

Пропозиції законодавчих змін

*Конфлікт інтересів при  
здійсненні контролю за  
якістю доріг*

Євгенія Гайфер

Чернівці - 2019



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку

*Ці пропозиції (policy paper) підготовлено на основі матеріалів громадських розслідувань корупційних правопорушень, які були проведені громадськими детективами Проекту “Підтримка запобігання корупції та проведення розслідувань шляхом залучення громадськості на місцевому рівні” (WikiInvestigation), що реалізується Фондом Інновацій та розвитку та фінансується за програмою Європейського Союзу “Підтримка громадянського суспільства, місцевої влади та прав людини в Україні”. А також на основі моніторингу специфіки роботи дорожньої галузі України.*

*Ці пропозиції націлені на вирішення питання конфлікту інтересів при перевірці якості ремонтних робіт дорожнього полотна України. Максимальної мінімізації або уникнення такого конфлікту інтересів, а також створення не лише альтернативних, а й залучення обов'язкових структур до контролю за якістю дорожнього полотна при проведенні ремонту та реагування на порушення вимог при такому ремонті. Завданням цього документу є підняти актуальність цього питання серед населення, громадського сектору та владних структур.*

*Основними адресатами цього дослідження є депутати Верховної ради України, комітет транспорту та інфраструктури. Міністерство інфраструктури України та представники громадськості.*



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку

## 1. Опис проблеми

Будь-які дороги загального користування є складовою частиною транспортної системи держави. В Україні мережа автомобільних доріг загального користування поділяється на дороги державного значення – 52,0 тис. км і дороги місцевого значення – 117,6 тис. км. Тобто всього в структурі мережі автомобільних доріг загального користування 169,6 тисяч кілометрів. З яких:

- 8,6 тис. км. - дороги міжнародного значення;
- 4,8 тис. км. - дороги національного значення;
- 10 тис. км. - дороги регіонального значення;
- 28,3 тис. км. - дороги територіального значення;
- 50 тис. км. - дороги обласного значення;
- 67,9 тис. км. - дороги районного значення;

За даними Міністерства інфраструктури в Україні близько 90 відсотків автомобільних доріг загального користування не ремонтували понад 30 років. Відтак автомобільні дороги загального користування (169,6 тис. км) не відповідають сучасним вимогам як за міцністю (39,2%) так і за рівністю (51,1%).<sup>1</sup>

Водночас наприкінці серпня 2019 року в Уряді повідомили, що за три останні роки (2016-2019) в Україні було відремонтовано та збудовано понад 7 тисяч кілометрів доріг.<sup>2</sup> Однак досі залишається відкритим питання якості будівництва, контролю за якістю будівництва, якості матеріалів, які використовують при будівництві, а відтак і гарантійного терміну експлуатації таких доріг, який в Україні має 5 років після поточного чи середнього ремонту та 10 років після капітального. Проте, як показує практика, часто в Україні неякісний ремонт і контроль за виконанням цього ремонту відбувається через корупційні схеми на всіх етапах будівництва дороги або особливо на завершальному етапі - прийнятті в експлуатації дороги. Де при перевірці якості її виконання чітко прослідковується конфлікт інтересів.

Якщо говорити про дороги державного значення то відповідно до постанови Кабінету міністрів України “Про затвердження Положення про Державне агентство автомобільних доріг України” – Укравтодор відповідно до покладених на нього завдань забезпечує належну якість робіт з проектування, будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування. Також забезпечує організацію будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг за

<sup>1</sup> <https://mtu.gov.ua/content/tehnichniy-stan-avtomobilnih-dorig-avtomobilnih-dorig-zagalnogo-vikoristannya.html>

<sup>2</sup> <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/za-ostanni-roki-v-ukrayini-onovleno-j-pobudovano-ponad-7-tis-km-dorig-volodimir-grojsman>



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку

встановленими для них будівельними нормами, державними стандартами і нормами тощо.<sup>3</sup>

Серед восьми підпорядкованих Укравтодору державних підприємств є ДП “Науково-технічний центр “Дорожній контроль якості””, яке з 2002 року виконує на його замовлення та на замовлення обласних служб автомобільних доріг, контроль і моніторинг якості проведення ремонтних робіт. Зокрема, в статуті цього підприємства зазначено що завданнями та предметом діяльності ДП “Науково-технічний центр “Дорожній контроль якості”” є контроль якості виконання дорожньо-будівельних і ремонтних робіт доріг. Моніторинг експлуатаційного стану автомобільних доріг та штучних споруд на них та моніторинг якості дорожньо-будівельних матеріалів що використовуються у дорожньому господарстві.<sup>4</sup>

Безумовно, контроль за якістю виконання ремонту доріг потрібний, однак коли такий контроль виконує організація, яка існує в підпорядкуванні замовника - це свідчить про конфлікт інтересів, а відтак і про можливе неналежне виконання своїх функцій, моніторингу за якістю ремонту і в результаті можуть бути виконані неякісні роботи, з неякісних матеріалів, що призведе до значно меншого часу експлуатації такої дороги.

Коли замовник сам себе контролює є ризики, що в разі неналежного виконання ремонту він також може не звертати уваги на недоліки. Особливо в випадках коли підрядники, які виконують такі ремонти є також наближеними до Укравтодору. Тоді жодна з сторін не зацікавлена в тому, щоб в разі порушень при будівництві виправляти їх за свій рахунок.

Ще одним чинником, який свідчить про конфлікт інтересів при перевірці якості виконання ремонтних робіт дорожнього покриття є те, що ДП “Дорожній контроль якості” надає платні послуги тим, кого перевіряє.

З аналізу кількості договорів та суми отриманих коштів за їх виконання. За даними порталу Закупівлі 2.0. з 30 травня 2018 року до 22 жовтня 2019 ДП “Науково-технічний центр “Дорожній контроль якості”” отримало 261 угоду підряду за надання своїх послуг. Загальна сума робіт більше 117 мільйонів гривень.

Серед найбільших замовників, які платили ДП “Науково-технічний центр “Дорожній контроль якості””:

- Державне агентство автомобільних доріг України - 83.3 мільйони гривень;
- Державна служба автомобільних доріг України - 9.7 мільйони гривень;
- Служба автомобільних доріг у Закарпатській області - 1.6 мільйони гривень;
- Служба автомобільних доріг у Івано-Франківській області - 1.5 мільйони гривень;
- Служба автомобільних доріг у Тернопільській області - 1.5 мільйонів гривень.<sup>5</sup>

Якщо проаналізувати загальну вартість договорів отриманих за один рік, то за даними You Control загальна сума договорів які отримали ДП “Науково-технічний центр

<sup>3</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/439-2014-п>

<sup>4</sup> <https://drive.google.com/file/d/1gp8opuEzwRHBIPepH6UX0E0Y1tFCFM0E/view>

<sup>5</sup> <https://z.texty.org.ua/seller/12012>



“Дорожній контроль якості” за 2016 рік становить - 5 434 025 мільйонів, за 2017 - 9 746 181, за 2018 - 32 998 612, та до жовтня 2019 - 29 052 792 мільйонів гривень.

Тобто, спочатку це підприємство залучає кошти з обласвтодорів різних областей за надання своїх послуг, а потім за окрему плату надає послуги з перевірки того, хто платить заробітну плату.

## 2. Міжнародний досвід

В країнах Європейського Союзу вже давно, як показує практика дороги проєктують та будують так, що час їх експлуатації значно більший чим в Україні. На це впливає ряд чинників.

Зокрема, якщо проаналізувати досвід Чехії то тут:

Заборонені субпідряди, реконструкцію здійснює лише той хто виграв тендер.

І переукладати договір з іншими субпідрядниками неможливо.

На кожний вид дороги встановлений термін експлуатації і якщо дорога зруйнувалась раніше то проєктант, який здійснював будівництво повинен збудувати дорогу за власний рахунок.

Допускати до проведення ремонту доріг можуть не всі фірми. Вони мають здобути відповідну ліцензію. Отримання якої включає наявність достатньої кількості відповідної техніки на своєму балансі, та постійний персонал. Ліцензія буває декількох видів в залежності від складності проведення ремонтних робіт. Тобто, спочатку ви не можете будувати магістралі. Тільки після успішного проведення меншої складності ремонтних робіт можна отримати ліцензію на наступний вид і складність будівництва дороги.

Що стосується контролю за якістю проведення ремонтних робіт. За будівництвом дороги стежить три сторонніх спостерігача. Представник від місцевого самоврядування, автомобільної спілки та так званої дорожньої профспілки. Кожному з спостерігачів видають відповідний протокол де потрібно зазначити результати оцінювання якості дороги. І якщо хоча б одному з представників контролю обґрунтовано щось не сподобалося то відремонтовану ділянку фірма, яка виконувала роботи повинна переробити за власний рахунок.

Щодо часу ремонту то тут дороги будуються в літній період і тому не контролюючі органи і не замовник не повинні допускати будівництва дороги в інший час.<sup>6</sup>

В Німеччині технологія будівництва та контролю за якістю дороги схожа. Особливістю доріг в Німеччині є під дорожнє покриття яке може досягати в товщину і до 2 метрів.

<sup>6</sup> <http://218.248.45.169/download/training/ppt1.pdf>



Практика будівництва доріг в Німеччині показує, що контролювати якість дороги тут практично не потрібно, адже згідно з місцевим законодавством мінімальний термін експлуатації дороги - 30 років. Упродовж якого компанія яка побудувала цю дорогу зобов'язана підтримувати її технічний стан і справність. Тому самі ж компанії зацікавлені побудувати її настільки добре щоб до гарантійного терміну не доводилось переробляти за власні кошти.

Також автомобільні дороги регулярно перевіряють на предмет нерівностей та будь-яких пошкоджень. Якщо виявляють якесь пошкодження на невеликій ділянці то замінити потрібно всю ділянку біля пошкодженої дороги.

### **3. Вирішення проблеми.**

Законодавство України визначає, що відповідальність за проектування та якість автошляхів в Україні несе органи державного управління автомобільними дорогами загального користування. Зокрема в Законі України “Про автомобільні дороги” Стаття 13 частина 2 говорить про те, що такий орган відповідає за якість робіт з проектування, будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування; В статті 11 цього ж закону вказано те, що серед основних обов'язків органу державного управління автомобільними дорогами загального користування є забезпечення технічного нагляду за станом автомобільних доріг;

Що стосується відповідальності органів місцевого самоврядування то в статті 21 цього ж закону вказано що органи місцевого самоврядування, також відповідають за якість робіт за проектування, будівництва, реконструкції, ремонту та утримання вулиць і доріг міст та інших населених пунктів;<sup>7</sup>

Тобто основну відповідальність за якість і контроль за якістю виконання ремонтних робіт доріг згідно законодавства мають органи управління автомобільними дорогами, але враховуючи вище викладений можливий конфлікт інтересів при перевірці якості виконання робіт, то потрібно на законодавчому рівні:

Вивести ДП “Науково-технічний центр “Дорожній контроль якості”” з підпорядкування Державного агентства автомобільних доріг України. Таке рішення дасть змогу уникнути конфлікту інтересів при проведенні контролю на всіх етапах будівництва дороги. Адже, дочірні підприємства які працюють і отримують заробітні плати від роботодавця не можуть бути залучені як основний контролюючий якість ремонту орган на договірній основі за окрему плату за свої послуги.

Внести відповідні зміни до статуту підприємства ДП “Науково-технічний центр “Дорожній контроль якості””. Після зміни підпорядкування оновити підприємство

<sup>7</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-15>



новими працівниками, провести атестацію всіх працівників. Оголосити конкурс на керівні посади підприємства.

Внести зміни до Закону України “Про автомобільні дороги”. Де рекомендувати проводити послуги з контролю якості ремонтних робіт на тендерах, незалежно від очікуваної вартості таких послуг. Переможця у тендерах на такі послуги має визначати процес закупівель.

Це створить рівні, конкурентні умови для всіх бажаючих (відповідних організацій) надавати послуги з контролю за якістю дорожнього полотна. Окрім того проведення тендерних процедур у сфері будівництва та капітальних ремонтів дорожнього покриття в Україні надасть змогу ефективніше використовувати кошти з державного бюджету передбачені на такі види робіт.

Стати учасником тендерних процедур може будь-яка організація, яка підтвердила свою відповідність кваліфікаційним вимогам.

Міжнародні організації, або міжнародні експерти з дорожньої галузі. Та громадський сектор можуть долучатися до контролю за якістю ремонту доріг на громадських засадах.

Встановити законодавчо не лише можливість підряднику перевиконати ремонтні роботи в разі неналежного їх виконання, а й сплачувати нефіксовані суми штрафів, як за порушення вимог щодо ремонту дорожнього покриття, (сума штрафів залежить від масштабів порушення та відхилення від норм) та завдані незручності в зв'язку з продовженням робіт й не введенням вчасно в експлуатацію дороги на якій проводять ремонтні роботи. Це дозволить уникнути доріг-довгобудів та збереже їх якість відповідно до попередньо встановленого гарантійного терміну.

Покласти контроль за виконанням цього пункту на 3 контролюючих організації чи підприємства.

#### **4. Комунікаційна стратегія**

Комунікаційна стратегія має включати наступні елементи (але не обмежуватися ними):

1. Публічне обговорення проблеми конфлікту інтересів при перевірці якості ремонтних робіт дороги;



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку



2. Проведення публічних консультацій з представниками органів державної влади та місцевого самоврядування для уникнення та вирішення такої ситуації, а також можливих шляхів вирішення при залученні міжнародних експертів”;
3. Просування ідеї важливості чіткого розуміння і відповідальності при виконанні ремонту доріг для мінімізації погано виконаних робіт, а також уникнення контролю який б не зауважив про погане її виконання.
4. Створення спеціальних медіа-ресурсів, для постійного обговорення та комунікації, а також залучення громадськості до контролю та обговорення під час виконання ремонту доріг на всіх етапах цього ремонту чи будівництва.

### **Список використаних джерел**

1. Міністерство інфраструктури. Технічний стан автомобільних доріг загального використання. Електронний ресурс <https://mtu.gov.ua/content/tehnichniy-stan-avtomobilnih-dorig-avtomobilnih-dorig-zagalnogo-vikoristannya.html>
2. Урядовий портал. Електронний ресурс. <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/za-ostanni-roki-v-ukrayini-onovleno-j-pobudovano-ponad-7-tis-km-dorig-volodimir-grojsman>
3. Постанова “Про затвердження Положення про Державне агентство автомобільних доріг України” <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/439-2014-p>
4. Статут Державного підприємства “Науково-технічний центр “Дорожній контроль якості” <https://drive.google.com/file/d/1gp8opuEzwRHBIPepH6UX0E0Y1tFCFM0E/view>
5. Сайт Закупівлі 2.0 Електронний ресурс. <https://z.texty.org.ua/seller/12012>
6. Закон України “Про автомобільні дороги” <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-15>
7. Quality Control & Quality Assurance In Road Construction. <http://218.248.45.169/download/training/ppt1.pdf>

