



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 9 квітня 2019 року № 8-4

м. Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, капітальний та поточний ремонт автомобільних доріг загального користування державного значення Дніпропетровської, Хмельницької та Закарпатської областей

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, капітальний та поточний ремонт автомобільних доріг загального користування державного значення Дніпропетровської, Хмельницької та Закарпатської областей.

За підсумками розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Аудитом встановлено, що кошти, виділені у 2017–2018 роках на будівництво, реконструкцію, капітальний та поточний ремонт автомобільних доріг загального користування державного значення Дніпропетровської, Хмельницької та Закарпатської областей у сумі **410 323,78 тис. грн, використано неефективно внаслідок несвоєчасного та неповного прийняття управлінських рішень як Державним агентством автомобільних доріг України, так і службами автомобільних доріг у цих областях.** Під час аудиту виявлено низку порушень і недоліків, що негативно вплинули на будівництво, реконструкцію, капітальний та поточний ремонт автомобільних доріг загального користування державного значення.

Встановлено, зокрема, що з **недотриманням вимог законодавства використано 11313,86 тис. грн, непродуктивно – 399151,11 тис. грн, нерезультативно – 11172,67 тис. грн бюджетних коштів.**

2. Державне агентство автомобільних доріг України (далі – Укравтодор), як головний розпорядник бюджетних коштів, і служби автомобільних доріг у Дніпропетровській, Хмельницькій та Закарпатській областях не забезпечили

належного виконання покладених на них повноважень, що призвело до неефективного використання бюджетних коштів:

- у 2017 році за КПКВК 3111020 “Розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування” та у 2018 році за КПКВК 3111020 “Розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування державного значення” в частині використання бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, капітальний та поточний ремонт автомобільних доріг загального користування державного значення Дніпропетровської, Хмельницької та Закарпатської областей;

- у 2018 році за КПКВК 3111160 “Покращення стану автомобільної дороги Житомир-Чернівці”, спрямованих на капітальний та поточний середній ремонт автомобільної дороги загального користування державного значення Н-03 Житомир-Чернівці;

- у межах запровадженого експерименту з фінансового забезпечення реалізації заходів з розвитку автомобільних доріг загального користування, ділянок вулиць і доріг міст та інших населених пунктів, що суміщаються з автомобільними дорогами загального користування, в усіх областях та м. Києві, а також дорожньої інфраструктури у м. Києві.

Головна причина неефективного управління бюджетними коштами та їх витрачання – неналежно організована взаємодія між керівниками Укравтодору та Служб у Дніпропетровській, Хмельницькій та Закарпатській областях.

Нормативну базу щодо використання бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, капітальний та поточний ремонт автомобільних доріг загального користування державного значення загалом сформовано, але відсутній правовий механізм оцінки якості.

Разом з тим аудит засвідчив, що посадовими особами Укравтодору та Служб у Дніпропетровській, Хмельницькій та Закарпатській областях допущено низку недоліків, а також порушень, які можуть мати ознаки кримінальних правопорушень.

3. Необхідно зазначити недостатній рівень проведення претензійно-позовної роботи у перевірених службах автомобільних доріг (далі – САД), що призвів до:

1) безспірного списання з їх рахунків бюджетних коштів за рішеннями суду, тобто **збитків державного бюджету у сумі 33585,7 тис. грн, зокрема:**

- у 2017 році з рахунку САД у Дніпропетровській області за судовим рішенням списано **29166,8 тис. грн** на користь ТОВ “Спецбудконтакт”;

- у 2017–2018 роках з рахунку САД у Хмельницькій області на підставі рішень суду стягнуто **4418,9 тис. гривень**;

2) створення ризиків завдання збитків державному бюджету на суму **190,95 млн гривень**, а саме:

- у 2019 році начальником САД у Закарпатській області (Попович М. М.) в односторонньому порядку розірвано договір (№ 47 від 15.09.2016) через неналежне виконання підрядником робіт із поточного середнього ремонту автодороги Н-09. Гарантію на виконані і оплачені за

договором роботи на суму **190,95** млн грн втрачено. При цьому претензійно-позовна робота не проводилась. Така бездіяльність керівника САД у Закарпатській області може мати ознаки службової недбалості, що може бути підставою для кримінальної відповідальності.

4. Неналежне здійснення Укравтодором внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту в САД Дніпропетровської, Хмельницької та Закарпатської областей створює передумови для систематичних порушень і недоліків у їх діяльності, а також призводить до неефективного, нерезультативного та непродуктивного використання бюджетних коштів.

5. Виконання у 2017 і 2018 роках дорожніх робіт на автодорогах державного значення у Дніпропетровській, Хмельницькій та Закарпатській областях залежало переважно від розміру фінансування з держбюджету. Кошти митного експерименту були додатковим фінансовим ресурсом, питома вага якого у загальному обсязі фінансування за два роки становила у Хмельницькій області – 25,5 відс., у Закарпатській – 30 відс., у Дніпропетровській – 38,6 відсотка. Обсяг цих коштів був непрогнозованим, а надходження протягом року – нерівномірними.

Водночас для окремих ділянок автомобільних доріг кошти митного експерименту стали єдиним джерелом фінансування, зокрема, у 2018 році для автодороги Н-09 (Закарпатська область). При цьому через **неефективні управлінські рішення** Закарпатської облдержадміністрації та САД у Закарпатській області **до обласного бюджету повернено 1621,1 тис. грн**, призначених для ремонту автомобільних доріг загального користування державного значення, незважаючи на те, що **значна кількість ділянок потребувала ремонту і залишилась без фінансування. Отже, витрати здійснювались нерезультативно і непродуктивно.**

6. Внаслідок неефективних управлінських рішень як Укравтодору (головний розпорядник бюджетних коштів), так і Кабінету Міністрів України при формуванні переліків об'єктів, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів, **не враховано пропозиції САД у Закарпатській області** щодо фінансування у 2017 і 2018 роках робіт із капітального ремонту мостового переходу на автодорозі Н-09 км 90+227 (через р. Терєбля в смт Буштино). У результаті **кошторисна вартість незавершених робіт на цьому об'єкті збільшилась на 576,8 тис. гривень.**

Через ненадходження коштів у 2018 році до САД у Хмельницькій області **не проводилися** роботи на незавершеному об'єкті капітального ремонту (міст через р. Мукша на км 275+208 автомобільної дороги державного значення Н-03 Житомир – Чернівці). У результаті наявний дорожній одяг вже має дефекти та руйнування (пошкодження), що в подальшому **може призвести до збитків державного бюджету**, оскільки збільшиться вартість матеріально-технічних ресурсів і робіт за необхідності коригування проекту. Отже, **4908,21 тис. грн** бюджетних коштів, спрямованих у 2017 році на ремонт мосту, **використано неефективно.**

7. На об'єкті капітального ремонту “Мостовий перехід на автомобільній

дорозі Синевир – Синевирська Поляна, км 3+436, Міжгірський район Закарпатської області” аудитором встановлено, що 4469 тис. грн бюджетних коштів використано з недотриманням вимог законодавства, оскільки об’єкт споруджено з порушенням вимог пунктів 11 і 16 Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2011 № 560, у частині проведення повторної експертизи доопрацьованого проекту у зв’язку із зміною проектних рішень. Крім того, не підтверджено дотримання вимог щодо міцності, надійності та довговічності споруди, її експлуатаційної безпеки та інженерного забезпечення, відсутня інформація про допущення помилок чи недотримання зазначених вимог при проектуванні та правильність визначення вартості будівництва, що може мати непередбачувані наслідки. Дії посадових осіб САД у Закарпатській області можуть мати ознаки кримінального правопорушення в частині службової недбалості та створюють ризики завдання істотної шкоди або тяжких наслідків охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян, державним інтересам юридичних осіб.

З аналогічним порушенням вимог пунктів 11 і 16 Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи проводилися роботи з капітального ремонту об’єкта у Хмельницькій області “Влаштування додаткової смуги на підйом від км 269+600 до км 275+100 автомобільної дороги державного значення Н-03 Житомир–Чернівці (с. Гуменці)”. Кошти державного бюджету у сумі 6846,96 тис. грн на оплату робіт використано САД у Хмельницькій області з недотриманням вимог законодавства. Такі дії посадових осіб САД у Хмельницькій області можуть мати ознаки кримінального правопорушення в частині службової недбалості.

8. Бюджетні кошти на поточний середній ремонт автодороги Н-09 у сумі 394,13 млн грн (договори № 46 та 47 від 15.09.2016) у 2017 і 2018 роках використано САД у Закарпатській області непродуктивно: за наявності незавершеного у 2017 році ремонту семи ділянок дороги підрядником у 2018 році розпочато ремонт шести нових ділянок. Через відсутність контролю САД у Закарпатській області підрядник виконував переважно земляні роботи і роботи з улаштування дорожнього одягу, при цьому підготовчі роботи та розбирання не виконувались. У результаті повний комплекс робіт не виконано, влаштовано лише середній вирівнюючий шар дорожнього одягу, ремонт на жодній з ділянок не завершено, відповідно жодного кілометра дороги Н-09 не введено в експлуатацію. Зазначене свідчить про службову недбалість посадових осіб САД у Закарпатській області, що може бути підставою для кримінальної відповідальності.

9. У деяких випадках оплата робіт із поточного середнього ремонту проводилась САД у Закарпатській області з порушенням вимог окремого доручення в. о. Голови Укравтодору від 16.05.2018 № 132-ОД, яке передбачає оплату робіт після отримання позитивних висновків від

ДП “Дорожній контроль якості” на їх відповідність вимогам державних і галузевих норм, стандартів та проектній документації. Загалом до отримання позитивних висновків від ДП “Дорожній контроль якості” САД у Закарпатській області оплачено **51274,6 тис. гривень**.

10. Необґрунтоване укладення САД у Закарпатській області договорів на здійснення науково-технічного супроводу на стадії проектування і виконання робіт на дорозі Н-09 призвело до **непродуктивного використання у 2017 році 114,8 тис. грн бюджетних коштів на їх оплату**.

11. САД у Закарпатській області у 2016 році відповідно до акта прийняття робіт з поточного середнього ремонту **прийнято лише частину робіт** на 1,5 км замість 6 км, **передбачених кошторисною документацією, що є порушенням пункту 4.1 СОУ 42.1-37641918-128:2014 “Настанова щодо прийняття робіт з поточного середнього ремонту автомобільних доріг загального користування”**. У порушення вимог пункту 4.18 цього стандарту в САД у Закарпатській області **відсутні гарантійні паспорти на роботи на введених у 2016–2018 роках в експлуатацію об’єктах**, на яких здійснювався поточний середній ремонт. Крім того, у 2019 році під час огляду аудиторами ділянок, відремонтованих у **2016 році** поточним середнім ремонтом, виявлено **наявні численні дефекти та руйнування дорожнього одягу, що свідчить про неефективне використання 10,77 млн грн коштів державного бюджету**. Лише після проведення аудиту Рахунковою палатою САД, як того вимагає пункт 19.3 договору № 21, повідомила підряднику про виявлені недоліки і необхідність їх ліквідації до 22.03.2019. Підрядник поінформував САД, що станом на 21.03.2019 недоліки усунуто. Однак документальне підтвердження САД про виконання підрядником робіт з ліквідації недоліків відсутнє. Така бездіяльність керівника САД створює ризики завдання збитків державному бюджету на суму **10,77 млн гривень**.

12. Аудит встановив випадки недотримання Укравтодором Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № 1098, у частині **порушення термінів внесення змін до паспорта бюджетної програми у 2017 і 2018 роках, що є порушенням бюджетного законодавства (пункту 17 статті 116 Бюджетного кодексу України), відповідальність за яке передбачена статтею 121 Бюджетного кодексу України**.

13. САД Дніпропетровської області за **невиконані роботи** (не встановлено 58 шт. металевих кронштейнів К1/1.5/1/1 і 58 шт. світильників TZ-LSTREET-100, 3 шт. сталевих засувок) на об’єкті “Шляхопровід з підходами на км 228+703 автомобільної дороги М-18 Харків – Сімферополь – Алушта – Ялта. Капітальний ремонт” здійснено оплату у **2017 році в сумі 434,12 тис. грн, що може мати ознаки кримінального правопорушення: службове підроблення в частині внесення посадовими особами САД у Дніпропетровській області до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей**.

14. Тендерним комітетом САД у Дніпропетровській області **не дотримуються вимоги частини першої статті 10 та пункту 3 частини другої**

статті 22 Закону України від 25.12.2015 № 922 “Про публічні закупівлі” щодо оприлюднення на веб-порталі Уповноваженого органу інформації про закупівлю та при складанні тендерної документації відповідно.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, капітальний та поточний ремонт автомобільних доріг загального користування державного значення Дніпропетровської, Хмельницької та Закарпатської областей затвердити.

2. Інформацію про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, капітальний та поточний ремонт автомобільних доріг загального користування державного значення Дніпропетровської, Хмельницької та Закарпатської областей надіслати **Верховній Раді України**.

3. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати і Звіт надіслати **Кабінету Міністрів України** з метою розгляду на засіданні Уряду та рекомендувати:

– забезпечити достатнє фінансування дорожніх робіт і першочергове фінансування об’єктів, на яких розпочато будівництво та ремонт у 2017–2018 роках;

– передбачати при плануванні бюджетних коштів на дорожні роботи чітко визначені обсяги бюджетних асигнувань на утримання та обслуговування цих доріг, зокрема, на дорожні знаки та розмітку;

– розглянути питання передачі ДП “Дорожній контроль якості” із сфери управління Укравтодору до сфери управління Мінінфраструктури;

– доручити Міністерству інфраструктури України і Державному агентству автомобільних доріг України розробити та внести на розгляд Кабінету Міністрів України проект нормативного акта щодо удосконалення механізму оцінки якості будівництва, реконструкції, капітального та поточного ремонту автомобільних доріг.

4. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Міністерству інфраструктури України, Державному агентству автомобільних доріг України, Службі автомобільних доріг у Дніпропетровській області, Службі автомобільних доріг у Хмельницькій області та Службі автомобільних доріг у Закарпатській області і рекомендувати:

4.1. Державному агентству автомобільних доріг України:

– розробити і затвердити план заходів щодо виконання рекомендацій Рахункової палати та підвищення рівня взаємодії між Укравтодором і САД в областях;

– провести службове розслідування щодо фактів виявлених Рахунковою палатою порушень, допущених посадовими особами САД в Дніпропетровській, Хмельницькій, Закарпатській областях, у частині завдання збитків державному

бюджету та службової недбалості посадових осіб;

- посилити контроль за здійсненням претензійно-позовної роботи у САД для недопущення у подальшому завдання збитків державі та виникнення заборгованості;

- поліпшити систему внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту, забезпечивши, зокрема, проведення у 2019–2020 роках контрольних заходів у САД у Дніпропетровській, Хмельницькій, Закарпатській областях;

- вжити заходів щодо забезпечення дотримання вимог Бюджетного кодексу України в частині своєчасного затвердження паспортів бюджетних програм.

4.2. Службі автомобільних доріг у Дніпропетровській області:

- внести обґрунтовані пропозиції щодо фінансування:

- за об'єктом “Шляхопровід з підходами на км 228+703 автомобільної дороги М-18 Харків – Сімферополь – Алушта – Ялта. Капітальний ремонт”;

- будівництва автомобільної дороги загального користування державного значення М-04 Знам'янка – Луганськ – Изварине (у м. Волгоград через міста Дніпро і Донецьк, обхід м. Дніпра);

- забезпечити неухильне дотримання вимог Закону України “Про публічні закупівлі” при складанні тендерної документації.

4.3. Службі автомобільних доріг у Хмельницькій області:

- внести обґрунтовані пропозиції щодо фінансування за об'єктом об'їзної м. Старокостянтинів автодороги Н-03 Житомир – Чернівці;

- вжити заходів щодо завершення повного комплексу робіт з капітального ремонту мосту через р. Мукша на км 275+208 автомобільної дороги Н-03 Житомир – Чернівці;

- забезпечити протягом двох місяців проведення експертизи кошторисної частини проекту та змінених проектних рішень по об'єкту капітального ремонту “Улаштування додаткової смуги на підйом від км 269+600 до км 275+100 автомобільної дороги Н-03 Житомир – Чернівці (с. Гуменці) Хмельницької області”.

4.4. Службі автомобільних доріг у Закарпатській області:

- забезпечити протягом двох місяців проведення експертизи кошторисної частини проекту та змінених проектних рішень по об'єкту капітального ремонту “Мостовий перехід на автомобільній дорозі Синевир – Синевирська Поляна, км 3+436, у Міжгірському районі Закарпатської області”;

- внести обґрунтовані пропозиції щодо фінансування об'єктів з високим ступенем готовності, на яких розпочато будівництво, капітальний та поточний ремонт, у т. ч. ділянок автомобільної дороги Н-09 км 1+942 – км 209+020 від м. Мукачево до межі з Івано-Франківською областю, з метою завершення усього комплексу робіт і введення об'єктів в експлуатацію;

- забезпечити комплексне виконання поточного середнього ремонту відповідно до проектної або кошторисної документації і вимог пункту 6.1 ГБН Г.1-218-182:2011 “Ремонт автомобільних доріг загального користування. Види ремонтів та перелік робіт”.

4.5. Службам автомобільних доріг у Дніпропетровській, Закарпатській, Хмельницькій областях:

– активізувати роботу з проведення претензійно-позовної роботи щодо контрагентів, які не забезпечують виконання договірних зобов'язань перед САД в областях;

– своєчасно повідомляти підрядні організації про виявлені впродовж гарантійного терміну недоліки з метою їх усунення під час дії гарантії;

– при прийнятті робіт з поточного середнього ремонту забезпечити неухильне дотримання вимог СОУ 42.1-37641918-128:2014 “Настанова щодо прийняття робіт з поточного середнього ремонту автомобільних доріг загального користування”, зокрема, в частині обов'язкової наявності гарантійних паспортів на введені в експлуатацію об'єкти.

5. Повідомити Генеральну прокуратуру України та Національну поліцію України з направленням матеріалів щодо виявлених ознак кримінальних правопорушень для відповідного реагування.

6. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту оприлюднити на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

7. Доручити члену Рахункової палати Івановій І. М. у порядку, встановленому Законом України “Про Рахункову палату” та Регламентом Рахункової палати, затвердженим рішенням Рахункової палати від 28.08.2018 № 22-7, представляти Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, капітальний та поточний ремонт автомобільних доріг загального користування державного значення Дніпропетровської, Хмельницької та Закарпатської областей у Верховній Раді України, інших органах державної влади та засобах масової інформації.

8. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Іванову І. М.

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан