.** (Київ–Одеса – на 94,9 млн грн, Київ–Ковель–Ягодин – на 1,5 млн гривень).

Наприклад, капремонт однієї з ділянок⁵⁰ автодороги М-05 Київ-Одеса протяжністю 1,89 км триває вже понад 9 років. За цей час кошторисна вартість капремонту збільшилася майже вдвічі (до 63,8 млн гривень).

Під час аудиту виявлено неодноразові порушення службою законодавства щодо здійснення державних закупівель.

Так, у **порушення абзацу другого частини першої ст. 4 Закону України від 01.06.2010 № 2289 “Про здійснення державних закупівель”** (далі – Закон № 2289) **останні зміни⁵¹ до річного плану закупівель на 2013 рік на веб-сайті Укравтодору не опубліковані.**

Аудит засвідчив, що **пропозиції учасників конкурсних торгів**, зокрема переможців, на виконання робіт з капітального ремонту на 3-х ділянках автодороги Київ-Одеса⁵² за окремими позиціями **відрізнялися від документації конкурсних торгів**, наданої службою. Наприклад, у пропозиції одного з учасників конкурсних торгів (км 13+710 – км 15+600) відсутні роботи з виготовлення конструкцій у кількості 238 кг, як передбачено у техзавданні до документації конкурсних торгів. Крім того, учасник не надав калькуляцію організацій, у яких планує оренду машин і механізмів. Так само в пропозиції учасника конкурсних торгів (км 15+600 – км 17+740) не передбачено контрольно-вимірювального пункту типу ПВЕК.305341.005 (8 шт) і стаціонарного електрода порівняння мідносольфатного ЕСМІОН-2С-П-5 (8 штук). Крім того, у пропозиції металобрухт і щебінь із природного каменю для будівельних робіт, фракція 20-40 мм, марка М1000, передбачено в менших обсягах, ніж в документації конкурсних торгів.

Також у пропозиціях учасника (км 36+500 – км 38+500) відсутні такі роботи: вкладання ущільнюючої стрічки із застосуванням герметики у кількості

⁴⁸ км 13+710 км 15+600, км 36+500 – км 38+500, км 38+500 – км 42+000.

⁴⁹ км 21+200 – км 22+900.

⁵⁰ км 13+710 – км 15+600.

⁵¹ Затверджено 26.12.2013 (протокол засідання комітету конкурсних торгів № 13-14).

⁵² км 13+710 – км 15+600; км 15+600 – км 17+740; км 36+500 – км 38+500.

283,2 м; укріплення розділювальної смуги посівом багаторічних трав механізованим способом у загальній кількості 6000,0 м²; полив посівів трав водою у кількості 6000,0 м². При цьому передбачені роботи, які відсутні у документації конкурсних торгів: розбирання існуючого мостового полотна.

Отже, в порушення вимог частини першої ст. 29 Закону № 2289 комітет з конкурсних торгів служби не відхилив та допустив до оцінки пропозиції учасників, у т. ч. і переможців, які не відповідали документації конкурсних торгів. Відповідно, служба не відмінила торгів, як це передбачено частиною першою ст. 30 Закону № 2289.

У результаті проведених з порушенням вимог Закону № 2289 відкритих конкурсних торгів службою укладено три договори на виконання робіт з капітального ремонту ділянок автодороги Київ–Одеса з переможцями торгів на загальну суму 101,3 млн гривень.

Слід зазначити, що за одним із договорів⁵³ на суму 42,4 млн грн роботи з капремонту досі не розпочато через відсутність фінансування.

Під час аудиту також встановлено, що закупівля робіт (відкриті торги) з капремонту ділянки дороги М-07 Київ–Ковель–Ягодин⁵⁴ в 2011 році⁵⁵ на суму 41,39 млн грн та у 2013 році⁵⁶ на суму 34,52 млн грн проведена службою формально. Фактично виконання окремих робіт, які були предметом цих закупівель, розпочато до визначення переможця торгів.

Крім того, у пропозиції учасника (переможця торгів) до вартості робіт включено асфальтобетон (типу Б) з додаванням полімеру при улаштуванні нижнього шару, що не передбачено документацією конкурсних торгів і затвердженим робочим проектом. За поясненням служби, асфальтобетон з додаванням полімеру був визначений підрядником лише на рівні формування договірної ціни як розрахункова величина. Згідно з поясненням, фактично використовувалися асфальтобетонні суміші крупнозерниста пориста та крупнозерниста щільна типу Б, марка І, тоді як документацією конкурсних торгів і скоригованим робочим проектом, який пройшов експертизу⁵⁷, передбачено асфальтобетон типу А.

Довідково. За складом та фізико-механічними властивостями⁵⁸ асфальтобетон типу А більш стійкий до утворення колійності порівняно з асфальтобетоном типу Б.

Так само, як і щодо дороги Київ–Одеса, служба в порушення вимог частини першої ст. 29 Закону № 2289 у 2013 році не відхилила пропозицію учасника, яка не відповідала документації конкурсних торгів. Відповідно, не була застосована норма ст. 30 цього Закону та п. 5.1 документації конкурсних торгів щодо відміни торгів. Водночас у разі її відхилення до оцінки була б допущена лише одна пропозиція.

⁵³ Договір від 27.09.2013 № 34Д-13 на капремонт ділянки км 15+600 – км 17+740.

⁵⁴ км 21+200 – км 22+900.

⁵⁵ Оголошення про заплановану закупівлю робіт (ВДЗ від 24.10.2011 № 127 (573).

⁵⁶ Оголошення про заплановану закупівлю робіт (ВДЗ від 01.10.2013 № 77/3 (820/3).

⁵⁷ Експертний звіт ДП “Укрдержбудекспертиза” від 27.12.2013 № 28-0353-13-В.

⁵⁸ Таблиця 6 ДСТУ Б В.2.7-119:2011 “Суміші асфальтобетонні і асфальтобетон дорожній та аеродромний. Технічні умови, Зміна 1”.

У результаті проведених із порушенням вимог Закону № 2289 торгів ціна переможця торгів на виконання робіт з капремонту ділянки дороги М-07⁵⁹ завищена щонайменше на 1082,3 тис. грн (внаслідок включення до вартості робіт асфальтобетону з додаванням полімеру).

Під час аудиту встановлено також інші недоліки та порушення при здійсненні капітального ремонту автодоріг державного значення і використанні коштів.

М-05 Київ–Одеса

Служба уклала договір від 10.07.2014 № 27-14/66-14 на коригування проектно-кошторисної документації на одну із ділянок⁶⁰ автодороги Київ–Одеса одночасно з поданням⁶¹ скоригованого робочого проекту на експертизу. Експертиза іншого скоригованого робочого проекту⁶² за зверненням служби проведена⁶³ ще до укладання договору на коригування від 10.07.2014 № 29-14/68-14. Також експертиза ще одного скоригованого робочого проекту ділянки км 36+500 – км 38+500 проведена⁶⁴ до його здачі⁶⁵ службі проектувальником.

Крім того, основні роботи з капремонту (улаштування дорожнього одягу на ділянці км 13+710 – км 15+600 на суму 20,8 млн грн) виконані підрядником до отримання відповідного дозволу, що є порушенням абз. 4 п. 2 Порядку виконання будівельних робіт⁶⁶, відповідно до якого, будівельні роботи на об'єкті V категорії складності можуть виконуватися замовником після видачі йому дозволу на виконання будівельних робіт.

На ділянці 13+710 – км 15+600 здійснюється постійний рух транспорту. При цьому не виконано передбачених скоригованим проектом робіт, зокрема, з поширення (на лівому проїзді 961 м²) і посилення (на правому проїзді 876 м²) перехідно-швидкісних смуг⁶⁷ та окремі пересічення та примикання. Під час огляду ділянки встановлено, що не виконано передбачених скоригованим проектом робіт з улаштування захисного покриття залізобетонного бар'єрного огороження типу “Нью-Джерсі” (1853,1 м²), що призводить до подальшого його руйнування.

Слід зазначити, що служба ще на етапі оцінки пропозицій конкурсних торгів дозволила підряднику не виконувати передбачені проектно-кошторисною документацією роботи, пов'язані з відновленням середнього шару покриття (усунення колійності). Пропозиція учасника та укладений договір не містили обсягів цих робіт. У результаті підрядник не виконав

⁵⁹ Договір від 10.01.2014 № 31Д-14.

⁶⁰ км 13+710-км 15+600 (оцінка впливу на навколишнє середовище (ОВНС).

⁶¹ Звернення замовника від 10.07.2014 № 08с/1921.

⁶² Ділянка км 36+500 – км 38+500.

⁶³ Доповнення до експертного звіту від 12.05.2014 № 28-0230-13-А.

⁶⁴ Експертний звіт затверджений 06.09.2013.

⁶⁵ Акти виконаних робіт від 04.10.2013 № 165 (2-й етап), за 2014 рік (без зазначення числа та місяця) № 109.

⁶⁶ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466.

⁶⁷ Локальні кошториси № 4-1-5 та № 4-1-6.

додаткового фрезерування (усунення) поперечних і повздовжніх тріщин та сітки тріщин загальною площею 7805 м² (об'єм 233 м³). **Зазначене створює ризики передчасного руйнування дорожнього одягу.**

Фактично без погодження з проектувальником і без проведення експертизи було змінено проектне рішення, що є порушенням п. 11 Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи⁶⁸ (далі - Порядок № 560), яким передбачено, що експертизі підлягають проектні рішення в частині, що не відповідають раніше затвердженому проекту будівництва.

Також до актів виконаних робіт⁶⁹ включено вартість суміші асфальтобетону дрібнозернистого, з якої 48,72 тис. грн (34,535 т) не підтверджено підрядником у реєстрі товарно-транспортних накладних за період з 1 по 16 жовтня 2013 року, отже, завищено вартість робіт на цю суму.

На ділянці дороги М-05 Київ-Одеса км 36+500 – км 38+500 рух транзитного транспорту лівим проїздом, який має лише середній шар дорожнього одягу, здійснюється в обидва напрямки. Під час огляду цієї ділянки встановлено, що станом на 25.05.2016 окремі її частини мають поперечні та повздовжні тріщини, викришування асфальтобетону.

По правому проїзду влаштовано 459 м⁷⁰ нижнього шару з крупнозернистого пористого асфальтобетону, на решті ділянки дороги, крім підходів до шляхопроводу, влаштовано шар щебенево-піщаної суміші, який вже зруйновано приблизно завтовшки 3 см по всій площі.

Також аудитом встановлено, що до листопада 2013 року авторський нагляд за роботами на ділянці км 13+710 – км 15+600 здійснювався за відсутності договору з проектною організацією (ДП “Укрдїпродор”) та наказу на його проведення.

Крім того, авторський нагляд здійснювався проектувальником з порушенням власного наказу⁷¹, яким передбачено розроблення графіка виїзду фахівців. Такий графік на час аудиту був відсутній.

Під час аудиту встановлено, що у 2013 році службою за договором на здійснення авторського нагляду⁷² на ділянці⁷³ М-05 Київ-Одеса оплачено ДП “Укрдїпродор” 3465,0 гривні. При цьому підтвердження щодо його здійснення у 2013 році у службі відсутнє. Фактично основні роботи на об'єкті проводилися з 26.06.2013 по 28.10.2013⁷⁴, а в журналі авторського нагляду останній запис про відвідування фахівців зроблено 22.09.2010.

⁶⁸ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2011 № 560.

⁶⁹ Акти за березень 2014 року №№ 4-1; 4-2; 5-1; 6-1.

⁷⁰ ПК 0+20 - ПК4+90.

⁷¹ Наказ ДП “Укрдїпродор” від 12.11.2013 № 220.

⁷² Від 11.11.2013 № 507/3/АН/647-13.

⁷³ км 36+500 – км 38+500.

⁷⁴ Акти на закриття прихованих робіт складені з 01.07.2013 по 28.10.2013.

М-07 Київ–Ковель–Ягодин

Ділянка дороги М-07 Київ–Ковель–Ягодин, яка має лише один вирівнюючий шар асфальтобетонного покриття та частково нижній шар дорожнього одягу, перебуває в режимі постійної експлуатації та зносу, хоча капітальний її ремонт досі не завершено. Проведений контрольною групою **огляд** цієї ділянки показав, що станом на 25.05.2016 **влаштований шар покриття має пошкодження (поперечні та повздовжні тріщини на ПК 225+90)**. При відновленні робіт **вартість капремонту збільшиться**, зокрема, на суму витрат **на відновлення чи заміну зношених шарів дорожнього одягу**.

Окремі роботи, включені до актів виконаних робіт за серпень і грудень 2014 року, **не підтверджені актами** на закриття прихованих робіт: заміна непридатного ґрунту на пісок у кількості 784,11 м³ та перевлаштування мереж зв'язку⁷⁵. **У порушення вимог п. 2 Порядку здійснення авторського нагляду під час будівництва об'єкта архітектури⁷⁶ служба не забезпечила належного авторського нагляду за виконанням робіт на вказаній ділянці та своєчасного укладання договору на його здійснення.**

Так, **роботи з улаштування дорожнього одягу I пускового комплексу розпочато у 2011 році**. При цьому **договір** на здійснення авторського нагляду **укладено лише 15.05.2012**. Згідно з журналом авторського нагляду, фахівці відвідали об'єкт тільки у вересні 2012 року та у червні 2013 року.

Крім того, одночасно з передачею 27.12.2013 проектувальником скоригованого робочого проекту до служби був затверджений експертний звіт.

- ***Реалізація заходів Програми у Херсонській та Одеській областях***

Мережа автомобільних доріг загального користування Херсонської області станом на 01.06.2016 - 5002 км, із них державного значення – 1467,4 кілометра. Територією області проходить міжнародна дорога державного значення М-14 Одеса–Мелітополь–Новоазовськ (на Таганрог) загальною довжиною 634,8 кілометра⁷⁷. Протяжність дороги М-14 у межах Херсонської області - 223,0 км, з яких 24 км - дорога I категорії, решта – II категорії. Дорога збігається з двома міжнародними транспортними коридорами (ЧЕС та Євразійським) і забезпечує зв'язок найбільших промислових центрів і сільськогосподарських регіонів півдня України зі східними областями.

Також дорога М-14 розглядається як складова маршруту для створення кільцевої автомагістралі навколо Чорного моря⁷⁸.

Дорога М-14 є безальтернативним варіантом автотранспортного сполучення між містами Миколаїв та Херсон. Саме ця ділянка між містами

⁷⁵ Договір від 17.12.2014 № 32Д-14.

⁷⁶ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2007 № 903 “Про авторський та технічний нагляд під час будівництва об'єкта архітектури”.

⁷⁷ З під'їздами до м. Херсона (4,1 км) та обходом м. Мелітополя (16,8 км) – 655,7 км.

⁷⁸ За даними сайту Міжнародного союзу автомобільного транспорту МСАТ (IRU).

Херсон і Миколаїв⁷⁹ (30 км по Херсонській області) найбільш завантажена і напружена на магістралі М-14. Зростання інтенсивності руху та осьових навантажень⁸⁰ призводить до її швидкого руйнування.

У 2013 і 2015 роках обсяг фінансування робіт з будівництва і реконструкції автодоріг державного значення, замовником яких була Служба автомобільних доріг у Херсонській області, становив 18,58 млн грн (у т. ч. 7,85 млн грн – оплата робіт, виконаних у попередні роки). У 2014 році фінансування не здійснювалося. Станом на 01.01.2016 загальний обсяг кредиторської заборгованості - 50,25 млн грн (не зареєстрована в органах Держказначейства).

Аудит показав, що фактично роботи з реконструкції на ділянках автодороги М-14 виконувалися лише у 2013 році. За рік виконано робіт на суму 48,86 млн грн, при цьому сплачено лише 13,67 млн грн (з них оплата робіт, виконаних у попередні роки, – 6,0 млн гривень). **З 2013 року відкрито рух на двох ділянках загальною протяжністю 2,95 км⁸¹, які не введені в експлуатацію. Ділянкою протяжністю 1,1 км⁸² уже 4,5 роки здійснюється рух транспортних засобів, хоча її реконструкція не завершена.**

На ділянці⁸³ протяжністю 1,5 км у 2013 році оплачено роботи, виконані у попередні роки. Ця ділянка введена в експлуатацію ще в 2011 році. Під час її огляду виявлено, що станом на 08.06.2016 на ній вже наявна колійність, на окремих частинах ділянки – ямковість, на верхньому шарі покриття, улаштованому щебеневому-мастиковому асфальтобетоні, – латки.

Так само на всій протяжності (110 м) введеного в 2012 році в експлуатацію шляхопроводу через залізницю наявна значна колійність, що створює ризики виникнення ДТП.

Загалом роботи на вказаних вище об'єктах будівництва та реконструкції (шляхопровід та 4 ділянки автодороги М-14 протяжністю 5,55 км) здійснювалися від чотирьох до п'яти років при нормативному строку будівництва до 12 місяців. Відповідно, потребували коригування робочі проекти будівництва та реконструкції цих об'єктів, затверджені Укравтодором ще у 2007 році⁸⁴. У результаті коригування кошторисна вартість цих об'єктів зросла на 90,2 млн грн і становила 324,6 млн гривень.

Крім того, у 2014 році недовиконані обсяги робіт з реконструкції двох ділянок дороги М-14 виключено з ціни договорів підряду з метою подальшого коригування їх кошторисної вартості. **Зазначене свідчить про подальше збільшення вартості реконструкції** (на суму витрат, пов'язаних із визначенням фактичного стану об'єкта, необхідністю додаткових робіт, перегляду вартості недовиконаних робіт, витрат на коригування і експертизу).

⁷⁹ 30 тис. авт./добу, на двадцятирічну перспективу - 50 тис. авт./добу.

⁸⁰ 60кН/на вісь, при реальних навантаженнях - 115кН/на вісь.

⁸¹ На км 165+100 – км 166+700 (км 177 + 731 – км 179 + 331) та км 171+650 – км 173+000 (км 184 + 281 – км 185 + 631).

⁸² На км 164+000 – км 165+100 (км 176 + 631 – км 177 + 731).

⁸³ км 173+000 – км 174+500 (км 185 + 631 – км 187 + 131).

⁸⁴ Наказ від 19.11.2007 № 650.

У 2014 році роботи з будівництва, реконструкції фактично не фінансувалися і не здійснювалися. У 2015 році роботи також не здійснювалися, а весь обсяг фінансування (4,91 млн грн) спрямовано на оплату виконаних у попередні роки робіт.

Під час аудиту, проведеного в службі, виявлено ряд порушень і недоліків.

Зокрема, на 3-х ділянках автодороги М-14 експертні звіти затверджені до передачі скоригованих робочих проектів проектувальником (ДП “Укрдіпродор”) до служби. Наприклад, експертний звіт № 28-00180-11⁸⁵ затверджений 25.10.2011, а скоригована проектно-кошторисна документація передана 10.11.2011⁸⁶.

У порушення умов договору підряду⁸⁷ та п. 1.8 наказу Укравтодору⁸⁸ служба прийняла виконані роботи з улаштування дорожньої розмітки на ділянці дороги М-14 протяжністю 1,35 км за відсутності висновків про відповідність діючим нормативним документам⁸⁹ коефіцієнтів яскравості та світлоповертання.

При визначенні вартості виконаних робіт з реконструкції двох ділянок дороги⁹⁰ за динамічною договірною ціною **витрати на асфальтобетонні суміші власного виробництва**, використані при улаштуванні дорожнього одягу, **включалися за розцінками згідно з ресурсними елементними кошторисними нормами.** Зазначене є порушенням п. 3.2.5.3 ДБН Д.1.1-2000, згідно з яким вартість матеріальних ресурсів власного виробництва приймається за відповідною калькуляцією (за виробничою собівартістю), затвердженою підрядником.

Крім того, відповідно до п. 3.3.10.1 ДБН Д.1.1-1-2000 при застосуванні динамічної договірної ціни при розрахунках за виконані роботи їх вартість визначається, виходячи з фактичних обсягів та уточнених цін ресурсів.

Під час аудиту також виявлено окремі порушення при здійсненні авторського нагляду. Так, **у порушення п. 2 Порядку здійснення авторського нагляду під час будівництва об’єкта архітектури замовник не забезпечив своєчасного проведення авторського нагляду** за роботами на одній з ділянок⁹¹. Роботи на цій ділянці проводились з 20.04.2013 по 11.07.2013, а договір на здійснення авторського нагляду укладено лише 20.08.2013. Згідно з журналом авторського нагляду, фахівець виїжджав на об’єкт з 15.07.2013 по 18.07.2013, тобто до укладання відповідного договору.

В Одеській області в межах Програми у 2013, 2015 роках службою використано на роботи з капремонту автодороги М-05 Київ–Одеса (три транспортні розв’язки) 13,9 млн гривень. Кошти спрямовано на оплату робіт,

⁸⁵ Ділянка км 165+100 – км 166+700 (км 177+731 – км 179+331).

⁸⁶ Накладні від 09.11.2011 без номера та від 10.11.2011 № 151/1.

⁸⁷ Від 09.11.2012 № 1р-ШБУ/12 (пункт 6.9 додатка 1 до договору).

⁸⁸ Від 28.04.2009 № 184.

⁸⁹ ДСТУ 2587:2010 “Безпека дорожнього руху. Розмітка дорожня. Загальні технічні вимоги. Методи контролювання. Правила застосування”.

⁹⁰ Ділянки км 164+100 - км 165+100 (км 176+631 – км 177+731), км 165+100 – км 166+700 (км 177+731 – км 179+331).

⁹¹ Ділянка км 171+650 — км 173+000 (км 184+281 — км 185+631).

виконаних у 2011-2013 роках. Фактично **роботи виконувалися лише в 2013 році**. У 2015 році всі кошти (8,7 млн грн) спрямовано на оплату виконаних раніше робіт.

Станом на 01.01.2016 транспортні розв'язки автодороги Київ–Одеса в експлуатацію не введені. Рівень готовності однієї з них становить 39,2 відс.⁹², дві розв'язки майже завершено (91,6 відс.⁹³ та 81,1⁹⁴ відсотка).

- ***Реалізація заходів Програми у Волинській, Рівненській і Львівській областях***

Мережа автодоріг загального користування Волинської області станом на 01.06.2016 - 6195,3 км, із них дороги державного значення – 1824,3 кілометра. Із загальної протяжності доріг області лише 5,0 відс. відповідають нормативним вимогам. Територією області проходить дві міжнародні автодороги державного значення: М-07 Київ–Ковель–Ягодин (на м. Люблін) протяжністю 152,095 км і М-19 Доманове (на Брест)–Ковель–Чернівці–Тереблече (на Бухарест) протяжністю 166,1 кілометра.

У 2013 і 2015 роках у межах Програми фінансувалися роботи з реконструкції автодороги М-07 Київ–Ковель–Ягодин протяжністю 4,1 км⁹⁵, дороги Н-22 Устилуг–Луцьк–Рівне⁹⁶ протяжністю 3,18 км, а також роботи з будівництва автодороги Т-03-04 від а/д М-19 Доманове–Самари–Залухів–Мала Глуша до а/д Т-03-08 Невір–Ветли до а/д Р-14⁹⁷.

Загальний обсяг фінансування цих робіт, замовником яких була Служба автомобільних доріг у Волинській області, становив 36,88 млн грн (у 2013 році – 5,3 млн грн, у 2015 році – 31,58 млн гривень).

Роботи з реконструкції автодороги М-07 зупинені у 2011 році і протягом 2013-2015 років не виконувалися. У 2014 році служба прийняла виконані в 2011 році роботи на суму 30,78 млн грн, які оплатила у 2015 році.

Під час аудиту встановлено, що **підрядник**⁹⁸ із власної ініціативи і **за погодженням технічної ради Укравтодору**⁹⁹ на ділянці км 478+ 000 - км 482+ 100 **не виконав передбачених робочим проектом робіт** з улаштування 10,1 тис. м² синтетичного полотна між вирівнюючим шаром і нижнім шаром покриття з посилення існуючого покриття на правому проїзді. Фактично **без погодження з проектувальником та без проведення експертизи було змінено проектне рішення, що є порушенням п. 11 Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи, яким передбачено, що експертизі підлягають проектні рішення в частині, що не відповідають раніше затвердженому проекту будівництва, експертиза якого проведена відповідно до п. 10 Порядку.**

⁹² Транспортна розв'язка на км 433+042.

⁹³ Транспортна розв'язка на км 451+532.

⁹⁴ Транспортна розв'язка на км 458+820.

⁹⁵ Ділянка км 478 + 000 - км 482 + 100.

⁹⁶ Ділянка км 0 + 420 - км 3 + 600.

⁹⁷ Ділянка км 48+800-км 53+755.

⁹⁸ Лист від 29.09.2011 № 529/3.

⁹⁹ Протокол засідання від 06.10.2011 № 15.

На час аудиту **правий проїзд цієї ділянки дороги закритий**, а рух автотранспорту в обох напрямках здійснюється лівим проїздом. **Лівий проїзд, на якому відсутній верхній шар покриття, експлуатується чотири роки з подвійним навантаженням, що прискорює його руйнування.**

Роботи з реконструкції ділянки дороги М-07 протяжністю 4,1 км тривають майже 8 років, що в 3,5 рази перевищує проектний термін будівництва (27 місяців). **Це призвело до коригування¹⁰⁰ у 2011 році робочого проекту¹⁰¹ та збільшення кошторисної вартості робіт на 11,26 млн гривень.**

Роботи з реконструкції дороги Устилуг–Луцьк–Рівне на третьому пусковому комплексі¹⁰² протяжністю 0,7 км також не завершені. Улаштовано земляне полотно та дорожній одяг протяжністю лише 450 м погонних.

Довідково. Реконструкція ділянки дороги Н-22 Устилуг–Луцьк–Рівне протяжністю 3,2 км розпочата у 2001 році та передбачає три пускові комплекси, з яких два протяжністю 2,5 км введено в експлуатацію у грудні 2002 року.

У 2013 році на цій ділянці дороги виконано робіт на суму 0,688 млн гривень. Станом на 01.01.2016 кредиторська заборгованість (не зареєстрована в органах Держказначейства) становить 0,3 млн гривень.

Як показав аудит, **проектний термін будівництва (20 місяців) уже перевищено майже у п'ять разів.** У 2007 році робочий проект¹⁰³ було скориговано¹⁰⁴, і кошторисна вартість робіт збільшилася майже вдвічі - з 8,73 млн грн до **16,04 млн гривень**. На час проведення аудиту здійснюється ще одне **коригування** проектно-кошторисної документації. **Це свідчить про подальше зростання вартості реконструкції.**

У 2013-2015 роках служба оплатила вартість робіт з будівництва ділянки дороги Т-03-04 протяжністю 4,95 км на суму 5,72 млн грн, яка до Програми не включена. Вона щороку включалася до затверджених Урядом переліків об'єктів

Закупівлю у 2013 році робіт з будівництва цієї дороги очікуваною вартістю 31,81 млн грн проведено з порушенням чинного законодавства у сфері здійснення державних закупівель. Так, **документація конкурсних торгів оформлена з порушенням вимог абз. 2 Стандартної документації конкурсних торгів для процедури закупівлі – відкриті торги¹⁰⁵:** сторінки не пронумеровані, документація не підписана уповноваженою особою і не скріплена печаткою замовника.

Загальна протяжність доріг загального користування у Рівненській області становить 5143,2 км, з них 2000,9 км - дороги державного значення. Понад 50 відс. доріг державного значення в області збігаються з національною мережею міжнародних транспортних коридорів. Зокрема, територією області проходить три міжнародні дороги державного значення: *М-07 Київ–Ковель–*

¹⁰⁰ Скоригований проект затверджений наказом Укравтодору 28.09.2012 № 366.

¹⁰¹ Затверджений наказом Укравтодору від 17.07.2008 № 410.

¹⁰² Будівництво ділянки за новим напрямком на ПК4+20 до ПК 11+23-0,7 км.

¹⁰³ Затверджено наказом Укравтодору від 27.12.2002 № 572.

¹⁰⁴ Затверджено наказом Укравтодору від 04.05.2007 № 197.

¹⁰⁵ Наказ Мінекономіки від 26.07.2010 № 919.

Ягодин (на м. Люблін); М-19 Доманове (на Брест)–Ковель–Чернівці–Тереблече (на Бухарест) і М-06 Київ–Чоп (на Будапешт через Львів, Мукачеве, Ужгород).

У межах Програми у 2013 році здійснювалось фінансування робіт з капремонту автодороги М-07 Київ–Ковель–Ягодин протяжністю 9,31 км¹⁰⁶ і мосту через р. Горинь в с. Вельбівне автомобільної дороги Р-05 Городище–Рівне–Старокостянтинів, замовником яких була Служба автомобільних доріг у Рівненській області.

У 2013 році фактично погашено кредиторську заборгованість за виконані роботи з капітального ремонту у 2012 році¹⁰⁷ на суму 11,21 млн гривень¹⁰⁸.

У 2014-2015 роках роботи з будівництва, реконструкції і капітального ремонту автодоріг державного значення не фінансувалися.

Під час аудиту встановлено, що **майже через рік після прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів**¹⁰⁹ було проведено коригування робочого проекту¹¹⁰ автодороги М-07. У результаті коригування кошторисна вартість зросла на **5,46 млн гривень**.

Довідково. Зміни у вартості пов'язані з перерахунком вартості залишку невиконаних робіт (4,77 млн грн) та з додатковими роботами (зміними в конструкції дорожнього типу А, а саме збільшення товщини регенерованого конструктивного шару дорожнього одягу на 2 см), які не були передбачені попереднім робочим проектом (0,68 млн гривень).

Слід зазначити, що робочий проект із капремонтів не передбачав черг або пускових комплексів. До того ж у декларації про готовність об'єкта до експлуатації не зазначено видів робіт, які необхідно виконати після закінчення несприятливих погодних умов. Зазначене свідчить, що роботи з капремонтів, передбачені проектно-кошторисною документацією, були виконані в повному обсязі, як це передбачено пп. 7 і 9 Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів¹¹¹. Однак, відповідно до скоригованого проекту, **кошторисна вартість залишків робіт на введеному в експлуатацію об'єкті становить 10,86 млн гривень**. Капремонт мосту через р. Горинь в с. Вельбівне на дорозі Р-05 здійснювався **52 місяці**¹¹², що у **6 разів перевищує проектний термін будівництва (8 місяців)**¹¹³.

У порушення п. 2 Загальних умов укладення та виконання договорів підряду в капітальному будівництві¹¹⁴ в договорі підряду від 22.07.2011 № 21 не враховано норми п. 71 цих умов щодо забезпечення охорони будівельного майданчика до прийняття закінчених робіт замовником.

¹⁰⁶ Ділянка км 245 + 690 – км 255 + 000, два мости (км 323 + 124 та км 343 + 594).

¹⁰⁷ Договір підряду від 23.11.2012 № 32.

¹⁰⁸ Дорога М-07 – 10,65 млн грн, міст через р. Горинь в с. Вельбівне – 0,56 млн гривень.

¹⁰⁹ Декларація про готовність об'єкта до експлуатації зареєстрована 16.11.2011 № РВ 14311078818.

¹¹⁰ Затверджений наказом Укравтодору від 05.09.2008 № 540.

¹¹¹ Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461 (зі змінами від 08.09.2015 № 750).

¹¹² З вересня 2008 року по грудень 2012 року.

¹¹³ Робочий проект затверджений наказом Укравтодору 07.10.2008 № 602.

¹¹⁴ Затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2005 № 668.

Фактично підрядник не забезпечив охорони будівельного майданчика до прийняття закінчених робіт замовником. У результаті **18.09.2012 на об'єкті було викрадено трансформаторні підстанції та електромережі вартістю 50,2 тис. грн**, що призвело до відтермінування введення об'єкта в експлуатацію. Крім того, міст не освітлюється у відповідний час доби, як це передбачено робочим проектом.

Об'єкт не введений в експлуатацію, однак вже чотири роки експлуатується, що є порушенням п. 12 Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів¹¹⁵.

Крім того, **в порушення п. 103 Загальних умов** укладення та виконання договорів підряду в капітальному будівництві **в договорі підряду¹¹⁶ не передбачено гарантійних строків експлуатації об'єкта. Тривала експлуатація об'єкта без введення в експлуатацію (близько 4 років) створює передумови для невиконання гарантійних зобов'язань підрядником.**

Програмою у 2013–2015 роках передбачено **на території Львівської області** будівництво та реконструкцію двох доріг державного значення: М-10 Львів–Краковець (на Краків); М-12 Стрий–Тернопіль–Кіровоград–Знам'янка (через Вінницю, Львівську, Тернопільську, Хмельницьку, Вінницьку, Черкаську, Кіровоградську області).

Роботи з будівництва та реконструкції автодороги М-12 у 2013–2015 роках не фінансувалися. Здійснено лише розроблення проектно-кошторисної документації. Роботи з будівництва та реконструкції автодороги М-10 на ділянці км 69+926 - км 70+446, замовником яких була Служба автодоріг у Львівській області, виконувалися тільки у 2015 році. За рік виконано робіт на суму 25142,7 тис. грн, з яких у 2015 році оплачено 7784,4 тис. гривень. Кредиторська заборгованість в сумі 17358,3 тис. грн станом на 01.06.2016 погашена.

Ця ділянка автодороги в експлуатацію не введена, рівень її готовності на 01.06.2016 становить 84,1 відсотка. У зв'язку з відсутністю фінансування **не виконані роботи з укріплення укосів земляного полотна з влаштування залізобетонної труби, укосів і дна кюветів**. При цьому на час аудиту **на вказаній ділянці автодороги М-10 Львів–Краковець здійснюється постійний рух автотранспорту, що є порушенням п. 12 Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів. Невиконання всіх необхідних робіт на ділянці та її експлуатація призвели до руйнації укосів виїмок і насипу в обох напрямках**. Крім того, **в договорі підряду передбачено лише 3 роки гарантійного строку експлуатації об'єкта будівництва замість 10, що є порушенням абз. 3 п. 103 Загальних умов укладення та виконання договорів підряду в капітальному будівництві.**

У результаті в разі виникнення дефектів на автодорозі після завершення гарантійного строку експлуатації за договором держава понесе додаткові витрати на їх усунення ще до настання планового капремонту.

¹¹⁵ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 461.

¹¹⁶ Від 29.09.2008 № 70.

• **Виконання заходів Програми за рахунок коштів МФО**

У межах Програми виконувались заходи з реконструкції і капремонту автодоріг державного значення (М-03 Київ–Харків–Довжанський, М-05 Київ–Одеса, М-06 Київ–Чоп, Н-01 Київ–Знам’янка) за рахунок коштів МФО, які залучалися в рамках реалізації трьох проектів¹¹⁷.

За рахунок коштів МФО Програмою передбачено виконання двох заходів¹¹⁸ з реконструкції та семи заходів¹¹⁹ з капітального ремонту автодоріг державного значення з обсягом фінансування на 2013-2015 роки у сумі 8659,8 млн гривень. Із зазначених три заходи¹²⁰, включені до Програми з обсягом фінансування на 2013-2015 роки у сумі 2533,3 млн грн, не виконувалися, кошти на їх реалізацію не спрямовувалися.

Щодо одного з таких заходів (*капремонт ділянки дороги Р-02 Київ–Іванків–Овруч*) розглядається питання про його виключення та перерозподіл коштів на інші автомобільні дороги¹²¹.

За заходом з проведення *капремонту ділянки дороги М-01 Київ–Чернігів–Нові Яриловичі* тривають консультації з банками щодо погодження результатів оцінки тендерних пропозицій. Початок будівництва обходу м. Житомира з 2015 року перенесено на 2016 рік.

На реалізацію решти шести заходів Програми у 2013-2015 роках спрямовано 5829,0¹²² млн грн (95,1 відс. від обсягу, визначеного в Програмі). Крім того, з держбюджету на реалізацію цих заходів спрямовано¹²³ 988,2 млн гривень. Обсяги фінансування у 2013-2015 роках заходів Програми за напрямом аудиту за рахунок коштів МФО наведено в додатку 5.

За рахунок коштів позик МБРР фінансувалися заходи з капремонту та реконструкції автодороги М-03 Київ–Харків–Довжанський у рамках реалізації першого та другого проектів “Покращення автомобільних доріг та безпеки руху”. Обсяг фінансування цих заходів у 2013-2015 роках становив 3818,7 млн грн, що на 148,6 млн грн більше, ніж передбачено Програмою.

¹¹⁷ Перший і другий проект “Покращення автомобільних доріг та безпеки руху” з МБРР і четвертий проект “Покращення автомобільних доріг на підходах до м. Києва” з ЄБРР і ЄІБ.

¹¹⁸ Реконструкція М-03 Київ–Харків–Довжанський та реконструкція обходу м. Житомира.

¹¹⁹ На автодорогах М-01 Київ–Чернігів–Нові Яриловичі; М-03 Київ–Харків–Довжанський; М-05 Київ–Одеса, М-06 Київ–Чоп; М-07 Київ–Ковель–Ягодин; Н-01 Київ–Знам’янка; Р-02 Київ–Іванків–Овруч.

¹²⁰ Реконструкція обходу м. Житомира та капітальний ремонт М-01 Київ–Чернігів–Нові Яриловичі та Р-02 Київ–Іванків–Овруч.

¹²¹ Н-09 Мукачеве–Рахів–Богородчани–Івано-Франківськ–Рогатин–Бібрка–Львів та Н-13 Львів–Самбір–Ужгород на ділянці Львів–Самбір.

¹²² У т.ч. кошти ЄБРР та ЄІБ - 144,4 млн євро; кошти МБРР - 310,4 млн дол. США.

¹²³ Кошти спрямовувалися за бюджетною програмою 3111020.

Фінансування заходів (капремонт М-05 Київ–Одеса, М-06 Київ–Чоп, М-07 Київ–Ковель–Ягодин¹²⁴ і Н-01 Київ–Знам’янка) здійснювалося за рахунок коштів позик ЄБРР та ЄІБ у рамках реалізації четвертого проекту “Покращення автомобільних доріг на підходах до м. Києва”. Обсяг їх фінансування у 2013-2015 роках становив 2010,3 млн грн, тобто 81,8 відс. від обсягу, передбаченого Програмою.

Слід зауважити, що кредитною угодою¹²⁵ з ЄБРР передбачено спрямування коштів позики на реконструкцію зазначених вище чотирьох автодоріг, а не на їх капітальний ремонт.

Під час аудиту виявлено ряд недоліків при виконанні дорожніх робіт.

Автодорога М-05 Київ–Одеса

У 2013-2015 роках на капремонт двох ділянок¹²⁶ цієї автодороги Програмою передбачалося спрямувати кошти МФО у сумі 1599,3 млн гривень. Фактичний обсяг фінансування - 389,3 млн грн, що становить 24,3 відс. від передбаченого Програмою обсягу. Роботи на цих ділянках з липня 2013 року виконує вітчизняний підрядник¹²⁷.

Термін виконання контракту неодноразово продовжувався, строк завершення робіт перенесено з 21.05.2015 на 24.12.2016. На сьогодні **роботи виконані лише на 30,0 відсотка**. Вкрай низькі темпи виконання робіт зумовлені недостатністю обігових коштів у підрядника, що не дає можливості забезпечити ритмічне фінансування робіт і здійснити закупівлю необхідної кількості матеріалів для забезпечення роботи. Крім того, збільшується заборгованість підрядника перед субпідрядниками, які не можуть завершити окремі види робіт.

Серед причин, які вплинули на фінансовий стан підрядника, - несвоєчасна виплата йому авансу, затримки в оплаті проміжних платіжних сертифікатів та події на південному сході України. Основна його виробнича база розміщувалася в м. Донецьк і значна кількість матеріально-технічних ресурсів залишилася на окупованій території.

Результати аудиту засвідчили, що **існує ризик невиконання підрядником робіт з капремонту автодороги М-05 Київ–Одеса у встановлений термін** - до 24.12.2016, що створює ризик несвоєчасної і неповної вибірки запозичених коштів. Як наслідок - додаткові втрати державного бюджету (сплата комісійних за резервування невикористаних коштів позики).

Затримки у виконанні робіт уже призвели до збільшення їх вартості за загальними статтями на суму 1,67 млн євро. Планові витрати на ремонт

¹²⁴ Обсяг фінансування у 2013-2015 роках становив 354,4 млн грн., або 128,0 відс. запланованого обсягу. Капремонт на ділянці від км 30,6 до 64 км виконала азербайджансько-німецька фірма. Роботи завершені, 24.09.2015 видана декларація про готовність об’єкта.

¹²⁵ Кредитна угода “Покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг на під’їздах до м. Київ (пан’європейські коридори)” від 26.11.2010 № 40185, ратифікована Верховною Радою України 15.06.2011.

¹²⁶ Ділянки від 18 км до 36 км та від 42 км до 87 км.

¹²⁷ Контракт від 28.05.2013 № 1.

дороги М-05 збільшилися на 13,3 млн євро. Крім того, через подовження строків виконання робіт на 1600,0 тис. євро збільшилася вартість контракту з інженером з нагляду за виконанням підрядником робіт.

За розрахунками ДП “Укрдорінвест”, неустойка за недотримання підрядником строків виконання робіт станом на 01.06.2016 - близько 9,0 млн євро. Неустойка підрядником на сьогодні не сплачена, оскільки з грудня 2015 року підрядником платіжні сертифікати на оплату не подавалися. При поданні платіжних сертифікатів вартість виконаних робіт буде зменшена на суму неустойки.

Фактично склалася патова ситуація, в якій **як розірвання, так і продовження контракту з підрядником призведе до додаткових витрат з державного бюджету.**

Автодорога М - 06 Київ–Чоп

У 2013 році на капремонт двох ділянок¹²⁸ автодороги Програмою передбачалося спрямувати кошти МФО в сумі 150,9 млн гривень.

Роботи з капремонту 113,92 км автодороги М-06 завершилися у 2015 році. **Фактичний обсяг фінансування заходу в 7 раз перевищив плановий і у 2013-2015 роках становив 1037,3 млн гривень.**

Капремонт автодороги на цих ділянках з 2011 року здійснювався за контрактами¹²⁹ з італійською фірмою.

У 2011 році **Укравтодор ініціював прискорення виконання робіт** за контрактами з підрядником і якнайшвидше їх завершення до 01.06.2012 – на 6 місяців раніше строку, визначеного умовами контрактів (24.11.2012). Таке прискорення Укравтодор обґрунтував наближенням проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу (далі – Євро-2012).

Слід зауважити, що про проведення в Україні чемпіонату було відомо ще у квітні 2007 року.

Підставою для виконання підрядником робіт із **прискоренням стала інструкція** по прискоренню робіт, видана інженерами з нагляду для якнайшвидшого завершення робіт за контрактом до **01.06.2012**. При цьому, відповідно до п. 8.6 Загальних умов контрактів, така інструкція видається тільки у разі відставання підрядника від виконання робіт.

Роботи за контрактами були завершені у грудні 2015 року, із запізненням на два роки від початкового терміну закінчення контрактів (23.11.2013). Тобто **прискорення капремонту автодороги М-06 фактично не відбулося.**

Встановлено, що під час Євро-2012 рух транспорту на автодорозі М-06 здійснювався зв'язуючим шаром асфальтобетону з нанесеною на нього дорожньою розміткою, без облаштування завершаючого верхнього шару покриття. Внаслідок проїзду зв'язуючим шаром асфальтобетону великогабаритного транспорту дорожній одяг дав тріщини, які довелося усувати. Повторно довелося виконувати профілювання узбіч, відкосів земляного полотна і розподільчої смуги.

¹²⁸ Ділянки від 14 км до 68 км та від 68 км до 128 км.

¹²⁹ Контракти від 05.08.2011 № 1 та № 2.

Також, замість запроєктованого укладання ліній зв'язку в траншею, їх прокладання виконано методом горизонтального буріння. За цим же методом проведено перевлаштування зовнішнього освітлення дороги, замість запроєктованого повітряного підвішування проводу.

Крім того, зміна проектних рішень спричинила необхідність виконання додаткових обсягів робіт. При цьому коригування проекту¹³⁰ та експертиза застосованих змін не здійснювались. Тобто Укравтодором не дотримано вимоги п. 11 Порядку № 560 щодо проведення експертизи проектних рішень, що не відповідають раніше затвердженому проекту будівництва.

На сьогодні рух на всій ділянці, що ремонтувалася, здійснюється чотирма смугами в обидва напрямки, тоді як кредитна угода з ЄБРР передбачала рух шістьма смугами від 14 км до 22 км.

Підтвердження необхідності проектування шести смуг руху на цій ділянці також надало ДП “Укрдіпродор”. При цьому таке збільшення кількості смуг можливе лише у разі реконструкції автодороги, а не у разі капремонту.

Також Укравтодором у порушення вимог п. 2 Порядку здійснення авторського нагляду під час будівництва об’єкта архітектури не забезпечено здійснення авторського нагляду за виконанням робіт з капремонту. Договори на здійснення авторського нагляду за виконанням капремонту на дорозі Київ – Чоп Укравтодор не укладав. **Контроль** за відповідністю виконаних підрядником будівельно-монтажних робіт проекту не здійснювався.

Автодорога Н-01 Київ–Знам’янка

На автодорозі Н-01 Київ-Знам’янка на ділянці км 14+740 – км 43+345 здійснюється капремонт у рамках реалізації проекту “Покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг на підходах до м. Києва” (далі – Проект). Програмою у 2014-2015 роках на капремонт ділянки¹³¹ автодороги передбачалось спрямувати 429,2 млн гривень. Фактичний обсяг фінансування заходу за рахунок коштів МФО становив 229,3 млн грн, або 53,4 відс. від запланованого обсягу.

Згідно з техніко-економічним обґрунтуванням спільного з ЄБРР і ЄІБ інвестиційного проекту “Покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг на підходах до м. Києва”¹³² (2009 рік), **чотири смуги руху повністю забезпечують пропускну здатність дороги навіть і в піковий сезон** (травень-серпень). Але транспортно-експлуатаційний стан цієї ділянки не відповідає сучасним вимогам до доріг високого класу.

¹³⁰ Скоригований проект “Капітальний ремонт автомобільної дороги Київ–Чоп (на Будапешт через Львів, Мукачеве, Ужгород) (М-06) на ділянці км 14 + 080 (Київська область)-км 348 + 000 (Рівненська область)” затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28.11.2012 № 955-р.

¹³¹ Від 14,74 км до 43,345 км.

¹³² Виконано ДП “Укрдіпродор” у 2009 році.

Відповідно до акта обстеження існуючої автодороги Н-01 Київ–Знам’янка¹³³ (2011 рік), **дорожній одяг** ділянки автодороги Н-01 був двох типів: нежорсткий (ділянки км 14+470 – км 21+620 та км 38+880 – км 43+345) і **жорсткий** (ділянка км 21+620 – км 38+880) – цементобетонні плити середньою товщиною 26 см. У цьому акті **стан жорстокого одягу оцінено як задовільний**.

Затверджений Урядом проект¹³⁴ (2013 рік) передбачав, зокрема, ремонт і заміну до 3 відс. існуючих цементобетонних плитних фрагментів та влаштування вирівнюючого і верхнього шару покриття з асфальтобетону з подальшою нарізкою через ці шари поперечних (через кожні 6 м довжини дороги), повздовжніх і додаткових деформаційних швів над усіма тріщинами в існуючому цементобетонному покритті та заповнення їх бітумною мастикою.

Капремонт ділянки¹³⁵ автодороги розпочато турецьким підрядником 09.04.2015. На сьогодні виконано близько 30,0 відс. від запланованих обсягів робіт. Капремонт підрядник виконує за тендерною документацією, погодженою з ЄІБ та ЄБРР, яка є невід’ємною частиною контракту. Аудитом встановлено, що тендерна документація не відповідає проекту¹³⁶, затвердженому у 2013 році Урядом. Така невідповідність виникла через урахування в тендерній документації зауважень банків без відповідного коригування проектно-кошторисної документації. За поясненням Укравтодору, до тендерної документації внесено ряд доповнень, які мають підвищити рівень безпеки руху, однак у зв’язку з короткими термінами реалізації Проекту та відсутністю коштів коригування проектно-кошторисної документації не здійснювалося.

Зауваження ЄБРР та ЄІБ переважно стосувалися необхідності ліквідації наземних пішохідних переходів та влаштування пішохідних переходів у різних рівнях, ліквідації пересічень транспортних потоків в одному рівні. Затверджений Урядом проект передбачав п’ять наземних пішохідних мостів і один підземний перехід. Аудитом встановлено, що станом на 01.08.2016 збудовано лише один пішохідний міст і не збудовано жодного підземного переходу.

Після проведення тендеру та початку виконання робіт технічна рада Укравтодору прийняла рішення (протокол від 03.07.2015) про зміну конструкції дорожнього одягу з жорсткого типу на нежорсткий з руйнуванням існуючого цементобетонного покриття і використанням матеріалу від дроблення у нижніх шарах дорожнього одягу. При цьому зняття шарів поверхневих обробок на всій протяжності ділянки з цементобетонним покриттям показало, що

¹³³ Від 17.10.2011, затверджений заступником начальника Служби автомобільних доріг у Київській області (Одинець К.В.).

¹³⁴ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.06.2013 № 454-р “Про затвердження проекту “Капітальний ремонт автомобільної дороги Н-01 Київ–Знам’янка на ділянці км 14 + 740 – км 43 + 345 в межах Київської області”.

¹³⁵ Від 14,74 км до 43,345 км.

¹³⁶ Проект “Капітальний ремонт автомобільної дороги Н-01 Київ–Знам’янка, на ділянці км 14 + 740 - км 43 + 345 в межах Київської області” затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26.06.2013 № 454-р.

тріщиноутворення і руйнування цементобетонного покриття становлять **менше 16 відс.** від загальної площі *(за інформацією Служби автомобільних доріг у Київській області)*.

Станом на 24.06.2016 **коригування проектної документації у зв'язку із зміною конструкції дорожнього одягу з жорсткого типу на нежорсткий не здійснено.** Фактично **роботи підрядником виконуються за зміненими проектними рішеннями, експертиза яких не проводилася, що є порушенням вимог ст. 877 Цивільного кодексу України,** якою визначено, що підрядник зобов'язаний здійснювати будівництво та пов'язані з ним будівельні роботи відповідно до проектної документації. Авторський нагляд за роботами також не здійснюється.

Викликає сумніви нагальна потреба в зміні конструкції дорожнього одягу з жорсткого типу на нежорсткий з руйнуванням існуючого цементобетонного покриття автодороги Н-01 із зносом менше 16,0 відс., оскільки через обмеженість фінансових ресурсів не ремонтуються інші автодороги, рух якими небезпечний для життя, зокрема дорога Н-11 Миколаїв–Кривий Ріг–Дніпропетровськ та інші.

ВИСНОВКИ

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 зросла 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.

ПРОПОЗИЦІЇ

За результатами аудиту вважаємо за доцільне:

1. 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.

2. 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”.

3. 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

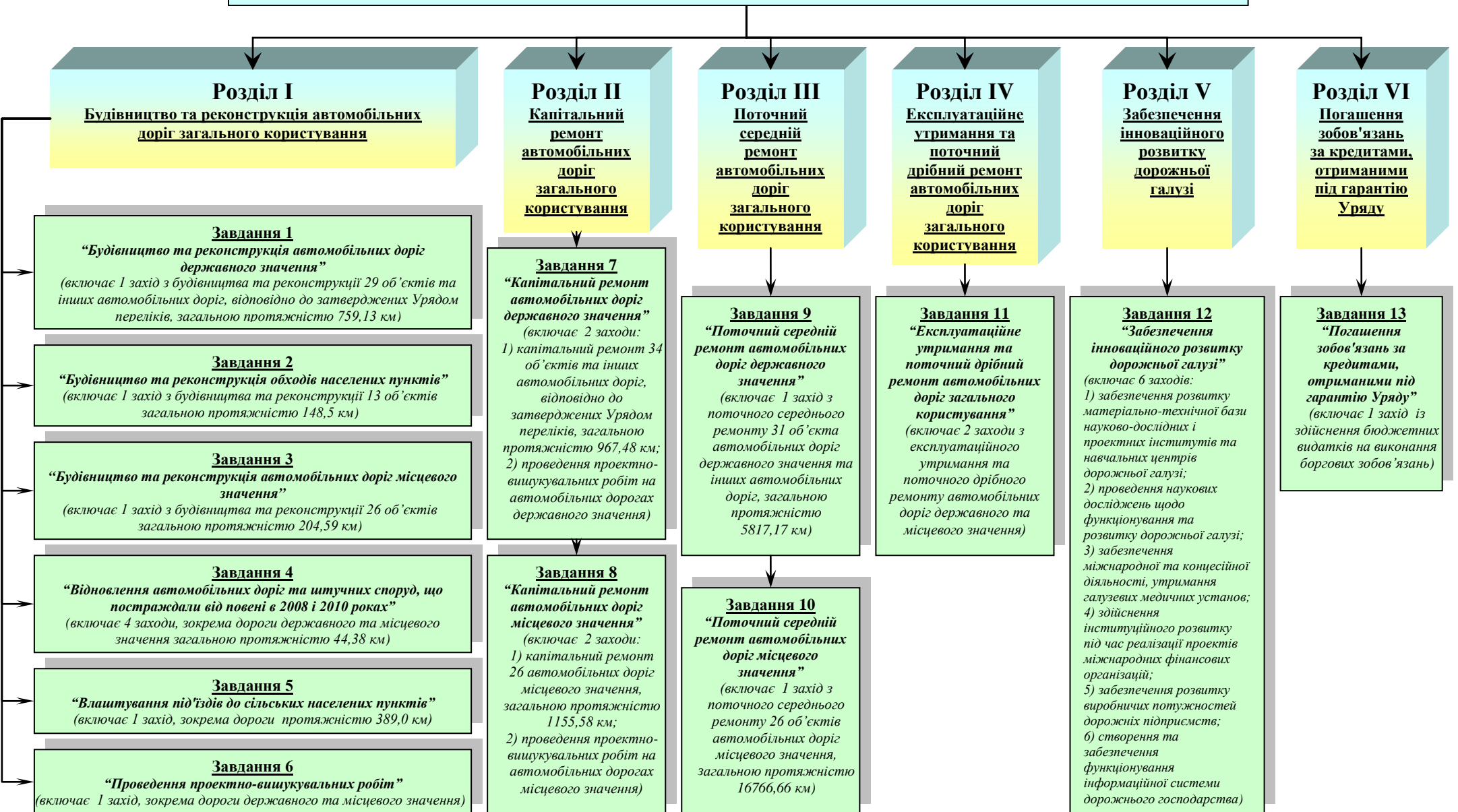
Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013-2018 роки” з метою актуалізації показників Програми та уточнення виконавців її заходів;

- 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.

Член Рахункової палати

І.М.Заремба

**Державна цільова економічна програма
розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013-2018 роки**
(затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 № 696)



**Обсяги фінансування у 2013-2015 роках заходів Програми з
будівництва, реконструкції та капремонту автодоріг державного значення
за джерелами фінансування та роками**

(млн грн)

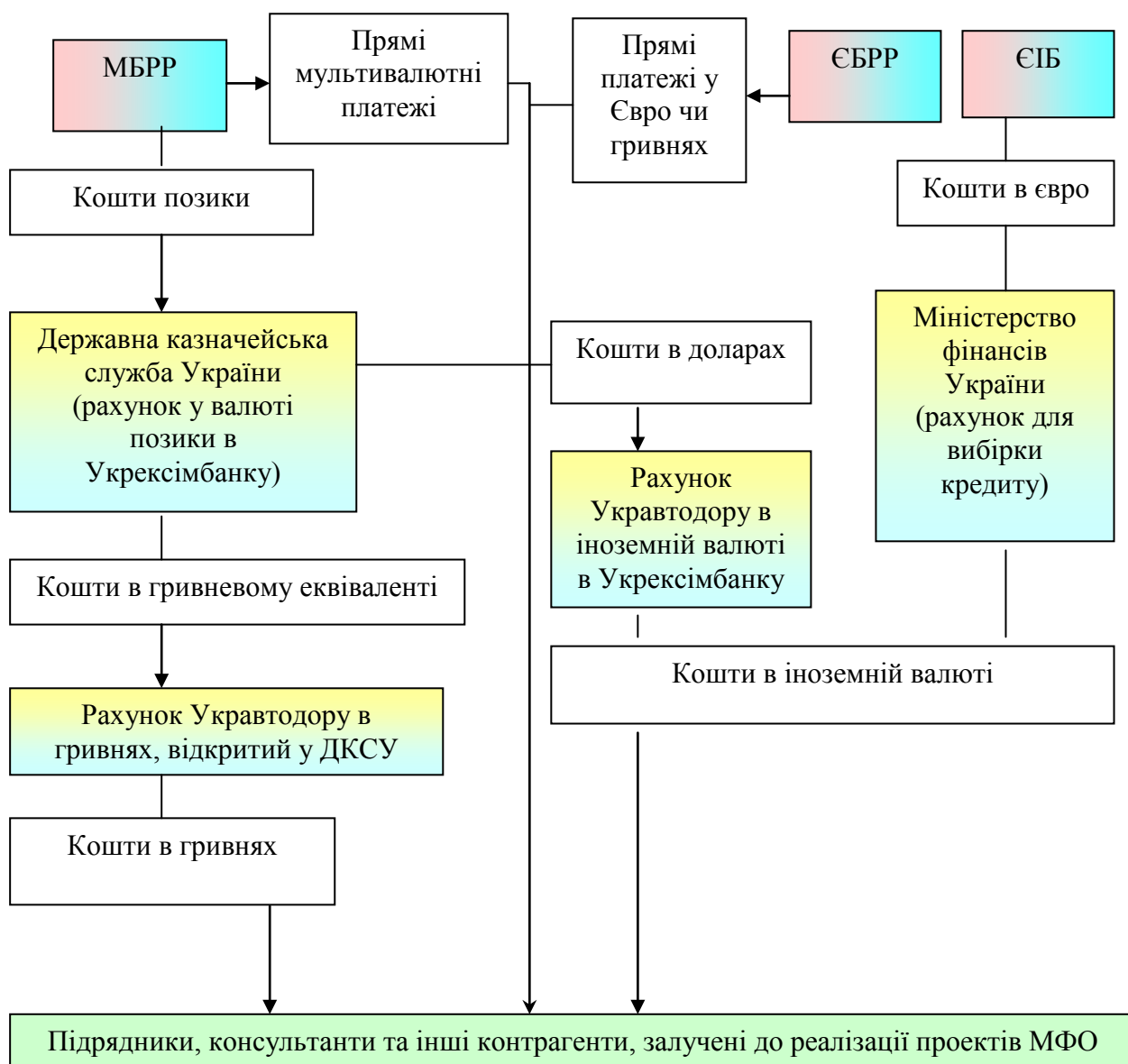
| Джерела фінансування, | 2013 рік | | 2014 рік | | 2015 рік | | Разом за 2013-2015 роки | | |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|---------------|-------------------------|---------------|-----------------|
| | план | факт | план | факт | план | факт | план | факт | виконання, % |
| Будівництво та реконструкція автомобільних доріг державного значення (розділ I, завдання 1 Програми), у т. ч.: | 4166,8 | 1439,3 | 3744,1 | 1377,7 | 5733,1 | 1205,2 | 13643,9 | 4022,2 | 29,5 |
| Держбюджет | 327,7 | 104,2 | 1133,7 | 73,0 | 883,5 | 77,7 | 2344,8 | 254,8 | 10,9 |
| Кредитні кошти | 2524,8 | 699,7 | 1069,3 | 208,7 | 1344,1 | 121,2 | 4938,2 | 1029,6 | 20,9 |
| Кошти МФО | 1314,3 | 635,4 | 1541,1 | 1096,0 | 505,5 | 1006,3 | 3360,8 | 2737,7 | 81,5 |
| Кошти інвесторів | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 3000,0 | 0,0 | 3000,0 | 0,0 | |
| Капітальний ремонт автомобільних доріг державного значення (розділ II, завдання 7 Програми), у т. ч.: | 3137,3 | 2270,7 | 2279,9 | 1022,6 | 2591,8 | 917,1 | 8008,9 | 4210,4 | 52,6 |
| Держбюджет | 336,8 | 229,9 | 396,8 | 55,2 | 776,6 | 113,6 | 1510,2 | 398,6 | 26,4 |
| Кредитні кошти | 1293,5 | 378,9 | 390,9 | 151,6 | 270,0 | 190,2 | 1954,4 | 720,7 | 36,9 |
| Кошти МФО | 1507,0 | 1661,9 | 1492,2 | 815,9 | 1545,2 | 613,4 | 4544,4 | 3091,1 | 68,0 |
| Будівництво та реконструкція обходів населених пунктів (розділ I, завдання 2 Програми), у т. ч.: | 1526,6 | 480,0 | 1109,3 | 23,6 | 2300,2 | 109,4 | 4936,1 | 613,0 | 12,4 |
| Держбюджет | 279,3 | 56,2 | 606,7 | 18,8 | 961,1 | 0,0 | 1847,1 | 142,5 | 4,1 |
| Кредитні кошти | 1247,3 | 423,9 | 502,6 | 4,8 | 626,4 | 41,8 | 2376,3 | 470,5 | 19,8 |
| Кошти МФО | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 712,7 | 0,0 | 712,7 | 0,0 | 0,0 |
| Разом | 8830,7 | 4190,0 | 7133,2 | 2423,9 | 10625,0 | 2231,7 | 26588,9 | 8845,6 | 33,3 |
| <i>Держбюджет</i> | <i>943,8</i> | <i>390,3</i> | <i>2137,2</i> | <i>147,0</i> | <i>2621,2</i> | <i>258,8</i> | <i>5702,1</i> | <i>796,0</i> | <i>41,3</i> |
| <i>Кредитні кошти</i> | <i>5065,6</i> | <i>1502,5</i> | <i>1962,8</i> | <i>365,1</i> | <i>2240,5</i> | <i>353,2</i> | <i>9268,9</i> | <i>2220,8</i> | <i>24,0</i> |
| <i>Кошти МФО</i> | <i>2821,3</i> | <i>2297,3</i> | <i>3033,3</i> | <i>1911,9</i> | <i>2763,3</i> | <i>1619,7</i> | <i>8617,9</i> | <i>5828,8</i> | <i>67,6</i> |
| <i>Кошти інвесторів</i> | <i>0,0</i> | <i>0,0</i> | <i>0,0</i> | <i>0,0</i> | <i>3000,0</i> | <i>0,0</i> | <i>3000,0</i> | <i>0,0</i> | <i>-</i> |

**Обсяги використаних у 2013-2015 роках коштів за КПКВК 3111020
Укравтодором та одержувачами коштів**

(млн грн)

| Одержувачі коштів (служби автомобільних доріг у регіонах) | 2013 рік | | 2014 рік | | 2015 рік | |
|--|-------------------------------|-------------------|-------------------------------|-------------------|-------------------------------|-------------------|
| | затвердже но із змінами | касові видатки | затвердже но із змінами | касові видатки | затвердже но із змінами | касові видатки |
| АР Крим | 348,9 | 273,9 | 11,2 | 11,2 | 0,0 | 0,0 |
| Вінницька обл. | 261,8 | 172,1 | 145,6 | 128,5 | 167,4 | 167,4 |
| Волинська обл. | 190,2 | 176,0 | 118,3 | 113,8 | 126,4 | 126,4 |
| Дніпропетровська обл. | 779,9 | 617,8 | 136,5 | 121,9 | 199,7 | 179,2 |
| Донецька обл. | 1006,1 | 748,9 | 240,0 | 136,8 | 274,7 | 192,5 |
| Житомирська обл. | 450,8 | 263,3 | 99,4 | 94,0 | 140,7 | 138,4 |
| Закарпатська обл. | 147,5 | 99,7 | 59,9 | 54,3 | 85,8 | 85,8 |
| Запорізька обл. | 978,2 | 769,2 | 122,0 | 91,4 | 145,8 | 141,6 |
| І.-Франківська обл. | 253,9 | 129,0 | 100,9 | 94,1 | 131,1 | 131,1 |
| Київська обл. | 487,0 | 383,8 | 382,9 | 325,0 | 380,3 | 380,3 |
| Кіровоградська обл. | 207,4 | 171,0 | 91,7 | 83,2 | 126,6 | 126,6 |
| Луганська обл. | 302,4 | 250,6 | 77,6 | 68,8 | 88,8 | 76,2 |
| Львівська обл. | 386,8 | 310,9 | 202,2 | 167,6 | 428,0 | 409,1 |
| Миколаївська обл. | 317,2 | 263,3 | 234,7 | 190,9 | 174,8 | 174,8 |
| Одеська обл. | 317,2 | 233,1 | 226,5 | 178,7 | 229,1 | 229,1 |
| Полтавська обл. | 273,9 | 195,1 | 280,0 | 272,8 | 229,6 | 229,6 |
| Рівненська обл. | 261,7 | 188,3 | 90,5 | 85,7 | 114,8 | 114,8 |
| Сумська обл. | 167,4 | 136,7 | 85,3 | 77,6 | 128,9 | 128,9 |
| Тернопільська обл. | 229,4 | 212,7 | 116,4 | 110,4 | 191,6 | 191,6 |
| Харківська обл. | 379,3 | 307,4 | 164,3 | 134,2 | 276,9 | 276,9 |
| Херсонська обл. | 248,3 | 206,2 | 228,3 | 191,3 | 131,6 | 131,6 |
| Хмельницька обл. | 409,5 | 243,2 | 84,8 | 76,2 | 128,8 | 128,8 |
| Черкаська обл. | 287,6 | 240,6 | 99,0 | 91,7 | 109,7 | 109,7 |
| Чернівецька обл. | 256,1 | 162,4 | 66,6 | 66,5 | 67,4 | 67,4 |
| Чернігівська обл. | 146,1 | 101,8 | 105,6 | 86,1 | 165,6 | 165,6 |
| м. Севастополь | 99,8 | 49,7 | 88,0 | 0,9 | 0 | 0 |
| Разом | 9194,4 | 6906,7 | 3658,2 | 3053,6 | 4244,1 | 4103,4 |
| Дочірнє підприємство “Київський облавтодор” ВАТ “ДАК “Автомобільні дороги України” | 3,3 | 3,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| ДП “Лікувально- реабілітаційний центр для учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС” | 9,6 | 9,2 | 8,2 | 6,3 | 0,0 | 0,0 |
| Укравтодор | 700,6 | 538,5 | 752,4 | 402,8 | 1890,3 | 450,5 |
| Разом | 713,5 | 551,0 | 760,6 | 409,1 | 1890,3 | 450,5 |
| Всього | 9907,9 | 7457,7 | 4418,8 | 3462,7 | 6134,4 | 4553,9 |

**Схема руху коштів за проектами, які фінансуються за рахунок коштів
Міжнародного банку реконструкції та розвитку (МБРР), Європейського
банку реконструкції та розвитку (ЄБРР) та Європейського інвестиційного
банку (ЄІБ)**



Обсяги фінансування заходів Програми з будівництва, реконструкції та капітального ремонту автодоріг державного значення за рахунок коштів МФО у 2013-2015 роках

(млн грн)

| Назва заходу Програми | 2013 рік | | | 2014 рік | | | 2015 рік | | | Разом 2013-2015 роки | | |
|--|---------------|---------------|------------------|---------------|---------------|------------------|---------------|---------------|------------------|----------------------|---------------|------------------|
| | план | факт | виконання, відс. | план | факт | виконання, відс. | план | факт | виконання, відс. | план | факт | виконання, відс. |
| Будівництво та реконструкція автомобільних доріг загального користування | | | | | | | | | | | | |
| <i>Будівництво та реконструкція автомобільних доріг державного значення</i> | | | | | | | | | | | | |
| М-03 Київ - Харків - Довжанський (на Ростов-на-Дону) (Донецька, Полтавська, Харківська області) | 1314,3 | 635,4 | 48,3 | 1541,1 | 1096,0 | 71,1 | 505,5 | 1006,3 | 199,1 | 3360,8 | 2737,7 | 81,5 |
| <i>Будівництво та реконструкція обходів населених пунктів</i> | | | | | | | | | | | | |
| Будівництво та реконструкція обходу м. Житомира | - | - | - | - | - | - | 712,7 | - | - | 712,7 | - | - |
| Капітальний ремонт автомобільних доріг загального користування | | | | | | | | | | | | |
| <i>Капітальний ремонт автомобільних доріг державного значення</i> | | | | | | | | | | | | |
| М-01 Київ - Чернігів - Нові Яриловичі (на Гомель) (Київська, Чернігівська області) | 281,4 | 0,0 | 0,0 | 511,6 | 0,0 | 0,0 | 765,2 | 0,0 | 0,0 | 1558,2 | 0,0 | 0,0 |
| М-03 Київ - Харків - Довжанський (на Ростов-на-Дону) (Київська, Полтавська, Харківська, Донецька, Луганська області) | 309,3 | 553,7 | 179,0 | 0,0 | 380,6 | - | 0,0 | 146,7 | - | 309,3 | 1081,0 | 349,5 |
| М-05 Київ - Одеса (Київська, Черкаська, Одеська області) | 497,7 | 152,4 | 30,6 | 628,2 | 106,2 | - | 473,5 | 130,7 | 27,6 | 1599,3 | 389,3 | 24,3 |
| М-06 Київ - Чоп (на Будапешт через Львів, Мукачеве, Ужгород) | 150,9 | 729,1 | 483,3 | 0,0 | 172,3 | - | 0,0 | 135,9 | - | 150,9 | 1037,3 | 687,5 |
| М-07 Київ - Ковель - Ягодин (на Люблін) (Житомирська, Київська, Рівненська області) | 267,9 | 226,7 | 84,6 | 9,1 | 61,7 | - | 0,0 | 66,0 | - | 277,0 | 354,4 | 128,0 |
| Н-01 Київ - Знам'янка (Київська область) | 0,0 | 0,0 | - | 250,0 | 95,1 | - | 179,2 | 134,2 | 74,9 | 429,2 | 229,3 | 53,4 |
| Р-02 Київ - Іванків - Овруч | 0,0 | 0,0 | - | 109,7 | 0,0 | 0,0 | 152,7 | 0,0 | 0,0 | 262,4 | 0,0 | 0,0 |
| Всього за заходами | 2821,4 | 2297,3 | 81,4 | 3049,7 | 1911,9 | 62,7 | 2788,7 | 1619,8 | 58,1 | 8659,8 | 5829,0 | 67,3 |