



**ДЕРЖАВНЕ АГЕНТСТВО
АВТОМОБІЛЬНИХ ДОРІГ УКРАЇНИ
(УКРАВТОДОР)**

вул. Фізкультури, 9, м. Київ, 03150
Тел.: (044) 287-24-05, 287-24-49, факс: 287-42-18
E-mail: kae@ukravtodor.gov.ua
Web: [http:// www.ukravtodor.gov.ua](http://www.ukravtodor.gov.ua)
Код ЄДРПОУ 37641918

17.07.2019 № 3898/4/6.1-21-89/03

Рахункова палата України

На № _____ від _____

Державне агентство автомобільних доріг України на виконання листа Рахункової палати України від 04.07.2019 № 18-1973 в межах компетенції опрацювало Рішення Рахункової палати України від 06.06.2019 № 13-2 «Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах» (далі – Рішення) та повідомляє наступне.

Щодо висновків, які містяться в пункті 1 описової частини Рішення,

Укравтодор щомісячно звітував Кабінету Міністрів України щодо виконання робіт за рахунок коштів субвенції, на основі звітів обласних та Київської міської державних адміністрацій, при чому постійно наголошував на незадовільному та низькому темпі виконання робіт.

Крім того, нагадуємо, що автомобільні дороги загального користування місцевого значення перебувають на балансі обласних державних адміністрацій, які є замовниками ремонтно-будівельних робіт на них.

Відповідно до статті 30 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»:

місцеві державні адміністрації та їх голови при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України;

місцеві державні адміністрації та їх голови при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Кабінетом Міністрів України та підзвітні і підконтрольні йому.

Згідно чинного законодавства Укравтодор не має правових підстав контролювати обласні та Київську міську державні адміністрації. У зв'язку з цим, Укравтодор неодноразово звертався до Кабінету Міністрів України щодо визначення головними розпорядниками коштів субвенції обласні та Київську міську державні адміністрації.



№1566/06 від 12.08.2019

088709

Щодо висновків, які містяться в підпункті 2.1 описової частини Рішення.

Постановою Кабінету Міністрів України від 21.03.2018 № 382 затверджено Державну цільову економічну програму розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018–2022 роки. Вказана програма розроблена виключно щодо автомобільних доріг загального користування державного значення, всі її положення стосуються саме доріг державного значення, крім пункту 3 даної постанови.

Пунктом 3 зазначеної постанови обласним та Київській міській державним адміністраціям доручено розробити та затвердити регіональні програми розвитку автомобільних доріг на 2018–2022 роки.

Враховуючи зазначене, а також те, що автомобільні дороги загального користування місцевого значення перебувають на балансі обласних державних адміністрацій, які є замовниками ремонтно-будівельних робіт на них, критерії визначення пріоритетів розвитку доріг місцевого значення мають бути встановлені обласними та Київською міською державними адміністраціями.

Щодо висновків, які містяться в підпункті 2.2 описової частини Рішення та рекомендацій, наведених у абзаці шостому пункту 4 Рішення.

У Рішенні зазначено, що Кабінетом Міністрів України не забезпечено виконання пункту 2 розділу II "Прикінцеві положення" Закону України від 17.11.2016 №1764 "Про внесення змін до деяких законів України щодо реформування системи управління автомобільними дорогами загального користування" щодо приведення у відповідність до вимог Закону України "Про автомобільні дороги», зокрема, Положення про Державне агентство автомобільних доріг України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 439, у частині закріплення за Укравтодором повноважень щодо управління автомобільними дорогами загального користування державного значення. Як наслідок, серед основних завдань Укравтодору (пункт 3 Положення) залишається здійснення державного управління автомобільними дорогами загального користування, зокрема місцевого значення.

Укравтодор вважає, що таке твердження (що серед основних завдань Укравтодору залишається здійснення державного управління автомобільними дорогами загального користування, зокрема місцевого значення) **суперечить чинному законодавству**. Хоча на даний час зміни до Положення про Укравтодор не внесені, однак Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо реформування системи управління автомобільними дорогами загального користування» від 17.11.2016 №1764-VIII повноваження щодо управління автомобільними дорогами загального користування місцевого значення передано Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним та Севастопольській міській державним адміністраціям.

Листом Міністерства юстиції від 30.01.2009 № Н-35267-18 були надані роз'яснення щодо порядку застосування нормативно-правових актів. Зокрема, пунктом 1 цього листа було зазначено наступне:

«1. Щодо того, яким актом слід керуватись у разі суперечності норм підзаконного нормативно-правового акта нормам Закону України.

Юридична сила закону як основного джерела права, його місце в системі нормативно-правових актів закріплені в Конституції України.

Однією з ознак, яка відрізняє закон від інших нормативно-правових актів, є прийняття його вищим представницьким органом державної влади. Пунктом 3 частини першої статті 85 Конституції України закріплено, що прийняття законів належить до повноважень Верховної Ради України.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 року № 17-рп (щодо повноважності Верховної Ради України) визначення Верховної Ради України єдиним органом законодавчої влади означає, що жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони.

Ще однією ознакою, яка відрізняє закон від інших нормативно-правових актів, є критерій регулювання найбільш важливих суспільних відносин. Статтею 92 Конституції України визначено коло питань (суспільних відносин), які можуть бути врегульовані виключно законами України.

Вища юридична сила закону полягає також у тому, що всі підзаконні нормативно-правові акти приймаються на основі законів та за своїм змістом не повинні суперечити їм. Підпорядкованість таких актів законам закріплена у положеннях Конституції України.

Так, відповідно до частини третьої статті 106 Конституції України Президент на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

Згідно з частиною третьою статті 113 Конституції України Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

Отже, у випадку суперечності норм підзаконного акта нормам закону слід застосовувати норми закону, оскільки він має вищу юридичну силу.»

В абзаці шостому пункту 4 Рішення рекомендовано Кабінету Міністрів України згідно з пунктом 2 розділу II "Прикінцеві положення" Закону України від 17.11.2016 № 1764 "Про внесення змін до деяких законів України щодо реформування системи управління автомобільними дорогами загального користування" та з метою посилення відповідальності за управління автомобільними дорогами загального користування місцевого значення привести у відповідність до вимог Закону України від 08.09.2005 № 2862 "Про автомобільні дороги" Положення про Міністерство інфраструктури України та Положення про Державне агентство автомобільних доріг України.

Зазначаємо, що з метою приведення Положення про Державне агентство автомобільних доріг України у відповідність до вимог цього Закону у частині реалізації Укравтодором державної політики у сфері управління

автомобільними дорогами загального користування державного значення Укравтодором розроблено відповідні зміни, які внесено на погодження до Мінінфраструктури (лист Укравтодору від 03.02.2018 №719/1/10-9), та погоджено Мінінфраструктури листом від 23.04.2018 № 4204/25/10-18.

Внесено на погодження до Мінфіну, Мінекономрозвитку, Держпідприємництва (листи від 14.08.2018 №2070/3/10-11, №2071/3/10-11, №2072/3/10-11, листи від 27.08.2018 №2161/3/10-11, №2162/3/10-11, №2163/3/10-11).

Мінфін погодив проект із зауваженнями (лист від 13.09.2018 №06210-05-10/23954).

Мінекономрозвитку погодив проект із зауваженнями (лист від 20.09.2018 №3621-06/40919-03).

Лист-відмова Держпідприємництва від 21.09.2018 № 9427/0/20-18.

Після доопрацювання проект надіслано на погодження до Мінінфраструктури (лист від 24.04.2019 № 992/1/14-6). До проекту внесено правки з урахуванням усних зауважень Мінінфраструктури та повторно надіслано на погодження до Мінінфраструктури (лист від 07.05.2019 № 1094/1/10-69). **Мінінфраструктури погодило проект (лист від 10.05.2019 №5630/25/10-19).**

Проект направлено на погодження до Мінекономрозвитку і Мінфіну (лист від 21.05.2019 № 1198/1/10-11).

Мінекономрозвитку погодило проект без зауважень (лист від 16.07.2019 №3803-05/29401-03).

Мінфін продовжує опрацьовувати проект.

Після погодження проекту з усіма заінтересованими органами виконавчої влади він буде внесений на розгляд Кабінету Міністрів України.

Щодо висновків, які містяться в пункті 2.3 описової частини Рішення, абзацу третього пункту 4 Рішення та абзацу третього пункту 6 Рішення.

У пункті 2.3 описової частини Рішення зазначено, що у порушення вимог частини другої статті 97 Бюджетного кодексу України, через неналежне виконання повноважень Укравтодором як головним розпорядником коштів субвенції та Мінінфраструктури як органом, що формує державну політику у сфері дорожнього господарства, не розроблено та Кабінету Міністрів України не подано на затвердження окремого порядку та умов надання субвенції.

У абзаці третьому пункту 4 Рішення рекомендовано Кабінету Міністрів України відповідно до вимог частини другої статті 97 Бюджетного кодексу України та з метою забезпечення ефективного використання коштів субвенції за КПКВК 3131090 у 2019 році невідкладно затвердити Порядок та умови надання субвенції, а у абзаці третьому пункту 6 Рішення рекомендовано Укравтодору невідкладно підготувати та внести Кабінетові Міністрів України в установленому порядку проект порядку та умов надання субвенції, в якому, зокрема, визначити механізм розподілу субвенції за напрямками використання,

можливість використання коштів субвенції на розроблення проектної документації для об'єктів, що передбачені для фінансування у відповідному бюджетному році, критерії відбору об'єктів відповідно до обласних програм розвитку мережі автомобільних доріг.

Укравтодор вважає висновки щодо відсутності порядку та умов надання субвенції необґрунтованими, оскільки Порядок спрямування коштів державного дорожнього фонду, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2017 р. № 1085, визначає також і порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах (про що під час аудиту повідомлялось контрольній групі Рахункової палати). Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 112 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2017 р. № 1085» забезпечено приведення окремих положень Порядку спрямування коштів державного дорожнього фонду у відповідність до вимог Закону України від 7 грудня 2017 року № 2233-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», а також внесено зміни до постановляючої частини постанови Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2017 р. № 1085, якими визначено, що Порядок спрямування коштів державного дорожнього фонду затверджено, в тому числі, відповідно до частини другої статті 97 Бюджетного кодексу України, тобто цим документом **визначено порядок та умови надання відповідної субвенції**.

Пунктом 14 Порядку спрямування коштів державного дорожнього фонду визначено, що зазначені бюджетні кошти, передбачені для бюджету Автономної Республіки Крим, відповідного обласного бюджету, бюджету м. Севастополя, спрямовуються за такими напрямками:

не менше 80 відсотків - на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення;

не більше 20 відсотків - на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах.

При цьому зазначено, що розподіл бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення здійснюється **відповідно до методики визначення обсягу фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг, яка затверджується спільним наказом Мінінфраструктури і Мінфіну**.

Така Методика затверджена наказом Міністерства інфраструктури України та Міністерства фінансів України від 21.09.2012 року № 573/1019, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 16 жовтня 2012 року за № 1734/22046.

Зазначена Методика визначає, зокрема, **пріоритети та критерії** розподілу обсягу фінансових ресурсів на розвиток та утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення.

Зокрема, пунктом 2.5 зазначеної Методики визначено:

«Обсяг фінансових ресурсів на розвиток та утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення необхідно розподіляти за загальною схемою розподілу реальних фінансових ресурсів на розвиток автомобільних доріг загального користування місцевого значення (**додаток 5**) в такій **пріоритетній послідовності**:

поточний дрібний (аварійний) ремонт та експлуатаційне утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення (в першу чергу фінансування на підставі мінімального нормативу, що забезпечує мінімально допустимий рівень експлуатаційного утримання);

поточний середній ремонт та капітальний ремонт автомобільних доріг загального користування місцевого значення (вибір пріоритетних ділянок проводиться на підставі індексів експлуатаційного стану);

реконструкція та будівництво автомобільних доріг загального користування місцевого значення (вибір ділянок з найвищими показниками соціально-економічної ефективності).

Після розподілу за всіма вищенаведеними напрямками у разі, якщо залишаються фінансові ресурси, вони спрямовуються на фінансування робіт з поточного дрібного ремонту та експлуатаційного утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення відповідно до розміру, максимально наближеного до нормативу.»

Таким чином, висновок Рахункової палати про *відсутність вимог та критеріїв відбору об'єктів*, а також про те, що *Порядок не визначає пропорційність розподілу коштів субвенції за напрямками її використання є некоректним.*

Крім того, Укравтодор вважає **безпідставним** висновок Рахункової палати, зазначений у пункті 2.3 описової частини Рішення, що не передбачено спрямування коштів **на виконання проектно-вишукувальних робіт майбутніх періодів та розроблення проектно-кошторисної документації.**

Порядок спрямування коштів державного дорожнього фонду не визначає такого окремого напрямку спрямування коштів як «виконання проектно-вишукувальних робіт» або «виготовлення проектно-кошторисної документації». В той же час Порядок не забороняє використання субвенції на оплату виконання проектно-вишукувальних робіт або робіт з виготовлення проектно-кошторисної документації, адже ці роботи є складовою частиною робіт з будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг, а згідно з Порядком (у редакції 2018 року) субвенція спрямовується за такими напрямками:

не менше 80 відсотків - на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення;

не більше 20 відсотків - на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах.

Це підтверджується також і Міністерством інфраструктури, яке на виконання доручення Віце-прем'єр-міністра України Кістіона В.Є. від 04.03.2019 №6044/1/1-19 листами від 28.03.2019 до Вінницької

облдержадміністрації (№3835/26/10-19) та Кабінету Міністрів України (3836/23/10-19) повідомило, що видатки на виготовлення проектно-кошторисної документації та проектно-вишукувальні роботи можливо здійснювати за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах, оскільки виготовлення проектно-кошторисної документації та проектно-вишукувальні роботи є складовою частиною витрат, пов'язаних із будівництвом, реконструкцією, ремонтом та технічним переоснащенням будинків, будівель, споруд будь-якого призначення, їх комплексів або їх частин, лінійних об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури.

Зазначені листи були надані контрольній групі Рахункової палати.

Слід зазначити, що **відповідно до Закону України «Про архітектурну діяльність»** архітектурна діяльність – це діяльність по створенню об'єктів архітектури, яка включає творчий процес пошуку архітектурного рішення та його втілення, координацію дій учасників розроблення всіх складових частин проектів з планування, забудови і благоустрою територій, будівництва (нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту) будівель і споруд, здійснення архітектурно-будівельного контролю і авторського нагляду за їх будівництвом, а також здійснення науково-дослідної та викладацької роботи у цій сфері.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» **проектна документація** – це затверджені текстові та графічні матеріали, якими визначаються містобудівні, об'ємно-планувальні, архітектурні, конструктивні, технічні, технологічні вирішення, а також кошториси об'єктів будівництва;

Статтею 29 основними складовими вихідних даних є:

- 1) містобудівні умови та обмеження;
- 2) технічні умови;
- 3) завдання на проектування.

Згідно статті 31 Закону України проектна документація на будівництво об'єктів розробляється у порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування, з урахуванням вимог містобудівної документації та вихідних даних і дотриманням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил та затверджується замовником.

Затвердження проектної документації на будівництво об'єктів, що споруджуються із залученням бюджетних коштів, коштів державних і комунальних підприємств, установ та організацій, а також кредитів, наданих під державні гарантії, здійснюється у порядку, визначеному постановою Кабінетом Міністрів України від 11 травня 2011 р. № 560 «Про затвердження Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» (із змінами).

Відповідно до статті 1 Закону України «Про архітектурну діяльність» завдання на проектування – документ, у якому містяться обґрунтовані в межах законодавства вимоги замовника до планувальних, архітектурних, інженерних і технологічних рішень та властивостей об'єкта архітектури, його основних параметрів, вартості та організації його будівництва і який складається відповідно до містобудівних умов і обмежень забудови земельної ділянки, технічних умов;

Статтею 7 регламентовано, що проектна документація на будівництво об'єктів, розроблена відповідно до містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки, не підлягає погодженню з відповідними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, органами охорони культурної спадщини, державної санітарно-епідеміологічної служби і природоохоронними органами.

Згідно статті 9 будівництво (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт) об'єкта архітектури здійснюється відповідно до затвердженої проектної документації, державних стандартів, норм і правил у порядку, визначеному Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Пунктом 2 постанови Кабінету Міністрів України від 11 травня 2011 р. № 560 «Про затвердження Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» (із змінами) під терміном «проект будівництва» слід розуміти проектну документацію об'єктів архітектури, розроблену для нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту будинків і споруд, технічного переоснащення об'єктів виробничого призначення на таких стадіях проектування, як техніко-економічне обґрунтування, техніко-економічний розрахунок, ескізний проект, проект, робочий проект.

Пунктом 2 постанови Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 р. № 1764 «Про затвердження Порядку державного фінансування капітального будівництва» (із змінами), капітальне будівництво – це процес створення нових, а також розширення, реконструкція, технічне переоснащення діючих підприємств, об'єктів виробничого і невиробничого призначення, пускових комплексів (з **урахуванням проектних робіт**, проведення торгів (тендерів) у будівництві, консервації, розконсервації об'єктів, утримання дирекцій підприємств, що будуються, а також придбання технологічного обладнання, що не входить до кошторису об'єктів).

Пунктом 8 зазначеного Порядку встановлено, що для здійснення видатків на капітальне будівництво за рахунок державних капітальних вкладень замовники подають до відповідних органів Казначейства за місцем розташування такі документи:

титул об'єкта;

титул на виконання проектно-вишукувальних робіт для будівництва (у разі фінансування у поточному році лише проектно-вишукувальних робіт);

договір підряду (контракт) з визначенням вартості будівництва, форм розрахунків за виконані роботи та майнової відповідальності за порушення умов договору підряду (контракту). У разі здійснення будівництва об'єкта кількома генеральними підрядниками договір підряду (контракт) подається окремо щодо кожного виконавця, для перехідних об'єктів - додатковий договір до договору підряду (контракту) на виконання робіт у поточному році;

наказ, рішення про затвердження проектно-кошторисної документації на чергу будівництва, пусковий комплекс або об'єкт;

інші документи згідно з нормативно-правовими актами.

Окрім того, **пунктом 5.8.3 ДСТУ Б Д. 1.1-1:2013 «Правила визначення вартості будівництва»** зведений кошторисний розрахунок об'єкту будівництва поділяється на глави 1 – 12: **«Глава 12. Проектно-вишукувальні роботи та авторський нагляд»**.

Пунктом 5.8.15 до Глави 12 включаються кошти на:

- вартість проектно-вишукувальних робіт;
- вартість експертизи проектної документації;

кошти на проведення авторського нагляду проектними організаціями та інше.

Відповідно до ДБН А.2.2-3:2014 «Склад та зміст проектної документації на будівництво» (зі змінами):

Будівництво – це нове будівництво, реконструкція, капітальний ремонт та технічне переоснащення об'єктів будівництва;

Завдання на проектування – визначає обґрунтовані вимоги замовника до планувальних, архітектурних, інженерних і технологічних рішень об'єкта будівництва, його основних параметрів, вартості та організації його будівництва і складається з урахуванням технічних умов, містобудівних умов та обмежень;

Проектна документація – це затверджені текстові та графічні матеріали, якими визначаються містобудівні, об'ємно-планувальні, архітектурні, конструктивні, технічні, технологічні рішення, а також кошториси об'єктів будівництва;

Проектні роботи – це роботи, які пов'язані зі створенням проектної документації на будівництво.

Відповідно до пунктів 5.2.7 та 6.3.6 ГБН Г.1-218-182:2011 «Ремонт автомобільних доріг загального користування. Види ремонтів та перелік робіт» **до робіт з капітального ремонту** належать:

Проектні, науково-дослідні та інші супутні роботи:

- *розробка проектно-кошторисної документації з капітального ремонту автомобільних доріг, інженерних споруд та її експертиза;*

- *виконання науково-технічних і проектно-конструкторських робіт, направлених на розробку прогресивних методів і технологій з ремонту автомобільних доріг та інженерних споруд;*

- *науково-технічний супровід виконання робіт та авторський нагляд;*

- *контроль якості ремонтних робіт та технічний нагляд замовника;*

- розробка і узгодження схем організації руху автотранспорту і пішоходів на ділянках, де передбачається виконання ремонтних робіт;

а до робіт з поточного середнього ремонту належать:

Проектні, науково-дослідні та інші супутні роботи:

- розробка проектно-кошторисної документації і виконання окремих науково-технічних робіт та проектно-конструкторських розробок, направлених на удосконалення методів і технологій з ремонту автомобільних доріг та інженерних споруд;

- науково-технічний супровід виконання робіт, технічний та авторський нагляд;

- контроль якості ремонтних робіт;

- діагностика дорожніх одягів.

Щодо висновків, які містяться в підпункті 2.4 описової частини Рішення.

Укравтодор вважає **необґрунтованими та недоцільними** пропозиції Рахункової палати щодо уточнення Порядку затвердження титулів об'єктів, будівництво яких здійснюється із залученням бюджетних коштів, коштів державних підприємств, установ та організацій, а також кредитів, наданих під державні гарантії, затвердженого постановою Уряду від 8 вересня 1997 р. № 995 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 18 листопада 2015 р. № 990).

Зазначеним Порядком чітко вказано, що титул об'єкта визначає основні техніко-економічні показники об'єкта будівництва і містить такі відомості: найменування об'єкта та його місцезнаходження, найменування замовника, сфера управління, до якої він належить, галузь, **характер будівництва (нове будівництво, реконструкція, технічне переоснащення підприємства, об'єкта, споруди)**, обсяг капіталовкладень, вартість основних фондів та завдання щодо введення в дію потужностей на весь період будівництва з розподілом капітальних вкладень за роками з урахуванням тривалості будівництва.

Розроблення титулів об'єктів з капітального ремонту на сьогодні не регламентовано жодним нормативним документом та, на думку Укравтодору, цього не потребує.

Щодо висновків, які містяться в пункті 3 описової частини Рішення.

У Рішенні зазначається, що Укравтодор і служби автодоріг в областях в низці випадків не підготували до передачі та не передали обласним держадміністраціям документацію щодо автодоріг загального користування місцевого значення, що вкрай негативно впливає на вибір об'єктів і видів ремонтів, а також ефективність використання коштів субвенції у цілому.

З цього приводу зазначаємо, що відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.10.2013 № 759-р «Про передачу автомобільних доріг загального користування місцевого значення» автомобільні дороги загального користування місцевого значення було передбачено передати **в існуючому**

стані із сфери управління Державного агентства автомобільних доріг до сфери управління Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних та Севастопольської міської державних адміністрацій згідно із затвердженими ними переліками.

Таким чином, частина документації по дорогах, зокрема їх паспорти, не були передані у зв'язку з їх відсутністю.

Щодо висновків, які містяться в пункті 4.1 та пункті 4.4 описової частини Рішення.

Спрямування переважаючої частини субвенції (74,3 відс.) на поточний середній ремонт, поточний дрібний ремонт та експлуатаційне утримання доріг пояснюється тим, що пунктом 2.5 та додатком 5 Методики, затвердженої наказом Міністерства інфраструктури України та Міністерства фінансів України від 21.09.2012 року № 573/1019, **визначено саме таку пріоритетну послідовність розподілу коштів:** в першу чергу на поточний дрібний (аварійний) ремонт та експлуатаційне утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення (для забезпечення мінімально допустимого рівня експлуатаційного утримання), потім на поточний середній ремонт та капітальний ремонт автомобільних доріг загального користування місцевого значення; і лише потім – на реконструкцію та будівництво автомобільних доріг загального користування місцевого значення. Частка спрямування коштів на капітальні видатки буде збільшуватись по мірі зростання обсягів фінансування дорожніх робіт, коли видатки на забезпечення мінімально допустимого рівня експлуатаційного утримання будуть складати меншу частку у загальному обсязі фінансування.

При цьому слід зазначити, що у пункті 4.1 описової частини Рішення некоректно здійснено посилання на розрахунки нормативної потреби в фінансових ресурсах на автомобільні дороги загального користування місцевого значення, проведені ДП "ДерждорНДІ" в цінах 2017 року, оскільки у рішенні відображено лише питому вагу видатків за кожним напрямком у відсотках, без зазначення конкретного обсягу необхідного обсягу видатків. В той же час у довідці щодо нормативної потреби в фінансових ресурсах на автомобільні дороги загального користування місцевого значення, наданій ДП "ДерждорНДІ" на запит контрольної групи Рахункової палати, зазначено, що середньорічна нормативна потреба на розвиток і утримання мережі доріг місцевого значення (в цінах 2017 року) становить 128,9 млрд грн (в т.ч. нове будівництво та реконструкція – 3,78 млрд грн, капітальний ремонт – 81,0 млрд грн, поточний середній ремонт – 40,2 млрд грн, експлуатаційне утримання – 3,9 млрд гривень). Оскільки затверджена Законом України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» субвенція (11,5 млрд грн) лише на 8,9 відс. забезпечувала середньорічну нормативну потребу в коштах, розподіл значної частини субвенції на поточні видатки відповідає вимогам вищезгаданої методики щодо забезпечення в першу чергу мінімально допустимого рівня експлуатаційного утримання (при цьому спрямований за цим напрямом обсяг видатків менший від розрахованої потреби).

Щодо спрямування субвенції в окремих областях на поточний дрібний ремонт та експлуатаційне утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення в обсязі більшому, ніж мінімальна потреба, зазначаємо наступне.

Основна концепція Методики визначення обсягу фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг, а також мінімальних нормативів витрат, пов'язаних з утриманням автомобільних доріг, які затверджені спільним наказом Мінінфраструктури та Мінфіну від 21.09.2012 № 573/1019, зареєстрованим в Мін'юсті 16.10.2012 за № 1734/22046 – забезпечити фінансування робіт з поточного дрібного ремонту та експлуатаційного утримання на рівні, не нижчому від мінімально допустимого (п.2.5 та додаток 5 Методики). При цьому замовник має право направити додаткові фінансові ресурси на виконання робіт з поточного дрібного ремонту та експлуатаційного утримання, в розмірі максимально наближеному до нормативного рівня, забезпечивши при цьому фінансування ремонтно-будівельних робіт згідно із затвердженими в установленому порядку переліками ділянок доріг, які підлягають ремонту в поточному році.

Крім того, відповідно до пункту 3.10 Методики мінімально допустимий рівень експлуатаційного утримання доріг не може бути гарантований у разі неможливості забезпечити фінансування робіт з поточного дрібного ремонту та експлуатаційного утримання на підставі мінімального нормативу фінансових витрат. Це пов'язано з тим, що окремі види робіт неможливо буде виконати або обсяги та періодичність за деякими з них доведеться коригувати.

Враховуючи наведене, Укравтодор вважає необхідним зазначити, що положення даного підпункту звіту є **некоректними**, адже пунктом 14 Порядку спрямування коштів державного дорожнього фонду визначено, що зазначені бюджетні кошти, передбачені для бюджету Автономної Республіки Крим, відповідного обласного бюджету, бюджету м. Севастополя, спрямовуються за такими напрямками:

не менше 80 відсотків - на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення;

не більше 20 відсотків - на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах.

Розподіл субвенції за вказаними напрямками відноситься до компетенції обласних та Київської міської державних адміністрацій при формуванні та затвердженні переліків об'єктів.

Нагадуємо, що автомобільні дороги загального користування місцевого значення перебувають на балансі обласних державних адміністрацій, які є замовниками ремонтно-будівельних робіт на них.

Відповідно до статті 30 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місцеві державні адміністрації та їх голови при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України. Крім того цією ж статтею визначено, що місцеві державні адміністрації та їх голови при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Кабінетом Міністрів України та підзвітні і підконтрольні йому.

Згідно чинного законодавства Укравтодор не має правових підстав контролювати обласні та Київську міську державні адміністрації.

Щодо висновків, які містяться в пункті 4.2 описової частини Рішення.

Щодо спрямування субвенції на проведення проектно-вишукувальних робіт майбутнього періоду та розроблення проектно-кошторисної документації.

Хоча Порядок спрямування коштів державного дорожнього фонду не визначає такого окремого напрямку спрямування коштів як «виконання проектно-вишукувальних робіт» або «виготовлення проектно-кошторисної документації», в той же час Порядок і не містить заборони використання субвенції на оплату виконання проектно-вишукувальних робіт або робіт з виготовлення проектно-кошторисної документації, адже ці роботи є складовою частиною робіт з будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг, що вже описано вище.

Щодо погодження Укравтодором переліків об'єктів, які не відповідали пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 21.03.2018 № 382 стосовно маршрутного принципу.

Державна цільова економічна програма розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018–2022 роки розроблена виключно щодо автомобільних доріг загального користування державного значення, всі її положення стосуються саме доріг державного значення, крім пункту 3 даної постанови.

Пунктом 2 вказаної постанови доручено заінтересованим центральним та місцевим органам виконавчої влади за погодженням з Міністерством інфраструктури привести у шестимісячний строк завдання, показники і заходи відповідних регіональних програм у відповідність з визначеними Програмою завданнями, показниками і заходами. **Зазначений пункт не містить положень щодо застосування маршрутного принципу до мережі доріг місцевого значення.**

Пунктом 3 цієї постанови обласним та Київській міській державним адміністраціям доручено розробити та затвердити регіональні програми розвитку автомобільних доріг на 2018–2022 роки.

Відповідно до статті 3 Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» формування та затвердження переліків об'єктів за рахунок субвенції здійснюється обласними та Київською міською державними адміністраціями.

Враховуючи зазначене, обласні та Київська міська державні адміністрації при формуванні переліків об'єктів, повинні використовувати свої регіональні програми, приведені у відповідність до вказаної постанови або нові регіональні програми, розроблені згідно пункту 3 цієї постанови.

Нагадуємо, що відповідно до статті 30 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місцеві державні адміністрації та їх голови при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України.

Місцеві державні адміністрації та їх голови при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Кабінетом Міністрів України та підзвітні і підконтрольні йому.

Згідно чинного законодавства Укравтодор не має правових підстав контролювати обласні та Київську міську державні адміністрації.

Щодо недотримання пункту 2.5 Методики № 573/1019.

Укравтодор вважає необхідним зазначити, що у пункті 2.5 «Методики визначення обсягу фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг» зазначено, що обсяг фінансових ресурсів на розвиток та утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення необхідно розподіляти за загальною схемою розподілу реальних фінансових ресурсів на розвиток автомобільних доріг загального користування місцевого значення, яка наведена в додатку 5 до Методики. Саме в додатку 5 зазначено пріоритети вибору ділянок автомобільних доріг місцевого значення для фінансування. Зокрема, для поточного ремонту і капітального ремонтів передбачено відбір ділянок за наступними пріоритетами:

1. Найважливіші ділянки автомобільних доріг, визначені рішеннями та дорученнями Президента України та Кабінету Міністрів України.

2. Реалізація заходів щодо забезпечення безпеки дорожнього руху і ліквідації місць високої аварійності.

Тобто, основними пріоритетами при виборі ділянок є пріоритети держави у вигляді різних програм, доручень тощо, та підвищення безпеки руху. Індексний метод оцінки експлуатаційного стану дороги застосовується лише для вибору виду заходу, на який спрямовуються фінансові ресурси, тобто виду ремонту.

Обласні державні адміністрації та КМДА надавали Укравтодору інформацію в обґрунтуваннях щодо включення до Переліків об'єктів, ділянок доріг, обсягу їх фінансування та виду робіт, враховуючи один із критеріїв - візуальне обстеження ділянок автомобільних доріг місцевого значення, де використовувався експертний експрес-метод оцінки експлуатаційної якості автомобільної дороги за індексом експлуатаційного стану, який базується на довготривалих спостереженнях стану та визначається за шкалою, наведеною в таблиці 1 додатка 13 до цієї Методики.

Тому вважаємо **невірним** зазначати, що Укравтодором не забезпечено належного контролю за дотриманням обласними державними адміністраціями та КМДА вимог п. 2.5 Методики № 573/1019.

Щодо висновків, які містяться в пункті 4.3 описової частини Рішення.

Чинним законодавством не передбачено допустимої кількості об'єктів, які можуть бути включені до відповідних переліків. Облдержадміністрації як замовники робіт на дорогах місцевого значення та як органи, які здійснюють управління автомобільними дорогами загального користування місцевого

значення, самі визначають кількість об'єктів та затверджують їх відповідними переліками.

Незважаючи на ряд рекомендацій Укравтодору, облдержадміністраціями все рівно було включено велику кількість об'єктів до переліків, однак в Укравтодору немає законних підстав не погоджувати такі переліки.

Враховуючи наведене, визначення кількості об'єктів, яка включається до переліків, відноситься виключно до повноважень облдержадміністрацій.

До абзацу четвертого пункту 4 Рішення.

У абзаці четвертому пункту 4 Рішення рекомендовано Кабінету Міністрів України забезпечити внесення в установленому порядку змін до статті 103¹ Бюджетного кодексу України з метою визначення релевантного нормативу розподілу обсягу субвенції, що надходить областям, на потреби доріг і вулиць комунальної власності у населених пунктах (із зазначенням частки у загальному обсязі).

Укравтодор вважає недоцільним визначати обов'язковим спрямування визначеної частки (наприклад, саме 20%) субвенції на фінансування вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах з формульним розподілом з таких причин:

це не відповідає самій ідеї децентралізації управління автомобільними дорогами загального користування (при децентралізації управління автомобільними дорогами загального користування облдержадміністраціям була передана відповідальність за стан автодоріг загального користування місцевого значення, і для забезпечення реалізації завдань щодо розвитку та утримання саме переданої мережі автомобільних доріг місцевого значення була передбачена відповідна субвенція);

зменшиться фінансовий ресурс обласних бюджетів для забезпечення належного стану мережі автомобільних доріг загального користування місцевого значення;

утримання та розвиток мережі вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах здійснюється за рахунок місцевих бюджетів відповідних органів місцевого самоврядування (як це здійснювалось і до здійснення децентралізації управління автомобільних доріг загального користування), і тому при розподілі субвенції між обласними бюджетами протяжність мережі вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах не враховується;

20% субвенції буде розпорошено між значною кількістю бюджетів місцевого самоврядування, і обсяг субвенції для кожного такого бюджету буде незначним, таким, що не дасть змогу забезпечити виконання суттєвих дорожніх робіт;

згідно із статтею 17 Закону України «Про автомобільні дороги» управління функціонуванням та розвитком вулиць і доріг міст та інших населених пунктів здійснюється відповідними органами місцевого самоврядування, у віданні яких вони знаходяться, а відповідно до статті 41 цього Закону фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання вулиць і доріг міст та інших населених пунктів здійснюється за рахунок

бюджетів міст та інших населених пунктів, а також інших джерел фінансування, визначених законодавством.

До абзацу сьомого пункту 4 Рішення.

У абзаці сьомому пункту 4 Рішення рекомендовано Кабінету Міністрів України доручити Мінінфраструктури спільно з Укравтодором забезпечити актуалізацію галузевих нормативних актів (ГБН, СОУ) у частині уточнення переліку та обсягу робіт, які можуть виконуватися в межах експлуатаційного утримання доріг, з метою недопущення фактів уникнення гарантійних зобов'язань підрядниками та зайвих витрат бюджетних коштів на утримання служби замовника.

Повідомляємо, що з 01.01.2020 почне діяти новий ДСТУ 8747:2017 «Автомобільні дороги. Види та переліки робіт з ремонтів та експлуатаційного утримання», розроблений ДП «Державний дорожній науково-дослідний інститут імені М.П. Шульгіна» (ДП «ДерждорНДІ») на заміну СОУ 42.1-37641918-105:2013 «Класифікація робіт з експлуатаційного утримання автомобільних доріг загального користування».

До абзацу восьмого пункту 4 Рішення.

Укравтодор вважає **необґрунтованими та недоцільними** пропозиції Рахункової палати щодо уточнення Порядку затвердження титулів об'єктів, будівництво яких здійснюється із залученням бюджетних коштів, коштів державних підприємств, установ та організацій, а також кредитів, наданих під державні гарантії, затвердженого постановою Уряду від 8 вересня 1997 р. № 995 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 18 листопада 2015 р. № 990).

Зазначеним Порядком чітко вказано, що титул об'єкта визначає основні техніко-економічні показники об'єкта будівництва і містить такі відомості: найменування об'єкта та його місцезнаходження, найменування замовника, сфера управління, до якої він належить, галузь, **характер будівництва (нове будівництво, реконструкція, технічне переоснащення підприємства, об'єкта, споруди)**, обсяг капіталовкладень, вартість основних фондів та завдання щодо введення в дію потужностей на весь період будівництва з розподілом капітальних вкладень за роками з урахуванням тривалості будівництва.

Розроблення титулів об'єктів з капітального ремонту на сьогодні не регламентовано жодним нормативним документом та на думку Укравтодору цього не потребує.

Разом з цим, доводимо до відома, що головним розробником постанови Кабінету Міністрів України від 8 вересня 1997 р. № 995 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 18 листопада 2015 р. № 990) є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України.

До абзацу другого пункту 5 Рішення.

Стосовно вжиття заходів щодо уніфікації вимог до гарантійних зобов'язань підрядників з належним нормативно-правовим врегулюванням цього питання, повідомляємо, що на сьогодні вказане питання вже врегульоване та відповідає чинному законодавству і нормативним документам.

Зокрема, Статтею 884 «Гарантії якості у договорі будівельного підряду» Цивільного кодексу України підрядник гарантує досягнення об'єктом будівництва визначених у проектно-кошторисній документації показників і можливість експлуатації об'єкта відповідно до договору протягом гарантійного строку, якщо інше не встановлено договором будівельного підряду. Гарантійний строк становить десять років від дня прийняття об'єкта замовником, якщо більший гарантійний строк не встановлений договором або законом. Підрядник відповідає за дефекти, виявлені у межах гарантійного строку, якщо він не доведе, що вони сталися внаслідок: природного зносу об'єкта або його частин; неправильної його експлуатації або неправильності інструкцій щодо його експлуатації, розроблених самим замовником або залученими ним іншими особами; неналежного ремонту об'єкта, який здійснено самим замовником або залученими ним третіми особами. Гарантійний строк продовжується на час, протягом якого об'єкт не міг експлуатуватися внаслідок недоліків, за які відповідає підрядник. У разі виявлення протягом гарантійного строку недоліків замовник повинен заявити про них підрядникові в розумний строк після їх виявлення. Договором будівельного підряду може бути встановлено право замовника сплатити передбачену договором частину ціни робіт, визначеної у кошторисі, після закінчення гарантійного строку.

Пунктом 103 постанови Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2005 року № 668 «Про затвердження Загальних умов укладення та виконання договорів підряду в капітальному будівництві» встановлено, що підрядник гарантує якість закінчених робіт і змонтованих конструкцій, досягнення показників, визначених у проектній документації, та можливість їх експлуатації протягом гарантійного строку. Гарантійні строки якості закінчених робіт, експлуатації змонтованих конструкцій встановлюються у договорі підряду з урахуванням вимог до цих робіт і конструкцій, визначених у проектній документації (далі – гарантійний строк якості). Гарантійний строк експлуатації об'єкта будівництва становить десять років від дня його прийняття замовником, якщо більший гарантійний строк не встановлений договором підряду або законом (далі – гарантійний строк експлуатації).

У відповідності до Державних будівельних норм ДБН В.2.3-4:2015 «Автомобільні дороги. Частина І. Проектування. Частина ІІ. Будівництво» (Додаток Е) визначено строк служби (строк експлуатації дорожніх одягів) між капітальними ремонтами для автомобільних доріг в залежності від інтенсивності руху транспортних одиниць/добу.

Відповідно до «Додатку Л» ДБН В.2.3-4:2015 «Автомобільні дороги. Частина І. Проектування Частина ІІ. Будівництво») при умові забезпечення

нормативної експлуатації доріг, встановлено мінімально допустимі терміни експлуатаційної придатності елементів дороги.

Стандартом організації України (Додаток Л СОУ 42.1-37641918-128:2014 «Настанова щодо прийняття робіт з поточного середнього ремонту автомобільних доріг загального користування», встановлено гарантійні строки експлуатації окремих конструктивних елементів об'єкта, на якому виконані роботи з поточного середнього ремонту.

Питання забезпечення гарантійних зобов'язань, передбачених договорами підряду, відноситься до підрядників та замовників робіт.

До абзацу третього пункту 6 Рішення.

Як уже зазначено вище, Порядок спрямування коштів державного дорожнього фонду, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2017 р. № 1085, визначає також і порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах.

В той же час повідомляємо, що з метою усунення неоднозначного трактування законодавства в частині можливості оплати проектно-вишукувальних робіт за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах Укравтодором були надані Міністерству інфраструктури листом від 21.05.2019 №1196/1/6.1-15 пропозиції щодо внесення змін до Порядку спрямування коштів державного дорожнього фонду, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2017 року №1085, зокрема, запропоновано підпункт 2 пункту 2 після слів «у населених пунктах» доповнити словами та знаками «(включаючи виконання проектно-вишукувальних та науково-дослідних робіт)», що однозначно визначить можливість оплати проектно-вишукувальних робіт за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах.

До абзацу четвертого пункту 6 Рішення.

Повноваження Укравтодору щодо використання субвенції практично обмежені формуванням пропозицій щодо розпису державного бюджету, мережі розпорядників коштів, здійсненням перерахування субвенції місцевим бюджетам відповідно до помісячного розпису (що було делеговано Укравтодором Казначейству) та погодженням переліків об'єктів у межах чинного законодавства, а контроль за законністю та ефективністю використання коштів субвенції повною мірою лежить на обласних та Київській міській державних адміністраціях, які визначені відповідальними за

автомобільні дороги місцевого значення та які визначають головних розпорядників відповідних коштів обласного бюджету (сформованих за рахунок субвенції) та замовників робіт на них.

Так, згідно статті 12 Закону України «Про автомобільні дороги» до повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних та Севастопольської міської державних адміністрацій щодо управління автомобільними дорогами загального користування місцевого значення належать, зокрема:

1) розроблення пропозицій щодо формування та реалізації державної політики (стратегії) у сфері дорожнього господарства та **управління автомобільними дорогами загального користування місцевого значення**, програм розвитку дорожнього господарства;

2) **організація будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення** відповідно до державних будівельних норм і стандартів та переліків об'єктів та обсягів бюджетних коштів, передбачених місцевими бюджетами.

До абзацу п'ятого пункту 6 Рішення.

Розгляд питання щодо доцільності забезпечення дотримання маршрутного принципу відновлення та розвитку доріг місцевого значення відноситься безпосередньо до компетенції обласних державних адміністрацій, оскільки вони формують та затверджують переліки об'єктів, здійснюють управління автомобільними дорогами загального користування місцевого значення, організовують будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення.

Враховуючи зазначене, положення абзацу п'ятого пункту 6 звіту не відносяться до компетенції Укравтодору.

До абзацу шостого пункту 6 Рішення.

Укравтодор не здійснює управління автомобільними дорогами загального користування місцевого значення, до повноважень Укравтодору згідно чинного законодавства не входить моніторинг фактичної потреби у коштах державного бюджету, необхідних для забезпечення належного фінансування відповідних робіт на дорогах місцевого значення.

Враховуючи зазначене, положення абзацу шостого пункту 6 звіту не відносяться до компетенції Укравтодору.

Начальник Відділу контролю та документального забезпечення



Б. ЮЛИК