

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

2.5.10. Недосконалість діючих інструментів контролю та недостатня прозорість процесів будівництва, ремонту та експлуатації доріг

Національна мережа автомобільних доріг загального користування становить 169 652 кілометри¹ і переважна частина цих доріг перебуває в незадовільному стані та потребує ремонту. Суттєво ускладнена ця проблема через збройну агресію російської федерації. Згідно із проектом Плану відновлення України за оперативною інформацією, станом на 08.06.2022 внаслідок воєнних дій зазнали руйнувань різного характеру близько 23,9 тис. км автомобільних доріг загального користування державного значення². Водночас недосконалість діючих інструментів контролю та недостатня прозорість процесів будівництва, ремонту та експлуатації доріг можуть стати вагомою перешкодою на шляху забезпечення належної, швидкої та якісної відбудови доріг зокрема та покращення стану автомобільних шляхів у цілому.

До причин недосконалості діючих інструментів контролю процесів будівництва автомобільних доріг належать, зокрема: 1) недостатня прозорість процесів закупівлі та оприлюднення даних, інформації про закупівлі в належному (доступному для перегляду, копіювання) форматі; 2) складність отримання актуальної інформації про будівництво, ремонт та експлуатацію автомобільних доріг; 3) обмеженість доступу до результатів моніторингу якості дорожніх робіт даних про результати аудиту, перевірок та накладених штрафних санкцій; 4) неефективні підходи планування дорожньо-будівельних робіт; 5) неналежне забезпечення габаритно-вагового контролю.

Через вказані причини процеси будівництва, експлуатації та ремонту автомобільних доріг в Україні не завжди відбуваються добросовісно, прозоро, ефективно та належної якості. Наслідком цього є низька якість доріг, багаторазове проведення робіт на тих самих ділянках, неефективне витрачання бюджетних коштів та корупція.

Відсутність дієвих інструментів моніторингу якості дорожніх робіт, вимог щодо планування та недостатня прозорість процесів (незабезпечення належного оприлюднення даних) у сфері дорожнього господарства негативно впливає на ефективність залучення та використання коштів і як наслідок якість автомобільних доріг.

1. Однією із проблем у сфері будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг є недостатня прозорість процесів закупівлі, що зумовлюється у тому числі неналежним виконанням вимог про оприлюднення всіх даних та інформації про закупівлі відповідних робіт, а також оприлюднення даних у форматі не доступному (не зручному) для перегляду і копіювання.

Так, відповідно до вимог ст. 3 Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» інформація визначена Законом³, підлягає оприлюдненню Укравтодором

¹ Згідно з даними [Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року](#), схваленої розпорядженням КМУ від 30.05.2018 №430-р <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80#Text>.

² ст. 124 Проект Плану відновлення України <https://cutt.ly/eM2t7dm>.

³ Інформація про використання публічних коштів, що підлягає оприлюдненню, надається за встановленими законодавством України формами та має містити, відомості про: інформацію про укладені за звітний період договори (предмет договору, виконавець (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження), вартість договору, ціна за одиницю (за наявності), кількість закупленого товару, робіт та/або послуг, проведена процедура закупівлі або обґрунтування її відсутності з посиланням на закон,

на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів. Крім того, згідно з переліком наборів даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних⁴, Укравтодор має публікувати на Єдиному державному порталі відкритих даних на сторінці розпорядника 16 унікальних наборів даних серед яких, зокрема, дані щодо об'єктів будівництва, реконструкції та ремонту автомобільних доріг загального користування державного значення відповідно до стандарту OC4IDS - Open Contracting for Infrastructure Data Standard⁵. Проте набори даних, досі не публікуються за вказаним стандартом, а ті, що публікуються дуже часто мають низку прогалин та недоліків: частина інформації не оновлюється регулярно, набори даних не уніфіковані та не підлягають автоматичному обробленню. Масиви даних мають різну структуру, у межах атрибуту використовуються різні типи даних, назви атрибутів не записуються латиницею.

Разом з тим, відкритість даних мають великий вплив на ефективність проведення антикорупційних розслідувань та досліджень, які в свою чергу є ефективними інструментами боротьби з корупцією у сфері дорожнього будівництва.

З метою вирішення вказаних проблем у *Державній антикорупційній програмі на 2023 – 2025 роки* пропонуються заходи, спрямовані на забезпечення обов'язкової публікації всіх відомостей, передбачених Законом України «Про відкритість використання публічних коштів», а також розкриття даних згідно із стандартом CoST IDS (Infrastructure Data Standard) та публікацію даних (у тому числі проектної документації та методики розрахунку очікуваної вартості закупівлі) у машиночитному форматі згідно із стандартами OC4IDS та OCDS.

2. Ще однією суттєвою проблемою, яка потребує невідкладного вирішення є відсутність належного нормативного регулювання та прозорості процесів моніторингу якості дорожніх робіт, що зумовлює значні корупційні ризики.

Так, відповідно до Положення про Державне агентство автомобільних доріг⁶ Укравтодор здійснює повноваження щодо проведення моніторингу будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг. Під моніторингом розуміється безперервні або періодичні спостереження визначених показників об'єкта будівництва (п. 3.2.6 ДБН А.3.1-5:2016 “Організація будівельного виробництва”⁷).

Окрім зазначених положень, жодного іншого належного нормативного закріплення правил, порядків чи алгоритмів процесу здійснення повноважень щодо моніторингу якості дорожніх робіт на сьогодні не існує.

обсяг платежів за договором у звітному періоді, строк дії договору); інформацію про стан виконання договорів, укладених у попередні звітні періоди, з усіма додатками, які є їх невід'ємною частиною (предмет договору, виконавець (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім'я та по батькові керівника), вартість договору, ціна за одиницю (за наявності), процедура закупівлі або обґрунтування її відсутності з посиланням на закон, обсяг платежів за договором у звітному періоді, наявність або відсутність претензій і штрафних санкцій, що виникли в результаті виконання договору, акти виконання договору (акти наданих послуг, приймання-передачі, виконаних робіт) за наявності). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19#Text>

⁴ Перелік даних визначений постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 835

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text>

⁵ [Open Contracting for Infrastructure Data Standards](#) (укр. Стандарт даних відкритого контракування для інфраструктури) був розроблений [Open Contracting Partnership](#) у партнерстві з [CoST](#) для оприлюднення даних про інфраструктурні проекти. OC4IDS створений на основі [CoST Infrastructure Data Standard \(CoST IDS\)](#) та [Open Contracting Data Standard \(ODS\)](#). CoST IDS визначає, яка інформація про інфраструктурний проект має розкриватися на кожному з етапів його реалізації: під час планування, проектування, будівельних робіт, технічного нагляду. Своєю чергою, OCDS використовується для структурування даних у машиночитаному форматі. В Україні OC4IDS використовується для оприлюднення даних порталу [«Прозора інфраструктура»](#). <https://diia.data.gov.ua/info-center/oc4ids>.

⁶ п.п. 21 п. 4 Положення про Державне агентство автомобільних доріг затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 439 від 10.09.2014 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/439-2014-%D0%BF#Text>.

⁷ https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/A315_Organizatsiya-budivelnogo-virobnitstva.pdf.

Завдяки моніторингу дорожніх робіт Укравтодор та інші замовники дорожніх робіт, отримують всі дані стосовно процесів виконання робіт, зокрема про те, що відбувається на місцях, як організована система контролю якості, відповідні процеси на об'єкті. Наявність у структурі Укравтодору спеціального державного підприємства «Дорожній контроль якості», за оцінками експертів⁸, не допомагає ефективно контролювати якість ремонтних робіт, насамперед — через підпорядкованість головному розпоряднику бюджетних коштів та замовнику дорожніх робіт — Укравтодору

Крім того, Укравтодор не дотримується вимоги⁹ щодо обов'язкового оприлюднення звітів про результати проведення моніторингу стану будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг з усіма додатками, у тому числі протоколами, актами обстеження та відбору матеріалів.

Лише у річних звітах Укравтодору¹⁰ іноді можна знайти деяку, дуже стислу, узагальнену інформацію щодо моніторингу якості дорожніх робіт, яка не надає можливості сформулювати цілісне і детальне розуміння про здійснений моніторинг за конкретними проектами.

Отже, за таких обставин моніторинг якості дорожніх робіт під час якого здійснюється оперативне виявлення і ліквідація дефектів, проведення вимірювань для підтвердження якісних показників та дотримання технічних вимог, через відсутність прозорості та належного нормативного регулювання є малокорисним інструментом зі значними корупційними ризиками.

Так, за результатами опитувань соціологічних компаній, зокрема — агенції Info Sapiens¹¹, незадовільна якість дорожнього покриття є проблемою, яка найбільше хвилює мешканців майже будь-якого населеного пункту або громади. Не зважаючи на рекордні обсяги фінансування дорожніх робіт у 2018 - 2020 роках більша частина доріг в Україні перебувають у неналежному стані.

Таким чином, відсутність нормативно закріплених належних алгоритмів здійснення моніторингу та доступу громадськості до його результатів породжує корупційні ризики та може призводити до неякісного виконання робіт, створення схем відкатів та розкрадання бюджетних коштів.

Для забезпечення належного моніторингу якості дорожніх робіт ремонту дорожнього покриття і будівництва доріг у *Державній антикорупційній програмі на 2023 - 2025 роки* пропонується встановити чітке правове регулювання здійснення ефективного моніторингу якості виконаних дорожніх робіт та обов'язкове оприлюднення результатів контролю якості дорожніх робіт з урахуванням встановлених вимог.

3. У травні 2021 року в Укравтодорі презентували систему E-ROAD — внутрішню єдину інформаційну систему, яка містить інтерактивну мапу та дозволяє слідкувати за виконанням ремонту та будівництва українських доріг. Зокрема, платформа має великий спектр аналітичних інструментів, наприклад, містить інтерактивну мапу дорожніх робіт з інформацією про контракти підрядників та актуальний хід будівництва по всій країні.

Вказана система інтегрована з Дорожнім геокалькулятором, Єдиною базою доріг та системою Prozorro, яка дозволяє оперативно слідкувати за тендерами щодо закупівель. Але

⁸ https://cfts.org.ua/blogs/brend_yakosti_chi_dopomozhe_ukrani_nova_organizatsiya_kontrolyu_za_yakistyu_budivnitstva_ta_remontu_dorig__267.

⁹ Перелік наборів даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, визначений постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 835 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text>.

¹⁰ Стр. 23 Звіту Державного агентства автомобільних доріг України за 2021 рік <https://ukravtodor.gov.ua/4489/zvity/49385/49386.pdf>.

¹¹ Для прикладу в опитуванні програми DOBRE мешканці 24 ОТГ у різних областях найчастіше оцінювали проблему будівництва та ремонту доріг як найпріоритетнішу для громади, див. презентацію за посиланням (слайд 60) <https://cutt.ly/2M211UC>.

користуватись картою можуть лише працівники Служб автомобільних доріг та Укравтодору.

Водночас в умовах сьогодення важливим є залучення до контролю якості робіт громадськості та забезпечення доступу до інформації про перебіг ремонтних робіт усіх доріг загального користування. Завдяки прозорості у громадськості з'явиться можливість не тільки виявляти, а й оперативно запобігати та вирішувати локальні проблеми пов'язані з дорожніми роботами.

Для цього у *Державній антикорупційній програмі на 2023 - 2025 роки* пропонується створення відкритої онлайн карти будівництва, ремонту та експлуатації доріг, на якій будуть відображатись проведені тендери і укладені договори на такі роботи, що дозволить слідкувати за виконанням ремонту та будівництвом, з метою уникнення у тому числі багаторазового проведення робіт на тих самих ділянках.

4. Планування дорожньо-будівельних робіт вже багато років не є прозорим, базується на непублічних критеріях і показниках, які є недоступними для моніторингу громадськості.

Відсутність нормативно визначеної методики відбору та пріоритизації ділянок для ремонту доріг, а також проведення інструментальних обстежень стану автомобільних доріг негативно впливає на розвиток автодорожньої інфраструктури.

Важливим етапом планування дорожніх робіт є забезпечення належного збору даних про стан автомобільних доріг, у тому числі щодо інтенсивності та складу дорожнього руху, щодо просторових координат автомобільних доріг місцевого значення для створення продуктів на основі географічних даних, для паспортизації дорожньої інфраструктури з метою більш якісного відстеження і планування ремонтних робіт.

Чітко визначені алгоритми інструментальних обстежень стану автомобільних доріг і відбору ділянок доріг для ремонту дозволить застосовувати раціональний підхід до визначення черговості проведення ремонтних робіт з урахуванням показників що свідчать про втрату експлуатаційної придатності об'єкта в цілому або його окремих складових у тому числі порушення цілісності, герметичності, геометрії тощо внаслідок впливів, зумовлених надзвичайною ситуацією та/або бойовими діями (потрапляння засобів ураження, вибухів, пожеж тощо).

Ще на початку 2021 Укравтодор¹² розпочав впровадження системи NMD-4 програмного забезпечення для пріоритизації ремонтів та будівництва доріг. Вказане програмне забезпечення, використовують для пріоритизації ремонтів та будівництва доріг у багатьох країнах світу тому дуже важливо запозичувати кращі світові практики управління дорожніми активами, пріоритизації ремонтів та моніторингу стану доріг для застосування в Україні.

З метою забезпечення більш якісного відстеження і планування ремонтних робіт у *Державній антикорупційній програмі на 2023 – 2025 роки* пропонується затвердження необхідних державних стандартів, методики інструментальних обстежень стану автомобільних доріг та відбору пріоритизації ділянок доріг для ремонту (визначення черговості робіт). Також з метою належного планування дорожньо-будівельних робіт пропонується розроблення та впровадження системи накопичення даних, яка дозволяє в автоматичному режимі здійснювати відбір (пріоритизацію) автомобільних доріг для планування ремонту на основі даних інструментальних обстежень.

5. Збудовані та відремонтовані автомобільні дороги загального користування зазнають значного псування, а інколи навіть руйнування через порушення автоперевізниками габаритно-вагових норм. Фіксація таких порушень раніше здійснювалась через не зручні та корупційно-токсичні стаціонарні пункти габаритно-вагового контролю. Недосконалість такого інструменту контролю полягала у тому, що водії

¹² <https://www.facebook.com/Ukravtodor.Gov.Ua/posts/3231749103591651>

були змушені стояти в кілометрових чергах, щоб заїхати на ваги; недоброчесні перевізники могли об'їжджати черги, утворювались корупційні ланцюги серед відповідальних за зважування та перевізників, які за хабарі їздили із перевантаженням по 60 – 80 тон, розміри адміністративних штрафів за перевищення ваги були досить не високими (до 25.09.2019 розмір штрафу становив від 510 до 680 грн.) в подальшому з 25.09.2019¹³ розміри штрафів були встановлені на рівні від 8500 до 34000 грн.

З метою запобігання та недопущення руйнування автомобільних доріг загального користування процесу габаритно-вагового контролю потребували значного вдосконалення.

Для вирішення проблеми належного всеохопного габаритно-вагового контролю транспортних засобів, що є однією з причин руйнації доріг, у 2019 року було запущено пілотний проект з використання технології Weight-in-Motion (зважування транспорту в русі), перші пункти контролю встановлено в Київській області за кошти міжнародних організацій. Надалі такі пункти було встановлено за кошти державного бюджету. До кінця 2023 року планувалося ввести в експлуатацію близько 100 точок з автоматичним вимірюванням ваги транспорту у русі. Проте, наразі (у тому числі і через воєнні дії, окупацію, що зумовлена збройною агресією російської федерації) штрафи фіксують лише близько 40 таких WIM-ів.

03.06.2021 та 29.06.2021 були прийняті Закони України №1534-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань здійснення габаритно-вагового контролю» та №1582-IX «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо окремих питань здійснення габаритно-вагового контролю». Згідно з положеннями вказаних законів запроваджена фіксація порушень в автоматичному режимі (транспортний засіб зважується під час руху автоматично, з фіксацією номера машини та ваги), збільшена відповідальність автомобільних перевізників за перевищення встановлених законодавством габаритно-вагових норм, запроваджена відповідальність за відмову від габаритно-вагового контролю та за порушення, допущені при заповненні вантажовідправником товаро-транспортної накладної або інших передбачених законодавством документів на вантаж.

Крім того, згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 09.02.2022 № 105 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1306 і 27 червня 2007 р. № 879» національні габаритно-вагові параметри приведені у відповідність до вимог Директиви Ради 96/53/ЄС.

За офіційними даними запровадження автоматичних пунктів фіксації адміністративних правопорушень у сфері безпеки на автомобільному транспорті (далі – WIM-станція) забезпечує позитивні результати адже лише у 2022 році державний бюджет отримав 53,8 млн грн від сплати штрафів за порушення габаритно-вагових норм. Після завершення тестового режиму роботи WIM-станцій у вересні 2021 року кількість порушень габаритно-вагових норм впала на 95%, а в серпні 2022 року стала у 5,5 разів менша, ніж була у січні. Подальше збільшення кількості WIM-станцій та забезпечення їх постійної та належної роботи, недопущення зниження розмірів штрафних санкцій у разі значної інфляції сприятиме формуванню доброчесності автоперевізників та осіб уповноважених здійснювати фіксацію порушень, забезпечить надходження до бюджету та збереження дорожньої інфраструктури від передчасного руйнування перевантаженим транспортом.

З метою забезпечення подальшого неухильного дотримання перевізниками та вантажовідправниками габаритно-вагових параметрів та збереження якості доріг у **Державній антикорупційній програмі на 2023 – 2025 роки** передбачені заходи із забезпечення роботи всіх WIM систем, розташованих на автомобільних дорогах, у тому числі відновлення роботи непрацюючих WIM систем; введення в експлуатацію щонайменше 45 нових WIM систем; розміщення на офіційному веб-сайт Укртрансбезпеки

¹³ Згідно із Законом України № 54-IX від 11.09.2019 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань здійснення габаритно-вагового контролю», що набрав чинності 25.09.2019.

інформації про порушення габаритно-вагових параметрів, а також накладені санкції за відповідні порушення, у тому числі адміністративні стягнення.