

**План виконання антикорупційного заходу
в рамках урядово-громадської ініціативи "Разом проти корупції"**

Найменування міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади Міністерство інфраструктури України	
Найменування заходу: Запровадження прозорості та ефективної моделі експлуатаційного утримання автомобільних доріг та припинення свідомого доведення до банкрутства державної компанії	
Відповідальна особа (міністр/заступник міністра, керівник/заступник керівника іншого центрального органу виконавчої влади)	О. Кубраков, голова Укравтодору Н. Форсюк, заступник Міністра інфраструктури
Головний виконавець у міністерстві або в іншому центральному органі виконавчої влади	Департамент стратегічного розвитку дорожнього ринку та автомобільних перевезень Мінінфраструктури (О. Рябова) Управління планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку та звітності АТ «Державна акціонерна компанія «Автомобільні дороги України» (О. Бородай)
Опис проблеми /корупційних ризиків	Доведення до банкрутства АТ «Державна акціонерна компанія «Автомобільні дороги України» (далі – АТ «ДАК «АДУ», Компанія) та її дочірніх підприємств тривалий час є системною політикою керівництва дорожньої галузі. Впродовж багатьох років проблеми підприємства не вирішуються, помилки не визнаються з метою продовження зловживань щодо майна компанії та задля подальшого відчуження і втрати державного майна (зокрема, виробничих баз та землі під ними) на користь ліквідаторів, пов'язаних з посадовими особами Укравтодору чи Облавтодорів та на користь конкурентів, також пов'язаних з посадовими особами. Управління Компанією з боку Укравтодору впродовж тривалого часу здійснювалося неефективно, створювалися умови для зловживань: <ul style="list-style-type: none"> • неграмотне використання ресурсу Компанії; Укравтодор (замовник) систематично використовував ресурси державної компанії (державного підрядника), часто не сплачуючи за відповідну роботу; • свідомо неякісна кадрова політика; брак досвідчених кадрів та якісного

менеджменту призвів до заборгованостей державного підрядника (АТ «ДАК «АДУ»); підрядник брав кредити, вимиваючи обігові кошти, що призводило до зниження ефективності його підприємств;

- створення дублюючих, обтяжливих адміністративних структур (наприклад, Облавтодори (державні підрядники) та Служби автомобільних доріг (державний замовник) мають великі управлінські структури, що поглинають майже 10% коштів, які могли би йти на ремонти доріг;
- короткострокове, негарантоване фінансування, за якого підрядник не міг планувати свої витрати, оскільки не мав впевненості, що буде виконувати роботи і в наступному році; підприємство не закуповує техніку, не розвиває свою матеріально-технічну базу тощо; станом на 01.06.2020 заборгованість за виконання, але неприйняті роботи становить 338,0 млн. грн; часто контракти не відповідають плану фінансування з бюджету (в бюджеті закладено значно менше коштів, ніж ті суми, на які укладаються контракти).

Відтак, АТ «ДАК «АДУ» та його дочірні підприємства вже багато років перебувають у скрутному становищі:

- компанія накопичила значні податкові борги та борги перед постачальниками матеріалів, трудовими колективами;
- зношеність техніки та інших матеріально-технічних ресурсів, значний обсяг непрофільного майна та напівзруйнованої нерухомості ускладнюють виробничий процес;
- наявність непрофільного майна, яке не використовується Компанією (ШРБУ 100), – обладнання, закуплене за бюджетні кошти, якому не було знайдено застосування;
- плинність та брак кадрів впливає на якість послуг та конкурентоспроможність підприємств компанії на тендерах.

Відсутність державної політики щодо державної компанії та свідоме неефективне управління призводять до виснаження ресурсів компанії, неефективного їх використання та корупційних ризиків, зокрема, таких як:

- відсутність відповідальності керівництва Укравтодору як акціонера за неефективне управління компанією, як об'єктом державної власності;

	<ul style="list-style-type: none"> • призначення Укравтодором правління компанії без проведення конкурсів та визначення професійної придатності керівництва; • непрозорість, довільність та безконтрольність управлінських рішень посадових осіб АТ «АК «АДУ» та її підприємств; • наявність в управлінні компанією осіб, які виконують управлінські функції, але не несуть відповідальності (ТВО, ВО, радники); • недосконалість механізму передачі в оренду майна (не здійснюється через систему «ProZorro»); • використання нефінансових механізмів оренди засобів виробництва (коли на тривалий термін здаються виробничі потужності) без отримання фінансового доходу, фактично погашаючи вартість майна, що суперечить чинному законодавству та призводить до економічних втрат; • надання АТ «ДАК «АДУ» належних їй виробничих баз, машин та механізмів (зокрема, роторів, грейдерів тощо) на непрозорих умовах приватним компаніям без документування; • неправомірне, нецільове використання людських ресурсів, матеріалів, виробничих потужностей тощо <p>У 2018-2019 рр компанією “Делойт” було проведено перший етап аудиту компанії, за результатами якого мало бути запропоновано модель експлуатаційного утримання доріг та відповідно визначено формат роботи АТ «ДАК «АДУ». Втім, другий етап аудиту не був проведений та такі рекомендації надані не були.</p>
<p>Причини, що уможливають появу проблеми /корупційних ризиків</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Відсутність державницького підходу керівництва компанії, незацікавленість, відсутність заходів покарання за неналежне використання ресурсів компанії та її свідоме руйнування; 2. невизначеність, розмитість відповідальності посадових осіб Компанії за прийняті чи не прийняті рішення; 3. небажання Укравтодору приймати рішення щодо ліквідації компанії чи її подальшого існування; 4. недостатня ефективність моделі експлуатаційного утримання автомобільних доріг; <p>ДОВІДКОВО: Діюча сьогодні модель експлуатаційного утримання автомобільних доріг державного значення є недосконалою. Існують такі моделі експлуатаційного утримання доріг:</p>

1) **Господарський метод.** Підрядники: державні та приватні компанії, які обслуговують автомобільні дороги на договірних умовах, беручи участь у тендерах. При цьому державна компанія має майно та техніку.

Замовник: регіональні служби автомобільних доріг, які розпоряджаються бюджетними коштами, проводять тендери та визначають виконавців дорожніх робіт; (діюча в Україні зараз модель з фінансуванням до 1 року).

2) **Казенне підприємство.** Замовник і балансоутримувач доріг: казенні (державні) підприємства, які напряду отримують бюджетне фінансування та виконують термінові роботи з усунення та недопущення аварійних ситуацій. А також є розпорядниками бюджетних коштів, та залучають приватних підрядників для проведення планових ремонтів та будівництва;(така модель дозволяє зберегти державне майно та бази).

3) **Довгострокові контракти.** Укладання довгострокових контрактів з приватними підрядникам та контроль і оплата за кінцевим результатом (за визначеними параметрами). При цьому у фінансову оренду підряднику надається майно (державні бази);

(така модель є коштовною та може бути застосована лише для нещодавно збудованих, відремонтованих доріг).

Діюча модель (№1) в умовах обмеженого бюджетного фінансування дорожньої галузі, необхідності виконання соціальної функції без економічної підтримки та постійним кредитуванням дочірніми підприємствами державного замовника призвела до фактичної неплатоспроможності більшості дочірніх підприємств АТ «ДАК «АДУ».

Слід розуміти, що приватні компанії можуть виконувати послуги/роботи з утримання доріг лише за умови їх достатньої рентабельності. Нерентабельні роботи/послуги приватний бізнес не цікавлять.

Визначення моделі утримання автомобільних доріг обумовлює як долю об'єктів і АТ «ДАК «АДУ» як суб'єктів господарювання в цілому, так і їх майна.

5. неконкретність, формальність діючого плану реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування (Розпорядження КМ від 03.08.2011 р. № 739). Відсутність у ньому способів та суті реформування, моніторингу процесу реформування, оприлюднення результатів реформування;

6. відсутність конкретних рішень щодо кожного дочірнього підприємства: що слід робити з наявною

	<p>технікою, виробничими базами, які не використовуються чи простоюють;</p> <p>7. невизначеність способу погашення боргів ДАКу та дочірніх підприємств перед бюджетом. Підприємство-власник зобов'язане вирішувати проблему боргів, втім не здійснює це;</p> <p>8. недосконалість системи контролю за використанням та розпорядженням майном компанії: відсутність автоматизованого обліку, надмірність і дріб'язковість втручання Власника в господарську діяльність, зайве регламентування щодо несуттєвих питань, і при цьому брак контролю щодо суттєвих питань;</p> <p>9. неправомірне визначення в статуті АТ «ДАК «АДУ», що підприємство є “юридичною особою приватного права”, замість “юридичною особою публічного права”), що створює умови для відчуження об'єктів нерухомості, земельних ділянок неплатоспроможних Облавтодорів, без проведення аукціонів;</p> <p>10. відсутність Наглядової ради та Ревізійної комісії в компанії, які могли би контролювати рішення правління та вирішувати стратегічні питання;</p> <p>11. неправомірна, неформалізована політика Укравтодору щодо реєстрації прав держави на нерухомість та земельні ділянки компанії. Фактично частина майна компанії зареєстрована на Головне підприємство (ДАК), а не на дочірні компанії. Це призводить до неможливості реєстрації прав користування земельними ділянками на дочірні підприємства, де розміщене таке майно;.</p> <p>12. не внесення до Державного земельного кадастру відомостей про земельні ділянки, які знаходяться у користуванні компанії.</p>
<p>Шляхи вирішення проблеми /корупційних ризиків</p>	<p>1. Провести експертні обговорення моделей експлуатаційного утримання доріг державного значення, за результатами яких визначити оптимальну модель. (За участі науковців, замовників, основних гравців дорожнього ринку, експертної ради компанії, Громадської ради Укравтодору, експертів «Разом проти корупції», а також фахівців Міністерства фінансів, Міністерства інфраструктури, Фонду державного майна, Міністерства економіки). Фактично, найкращою моделлю експлуатаційного утримання доріг було би об'єднання САД та потужностей компанії, передача САДАам на баланс виробничих баз підприємства (за умови фінансового оздоровлення дочірніх підприємств).</p>

2. Представити попередній оптимальний варіант у Комітеті Верховної ради з питань транспорту. Зафіксувати політичне рішення щодо обраної моделі експлуатаційного утримання автомобільних доріг державного значення та способу фінансового оздоровлення компанії;
3. Створити робочу групу для впровадження обраної моделі експлуатаційного утримання та необхідного реформування АТ «ДАК «АДУ», до якої долучити представників компанії, Укравтодору, МІУ, служб Замовника, підрядників таких послуг, науковців, представників облдержадміністрацій з позитивним та негативним результатом роботи, фахівців інших ЦОВВ (Мінфін, МЕРТ, МІУ та ін), а також галузевих експертів та представників громадських організацій антикорупційного та профільного спрямування;
4. з урахуванням наданих рекомендацій та обраної моделі розробити план реформування АТ «ДАК «АДУ», в якому визначити відповідальних виконавців та їх повноваження, очікувані результати;
5. запровадити середньострокові контракти (3-5 років) із чітко зрозумілим обсягом фінансування;
6. визначити політику та способи погашення боргів Облавтодорів перед бюджетом та кредиторами та недопущення її в майбутньому. При цьому варто проаналізувати походження боргів перед кредиторами, оскільки частина їх може бути за нікчемними операціями. Щодо боргів перед податковою можливо застосувати інструменти акціонерного товариства та акціонувати борги;
7. запровадити стандарти ОЕСР для корпоративного управління (зокрема, створити Наглядову раду компанії та Ревізійну комісію);
8. створити єдину базу даних рухомого і нерухомого майна Компанії та встановити контроль за його ефективним використанням. Зокрема, щодо використання такого майна у тендерних процедурах, умовах його здачі в оренду. Забезпечити повноцінну зовнішню (з боку держави як акціонера) систему контролю за використанням та розпорядженням майном компанії під час її реформування;
9. визначити суттєві, найбільш цінні активи по кожному Облавтодору, які варто максимально захистити, та які не можуть бути втрачені, відчужені, передані у заставу, тощо. Розробити пооб'єктний план та провести 100 % реєстрацію

	<p>права власності на таке майно в Державному реєстрі речових прав нерухомого майна та в Єдиному реєстрі об'єктів державної власності. При цьому усунути наявні колізії щодо неправомірно зареєстрованого майна;</p> <p>10. зареєструвати та внести до Державного земельного кадастру відомості про земельні ділянки, які знаходяться у користуванні Компанії;</p> <p>11. внести зміни до статуту АТ «ДАК «АДУ» (“юридична особа приватного права” слід замінити на “юридичну особу публічного права”);</p> <p>12. передбачити ресурси з бюджету та забезпечити прозорий фінансовий та управлінський облік в системі управління компанією та її дочірніми підприємствами. (після визначення оптимальної моделі та під нову структуру);</p>
Строки здійснення	01.12.2020 - 31.12.2021
Очікуваний результат	<ul style="list-style-type: none"> • визначено та ухвалено політичне рішення щодо долі компанії та моделі управління дорогами, експлуатаційного утримання; • розроблено та публічно обговорено план реформування (реорганізації) компанії, в якому визначено відповідальних виконавців та їх повноваження, очікувані результати; • 100% цінного нерухомого майна компанії внесено до державних реєстрів; • 100% стратегічно важливих земель, що знаходяться у користуванні компанії внесено до Державного земельного кадастру; • проведений аналіз майна, яке не використовується за цільовим призначенням, та підготовлені пропозиції щодо його подальшого ефективного використання; • створено Наглядову раду та Ревізійну комісію компанії; • запроваджено єдину автоматизовану систему управління підприємствами та обліку (бухгалтерія, звітність, кадри, використання ресурсів тощо). Створено єдину базу даних рухомого і нерухомого майна.
Очікуваний вплив	<p>Покращено якість та ефективність управлінських рішень посадових осіб компанії.</p> <p>Держава має належну основу для ефективного розпорядження своїми землями та майном.</p> <p>Забезпечено оптимальну ціну та якість експлуатаційного утримання мережі доріг загального користування,</p>

	забезпечено належне транспортне сполучення та безумовне виконання договірних відносин Усунено передумови для виникнення потенційних корупційних ризиків щодо державного майна.
Експертні, громадські кола, стейкхолдери, яких міністерство, інший центральний орган виконавчої влади залучає для планування та здійснення заходів	Урядово-громадська ініціатива «Разом проти корупції», CoST, Crime Stoppers International, Європейська Бізнес Асоціація, ГО «Інститут корпоративних відносин та управління», ГО «Федерація аудиторів України», Наглядові ради та громадська рада Укравтодору, Профільні наукові заклади (з урахуванням розгляду робіт, які виконували експертні організації на замовлення Компанії, Укравтодору та МІУ за рахунок різних програм, в т.ч. за кошти міжнародних фінансових організацій)
Оцінка необхідних ресурсів для здійснення заходу	В межах фондів оплати праці
Джерело фінансування (у разі потреби)	Власні кошти стейкхолдерів
Статус на 01 листопада 2020 року (короткий опис, що вже зроблено)	На 2020 рік дочірні підприємства АТ «ДАК «АДУ» надають послуги з утримання 56% автомобільних доріг державного значення та 41% автомобільних доріг місцевого значення. Задля впровадження належних стандартів корпоративного управління оголошено конкурс по відбору членів Наглядової ради. Орієнтовно Наглядова рада буде сформована та почне роботу з середини серпня 2020 року. Задля визначення моделі експлуатаційного утримання доріг у 2020 році за ініціативи Укравтодору розроблено та прийнято законопроект про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо середньострокового бюджетного планування робіт з будівництва, реконструкції, ремонтів та експлуатаційного утримання доріг загального користування. У 2017 році прийнято внесено зміни до ст. 6 ЗУ «Про автомобільні дороги» щодо можливості використання контрактів на експлуатаційне утримання до 7-ми років за принципом відповідності виконаних робіт до норм та правил. У 2018 році за ініціативи Укравтодору розроблено законопроект про внесення змін до закону України «Про автомобільні дороги» щодо оптимізації системи управління дорогами загального користування державного значення шляхом завершення формування опорної мережі таких доріг враховуючи лінійний принцип їх утримання. У разі прийняття такого законопроекту

	Укравтодор розпочне запровадження лінійної схеми управління та утримання доріг державного значення.
--	---

Етап здійснення заходу 1. (опис)	Створення Наглядової ради та Ревізійної комісії компанії. Проведення прозорого конкурсу на вибір очільника Компанії;
Строк	грудень 2020 року
Індикатори здійснення заходу	Наглядову раду та Ревізійну комісію створено, запущено їх роботу. Проведено прозорий конкурс, за результатами якого обрано очільника Компанії
Комунікаційна кампанія	Інформація на сайті компанії, Укравтодору
% етапу у процесі виконання	10%

Етап здійснення заходу № 2. (опис)	Проведення серії експертних обговорень щодо моделі експлуатаційного утримання доріг державного та місцевого значення, що визначить подальшу стратегію компанії. Проведення презентації у профільному комітеті ВРУ Ухвалення політичного рішення щодо моделі утримання доріг та стратегії компанії із подальшим прийняттям відповідних змін до законів України
Строк	грудень 2020 - лютий 2021
Індикатори здійснення заходу	Протоколи експертних нарад Протокол зустрічі в профільному комітеті ВРУ Протокол зустрічі з Міністром інфраструктури України, у якому визначено та зафіксовано модель утримання доріг та стратегію компанії Внесення змін до Концепції реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування (Розпорядження КМУ №739) Суть змін: закріплення рішення + заходів стратегії реформування (реорганізації) Компанії
Комунікаційна кампанія (як міністерство, інший центральний орган виконавчої влади комунікуватиме про процес виконання)	Оприлюднення відео-записів обговорень у соціальних мережах, офіційному веб-сайті МІУ, ПАТ «ДАК «АДУ», Укравтодору
% етапу у процесі виконання	20%

Етап здійснення заходу 3. (опис)	Створення робочої групи для впровадження обраної моделі та проведення реформування (реорганізації) компанії. Залучення до неї
---	---

	представників Компанії, Укравтодору, МІУ, інших ЦОВВ (Мінфін, МЕРТ) а також галузевих експертів, проектного офісу реформ при МІУ та представників громадських організацій;
Строки	січень 2021
Індикатори здійснення заходу	Робочу групу створено, склад робочої групи включає представників ЦОВВ та ДП, а також представників авторитетних організацій, що мають позитивну репутацію, представників офісу реформ.
Комунікаційна кампанія	Громадське обговорення плану реформування компанії
% етапу у загальному процесі виконання	5%

Етап здійснення заходу 4. (опис)	Внесення змін до статуту АТ «ДАК «АДУ»
Строк	лютий 2021 року
Індикатори здійснення заходу	В статуті відображено компанії як "юридичної особу публічного права"
Комунікаційна кампанія	•
% етапу у загальному процесі виконання	5%

Етап здійснення заходу 5. (опис)	Розроблення та публічне обговорення плану реформування (реорганізації) компанії
Строки	березень 2021 (після визначення нової моделі експлуатаційного утримання)
Індикатори здійснення заходу	План реформування компанії розроблено та проведено його громадське обговорення. У плані визначено відповідальних виконавців та їх повноваження, очікувані результати; План структурований за розділами: оптимізація матеріальної бази; погашення заборгованості; оптимізація структури Компанії; впровадження стандартів ОЕСР.
Комунікаційна кампанія	Громадське обговорення плану реформування компанії
% етапу у загальному процесі виконання	10%

Етап здійснення заходу 6. (опис)	Визначення найбільш цінного майна компанії. Розроблення плану-заходів, визначення джерел фінансування та проведення заходів щодо реєстрації права власності на таке майно в Державному реєстрі
---	--

	речових прав нерухомого майна та в Єдиному реєстрі об'єктів державної власності;
Строк	липень 2021 року
Індикатори здійснення заходу	Найбільш цінне майно компанії визначене та у 100 % випадків внесене до Державного реєстру речових прав нерухомого майна та в Єдиний реєстр об'єктів державної власності;
Комунікаційна кампанія (як міністерство, інший центральний орган виконавчої влади комунікуватиме про процес виконання)	Оприлюднений перелік найбільш цінного майна компанії
% етапу у процесі виконання	10 %

Етап здійснення заходу 7. (опис)	Розроблення плану-заходів, визначення джерел фінансування та проведення заходів щодо реєстрації та внесення до Державного земельного кадастру відомостей про стратегічно важливі земельні ділянки, які знаходяться у користуванні компанії;
Строки	серпень 2021 року
Індикатори здійснення заходу	100 % стратегічно важливих земельних ділянок визначені та внесені до Державного земельного кадастру
Комунікаційна кампанія (як міністерство, інший центральний орган виконавчої влади інформуватиме громадян)	Оприлюднення переліку стратегічно важливих земельних ділянок компанії
% етапу у загальному процесі виконання	10 %

Етап здійснення заходу 8. (опис)	Запровадження управлінського обліку та автоматизованих систем обліку та звітності <ul style="list-style-type: none"> • збір потреб щодо проблем які має вирішувати така система • підготовка ТЗ з аналізом аналогічних систем • закупівля / розроблення системи під потреби компанії
Строк	вересень 2021 року
Індикатори здійснення заходу	передбачено в бюджеті ресурси запроваджено автоматизовані системи управлінського обліку та звітності
Комунікаційна кампанія	оприлюднення технічних вимог та їх обговорення оприлюднення ТЗ
% етапу у процесі виконання	5%

Етап здійснення заходу 9. (опис)	Створення єдиної бази даних рухомого і нерухомого майна компанії
Строк	вересень 2021 року
Індикатори здійснення заходу	Єдину базу рухомого та нерухомого майна Компанії створено та оприлюднено У базі відображено умови, на яких надається в оренду майно компанії
Комунікаційна кампанія	Оприлюднення бази майна
% етапу у загальному процесі виконання	5 %

Етап здійснення заходу 10. (опис)	Впровадження плану реформування (реорганізації) АТ «ДАК «АДУ» Впровадження обраної моделі експлуатаційного утримання доріг.
Строк	грудень 2021 року
Індикатори здійснення заходу	В статуті відображено компанії як “юридичної особу публічного права”;
Комунікаційна кампанія	•
% етапу у загальному процесі виконання	20%