

“Ямковий ремонт” як чинник для корупційних ризиків

**Віталій Крамар
Владислав Тихончук
Богдан Ранець
Євгенія Гайфер**

Чернівці - 2019



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

Ці пропозиції законодавчих ініціатив (policy paper) підготовлено на основі матеріалів досліджень, які були проведені громадськими детективами Проекту «Підтримка запобігання корупції та проведення розслідувань шляхом залучення громадськості на місцевому рівні» (WikiInvestigation), що реалізується Фондом Інновацій і Розвитку. А також на основі моніторингу будівельної галузі та виявлених проблем і недоліків на етапах отримання та надання дозвільних документів на будівництво і порушення будівельних умов при будівництві, що супроводжуються корупційними чинниками.

Ці пропозиції націлені на вирішення питання якості ремонтних робіт дорожнього полотна України. Завданням документу є підняття актуальності цього питання серед населення, громадського сектору та владних структур.

Основними адресатами цього дослідження є депутати Верховної ради України, комітет транспорту та інфраструктури. Державне агентство автомобільних доріг України, Міністерство інфраструктури України та представники громадськості.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

1. Опис проблеми

З 2016 року уряд України почав програму відбудови автомобільних доріг. Результатом такої політики є поява в 2018 році Державного дорожнього фонду, який був створений з метою акумулювання коштів на будівництво ремонт та утримання автошляхів державного та місцевого значень.¹ Джерелами надходжень для даного фонду слугують акцизні податки на пальне та транспортні засоби, ввізне мито на нафтопродукти.

Починаючи з 2018 року передбачені реформою децентралізації, розпочались процеси передачі доріг місцевого значення (загальна протяжність близько 117 тисяч кілометрів) під управління обласних державних адміністрацій (ОДА)². У сфері управління «Укравтодор» залишилися дороги державного значення загальною протяжністю близько 52 тисячі кілометрів.

Передача автошляхів місцевого значення під управління ОДА спричинило ускладнення контролю за гарантійними обов'язками. Для прикладу, під час передачі місцевих доріг не було приділено достатньої уваги питанню, хто саме має вимагати від виконавців усунення недоліків при ремонті у гарантійний термін.

Того ж року, «Укравтодор» посилив вимоги до підрядників, які передбачали, що усі контракти на середній ремонт покриваються гарантією не менше ніж 5 років, на капітальний – не менше ніж 10 років.³ Однак такий захід не виключив випадків, коли в угодах просто не прописані чіткі терміни гарантійних зобов'язань.

Сьогодні більшість ремонтних робіт, що проводять на дорогах державного і місцевого значень - це так звані ямкові ремонти. Така поширеність цього виду ремонту полягає у тому, що для нього немає потреби детально розробляти тендерні умови, не потрібен рівень контролю, як для капітального ремонту, а також значно нижча вартість проведення таких ремонтних робіт. Під час дрібного, або так званого ямкового ремонту, лише асфальтують ями, а не покращують якість дороги в цілому. Відтак дрібний ремонт не вирішує проблем доріг. При цьому на ямковий ремонт витрачаються чималі кошти. За даними «Київавтодору», у 2014-2016 роках місто сумарно на нього понад 120 мільйонів гривень.⁴

1

https://ukravtodor.gov.ua/press/news/verkhovna_rada_ukrainy_ukhvalyla_zakony_pro_dorozhnii_fond_ta_detsentralizatsiiu_ukravtodoru.html

2 <https://costukraine.org/projects/zakupivli-dorozhnih-robit-u-2018-rotsi/>

3 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/506-2002-%D0%BE>

4 <https://www.radiosvoboda.org/a/28400623.html>



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

Ініціатива CoST, яка займається забезпеченням прозорості та та підзвітності будівництва інфраструктурних об'єктів, яке здійснюється за рахунок публічних коштів. Провела аналіз та порівняння результатів закупівельних процедур, оголошених Службами автомобільних доріг (САД) та Обласними державними адміністраціями (ОДА) в областях в період з 01 січня 2018 р. по 31 грудня 2018 р.

За результатами аналізу можна зробити наступні висновки та узагальнення:

Конкурентна ситуація

- В усіх регіонах спостерігається низький рівень конкуренції: – середня кількість учасників закупівель, що проводяться за процедурою відкритих торгів, – 2,79 учасника. В порівнянні з 2017 роком, середня кількість учасників закупівель фактично не змінилась, рівень конкуренції не зріс.
- В процесі аналізу рівня та структури конкуренції, динаміки зміни її рівня та порівняння результатів 2017 та 2018 років було встановлено, що протягом 2018 року у закупівлях взяли участь та підписали контракти із замовниками 334 нових підрядники (які не брали участі в закупівлях, пов'язаних з дорогами місцевого чи державного значення та не підписували договорів у попередні роки), в тому числі:

в закупівлях, оголошених САД, – 99 нових підрядників, з яких:

- 17 приватних підприємців, що підписали договорів на загальну суму 7 996 695 грн (0,005 % від всіх оголошених закупівель);
- 2 іноземні компанії, що підписали договорів на 718 988 183 грн (0,5 % від вартості всіх оголошених закупівель);
- 80 українських компаній, що підписали договори із замовниками на суму 1 043 704 386 грн (1 % від вартості всіх оголошених закупівель);
- при цьому 59 підрядників підписували договори виключно за неконкурентною процедурою (прямі договори, без проведення відкритих торгів), 7 підрядників – за неконкурентними процедурами та за результатами відкритих торгів, 33 підрядника – лише за результатами відкритих торгів.

в закупівлях, оголошених ОДА, – 235 нових підрядника, з яких:

- 47 приватних підприємців, що підписали договорів на загальну суму 68 437 527,89 грн (0,5 % від вартості всіх оголошених закупівель);
- 188 компаній, що підписали договорів на загальну суму 8 353 921 432 грн (5,8 % від вартості всіх оголошених закупівель);



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

– при цьому 142 підрядники підписували договори виключно за неконкурентною процедурою (прямі договори, без проведення відкритих торгів), 32 підрядника – за неконкурентними процедурами та за результатами відкритих торгів, 61 підрядник – лише за результатами відкритих торгів.

- В порівнянні з 2017 роком, в якому понад 40 % всіх підписаних договорів із замовниками були розподілені між 5 найбільшими підрядниками, зменшився рівень монополізації ринку – 5 найбільших підрядників отримали 25 % з усіх підписаних на час підготовки звіту договорів. Варто враховувати, що на час підготовки звіту закупівлі на загальну суму понад 33 млрд грн були незавершені, остаточні висновки про зменшення монополізації ринку можна буде зробити після завершення всіх закупівельних процедур, оскільки після завершення всіх закупівельних процедур сумарна частка ринку 5 найбільших підрядників може зрости до минулорічного рівня.
- Про низький рівень конкуренції також свідчить той факт, що в 37 % випадків відміни торгів, торги було відмінено через те, що було подано менше 2 пропозицій (в 2017 р. більше половини відмінених процедур відмінено через подання менше 2 пропозицій).
- За результатами аналізу закупівель встановлена чітка залежність рівня економії від кількості учасників в закупівлі.

Виявлені порушення та ризик-фактори

- Було опрацьовано опубліковані протоколи тендерних комітетів. За результатами узагальнення причин відхилень пропозицій учасників було складено рейтинги причин відхилень пропозицій за кожним із замовників. Зустрічаються причини відхилень, що носять відверто формальний характер (такі як ненадання відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб підприємців, завантаження сканованої копії відгуку замовника, а не сканованого оригіналу, надання довідок не за формою, хоча надані довідки містять всю необхідну інформацію, тощо), хоча в більшості випадків такі причини відхилень в протоколах разом з більш суттєвими порушеннями. В цілому можна стверджувати що в 2018 році скоротилась кількість відмов за формальними підставами чи з не достатнім обґрунтуванням, в порівнянні з 2017 роком.
- Було виявлено значну кількість випадків поділу об'єктів закупівлі на частини, з метою ухилення від проведення процедури торгів із використання електронної системи закупівель. Таким чином деякі із замовників підписували більше 100 прямих договорів із одним підрядником, за рахунок подрібнення об'єкту закупівлі на частини.
- Зустрічаються випадки неповного опублікування підписаних договорів, зокрема без додатків до договору, що є його невід'ємною частиною та містять істотні умови договору.



- Виявлено випадки не розкриття дійсної причини відміни торгів, переважна більшість випадків зафіксована в закупівлях оголошених Обласною Державною Адміністрацією в Дніпропетровській області.
- Виявлено випадки помилок при зазначенні замовником номеру абзацу статей ЗУ “Про публічні закупівлі”, що передбачають підстави для відміни закупівлі (САД в Харківській, Івано-Франківській, Одеській, Черкаській, Чернівецькій, Львівській, Сумській областях).⁵

Якщо б в Україні відсоток капітальних ремонтів був вищим, то така проблема не була б настільки актуальною, адже капітальний ремонт автошляхів в Україні проходить значно більшу перевірку.

У контексті поточного середнього ремонту існує декілька рівнів контролю якості ремонтно-будівельних робіт. Спершу контроль здійснює сам підрядник, а інспекційний контроль – замовник робіт «Укравтодор» і новостворені з 2018 року в ОДА регіональний підрозділи «Укравтодор».⁶

Контролю після поточного середнього ремонту зі сторони держави або незалежної організації немає. У висновку, при виконанні ямкового, дрібного і середнього поточного ремонтів якість роботи оцінює сам замовник, без залучення сторонніх органів. Оскільки нерідко замовник і підрядник між собою пов'язані, то це може мати корупційну складову.

Також сьогодні компанії-підрядники мають змогу уникнути відповідальності за такі протиправні дії. Часто підрядників складно притягнути до відповідальності, через те що у суді вони можуть виграти практично будь-яку справу, пославшись на неефективне експлуатаційне обслуговування відремонтованих доріг, погодні умови або перевантаження дорожнього полотна.

До того ж, для реалізації ямкового, поточного дрібного і поточного середнього ремонтів складати проектну документацію не потрібно. Вона готується кваліфікованими інженерами – проектувальниками тільки для капітального ремонту. При цьому проводиться детальне дослідження стану дороги до ремонту, визначаються найбільш ефективні технології, а після капітального ремонту підрядник повинен пройти архітектурно-будівельний контроль з боку держави.⁷ Відтак, ямковий ремонт доріг не

⁵ <https://costukraine.org/projects/zakupivli-dorozhnih-robit-u-2018-rotsi/>

⁶ https://if.ukravtodor.gov.ua/press/news/kontrol_yakosti_vidbir_kerniv_ulashtovanykh_nyzhnikh_shariv_pokryttia_na_avtodorozi_n-10_stryi_mamalyha.html

⁷ <https://costukraine.org/buty-chy-ne-buty-nezaleznomu-kontrolyu-yakosti-remontu-dorig-u-2018-rotsi/>



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

лише не ефективний, може свідчити про нехтування тендерних процедур, корупційні ризики та неякісне дорожнє покриття в результаті.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

2. Світовий досвід

Якщо проаналізувати, принципи ремонту доріг у Чехії то в першу чергу там заборонені підряди. Дорогу робить тільки та фірма, яка виграла тендер. Тобто не можна виграти тендер і потім перезаказати укладання асфальту в іншій фірмі. Всі дороги розділені на 4 класи (категорії). Відповідно до кожної категорії присвоюється своя гарантія. Якщо дорога зруйнувалась раніше - фірма підрядник ремонтує та відновлює дорожнє покриття за свій рахунок.

Фірма, які здійснюють ремонт доріг мають класність від 1 до 4, відповідно до категорії доріг. Будівництво та ремонт доріг - діяльність, яка підпадає під ліцензування. Щоб отримати ліцензію фірма повинна мати на балансі обладнання (тобто своє обладнання) плюс певну чисельність персоналу. Всі починають з 1 класу, тобто всі нові фірми мають право робити тільки невеликі обсяги і види ремонтних робіт (доріжки в парках). Підвищити класність можна тільки після успішного проходження гарантійного терміну при виконанні попередніх ремонтних робіт. Для збільшення класності, фірмі необхідно збільшувати кількість техніки, а також збільшувати чисельність найманих працівників. Якщо протягом гарантійного терміну дорога зруйнується - фірма зобов'язана відремонтувати дорогу за свій рахунок. Також це може спричинити репутаційні втрати, не підвищення в класності, або відібрання ліцензії на виконання ремонтних робіт на дорогах.

Щодо контролю, то за ремонтом дороги стежать 3 сторонніх спостерігача: один від місцевого самоврядування, другий від місцевого автомобільного союзу, 3-й від дорожньої профспілки. Кожному представнику видають протокол, якщо хоча-б одному представнику обгрунтовано не подобається, як покладена або відремонтована дорога - фірма зобов'язана цю ділянку переробити за свій рахунок. Дороги будуються і ремонтуються влітку, фірми стежать за прогнозом погоди. За укладання асфальту в дощ - ліцензію відбирають. Ямковий ремонт, якщо він має місце бути - допускається виключно, як тимчасова і вимушена міра. Через кілька тижнів ділянку дороги з латками повністю ремонтують, знімаючи верхній шар асфальту до щебілки і укладаючи новий. Стики старої і нової ділянки прогривають спеціальними пристроями до пластичного стану, для того щоб не було помітно кордону. Також під час ремонту дорогу перекривають повністю. Автомобілісти користуються дублюючими трасами.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

3. Вирішення

На жаль, система взаємовідносин у сфері дорожнього будівництва є дуже застарілою і значною мірою базується на радянських процедурах та стандартах, хоча останніми роками й відбулися певні структурні перетворення. Для вирішення питання якісного дорожнього покриття в Україні нам потрібно замінити неефективні механізми будівництва, ремонту, фінансування та контролю за виконанням всіх видів ремонтних робіт на правила, які діють в інших Європейських країнах, які в цій сфері досягли результатів.

Відповідно до описаних проблем в сфері дорожньої галузі. Безпосередньо в можливих корупційних ризиках при проведенні так званого ямкового ремонту. Необхідно в першу чергу створити стабільне та прогнозоване фінансування на проведення ремонтних чи будівництво нових доріг. Що в свою чергу дозволить чітко розуміти завдання та поступово їх виконувати. З урахуванням передбаченого фінансування.

Проблему витрачання коштів на ямкові ремонти потрібно вирішувати комплексно. Можливо відразу відмовитись від такої практики неможливо, через поганий стан автодоріг в Україні, де без проведення ямкового ремонту можливе створення аварійної ситуації. На прикладі європейських країн від цього потрібно відходити поступово.

Але вже сьогодні при проведенні капітального ремонту доріг потрібно змінити підхід до укладання договорів з підрядними організаціями, які будують дороги. Зокрема необхідно доповнити Закон України “Про автомобільні дороги” статтю 6 у якій йдеться про державну політику і стратегію розвитку всіх видів автомобільних доріг на території України. Зокрема про експлуатаційне утримання автомобільних доріг загального користування та інших видів автомобільних доріг може здійснюватися на основі довгострокових (до семи років) договорів про утримання автомобільних доріг за принципом забезпечення їх експлуатаційного стану відповідно до нормативно-правових актів.

Тобто у Законі прописано, що відповідно до підписаного договору підрядна організація може забезпечувати експлуатаційне утримання доріг. Проте, як показує практика більшість договорів які укладаються з підрядниками стосуються лише виконання ними певного виду ремонтних робіт: капітального, поточного середнього чи так званого ямкового. Проте після завершення ремонту підрядник не несе



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

відповідальності за утримання доріг в належному стані. За винятком лише гарантійного терміну експлуатації дороги.

Таким чином статтю 6 Закону України “Про автомобільні дороги” доповнити пунктами, що в разі укладання договору з підрядною організацією, підрядник має забезпечувати експлуатаційне, довгострокове, утримання відповідної ділянки дороги, зберігати її в належному стані не залежно від виду ремонтних робіт. Тобто фірма, яка здійснювала ремонт дороги, відповідає за утримання цієї дороги та отримує кошти за результат свої роботи, тобто протягом відповідного терміну за утримання в належному стані конкретної ділянки дорожнього покриття. Таким чином, так званий ямковий ремонт, а точніше витрачання коштів на такий вид ремонту буде не потрібний, адже підрядник, в разі потреби, дрібні ремонти на своїй ділянці дороги виконуватиме в межах раніше підписаного договору про експлуатаційне утримання доріг. Також такі зміни дозволять уникнути недосконалих моментів системи Prozorro, відповідно до якої часто відбувається зрив тендерів та відтермінування реалізації проектів.

В рамках Закону “Про автомобільні дороги” створити можливості та передумови для стратегічного планування ремонту та будівництва доріг. Що в свою чергу дозволить не дублювати проведення ремонтів на деяких ділянках доріг, а також визначити послідовність та пріоритетність при проведенні ремонтів. Залежно від розмірів фінансування дорожньої галузі в Україні.

Подальші ризики несе генпідрядник через гарантійні зобов’язання, закріплені в угоді відповідно до нормативів, закріплених у контракті. Одночасно адаптації до європейських стандартів потребує і система контролю за дотриманням нормативів від час реалізації проекту. Чинні нормативи, методики ще радянських часів застаріли, відірвані від сучасного життя і технологій, вони лише перешкоджають роботі підрядників, створюючи підґрунтя для корупції. Значна частина актуальних показників, яких повинен дотримуватись підрядник, жодним чином не впливають на якість та на довговічність дороги.

Таким чином запровадження довготермінових контрактів на експлуатаційне утримання доріг автоматично вирішить проблему з витрачанням коштів на так званий ямковий ремонт, стимулює інвестиції приватних компаній у розвиток галузі експлуатації. В основі контракту повинні бути не обсяги проведених підрядником робіт, а кінцевий результат – дотримання відповідного рівня комфорту та безпеки учасників дорожнього руху на дорожньому полотні.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

Список використаних джерел

1. Державне агентство автомобільних доріг в Україні. “Верховна Рада України ухвалила закон про дорожній фонд та децентралізацію укравтодору”. https://ukravtodor.gov.ua/press/news/verkhovna_rada_ukrainy_ukhvalyla_zakony_pr_o_dorozhnii_fond_ta_detsentralizatsiiu_ukravtodoru.html
2. Cost. “Закупівлі дорожніх робіт у 2018 році”. <https://costukraine.org/projects/zakupivli-dorozhnih-robit-u-2018-rotsi/>
3. Постанова Кабінету міністрів України “Про затвердження Порядку гарантійного ремонту (обслуговування) або гарантійної заміни технічно складних побутових товарів”. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/506-2002-%D0%BF>
4. Радіо Свобода. “Дорогі дороги (розслідування)”. <https://www.radiosvoboda.org/a/28400623.html>
5. Служба автомобільних доріг у Івано-Франківській області. “Контроль якості: відбір кернів улаштованих нижніх шарів покриття на автодорозі Н-10 Стрий - Мамалига”. https://if.ukravtodor.gov.ua/press/news/kontrol_yakosti_vidbir_kerniv_ulashtovanykh_nyzhnikh_shariv_pokryttia_na_avtodorozii_n-10_stryi_mamalyha.html
6. Cost. ”Бути чи не бути незалежному контролю якості ремонту доріг у 2018?”. <https://costukraine.org/buty-chy-ne-buty-nezaleznomu-kontrolyu-yakosti-remontu-dorig-u-2018-rotsi/>



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується
Фондом Інновацій та Розвитку