



Міністерство
цифрової трансформації
України

Вплив відкритих даних у сфері будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг України

Аналітичний звіт



EURASIA
FOUNDATION





Листопад 2020

Звіт підготовлений агенцією «Info Sapiens» у межах USAID/UK aid проєкту «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах/TAPAS», що реалізується Фондом Євразія, та за сприяння Міністерства цифрової трансформації України.

Зміст цієї публікації є винятковою відповідальністю агенції «Info Sapiens» і не обов'язково відображає погляди Агентства USAID, Уряду США, Уряду Великої Британії або Фонду Євразія. Інформація та погляди, наведені у цьому звіті, належать авторам та не мають сприйматися як офіційна позиція Міністерства цифрової трансформації України. Міністерство не гарантує точності даних, наведених у публікації. Ні Міністерство, ні будь-хто, хто діє від імені Міністерства, не може нести відповідальності за використання інформації, що міститься у цій публікації.

Автори дослідження:

- Дмитро Беланенко
- Інна Волосевич
- Анастасія Шуренкова

Рецензенти:

- Дмитро Буханевич
- Катерина Оніліюгву
- Оксана Яремчук

представники USAID/UK aid
проєкту «Прозорість та
підзвітність у державному
управлінні та послугах/TAPAS»
Фонду Євразія.



Виконання цього звіту стало можливим завдяки фінансовій підтримці Уряду США через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) та Уряду Великої Британії через UK aid у межах проєкту «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах/TAPAS».

Поширення звіту з некомерційною метою заохочується.

Зміст

2

1	Список скорочень	3
2	Вступ	4
3	Методологія	6
4	Відповідальні органи та їхні повноваження	8
5	Стан доступу до даних у сфері будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг	10
6	Сценарії використання відкритих даних:	13
6.1	Боротьба з корупцією під час закупівель	13
6.2	Сприяння рівному доступу до участі у тендерах для всіх учасників ринку через оптимізацію процедур закупівель	20
6.3	Протидія неякісно виконаним роботам під час будівництва, реконструкції та ремонту доріг	23
7	Перелік організацій, із представниками яких провели інтерв'ю	32
8	Рекомендації	35

1 Список скорочень

ДКЯ

державне підприємство «Дорожній контроль якості», яке підпорядковане Укравтодору та здійснює моніторинг якості дорожніх робіт на замовлення Укравтодору в межах відповідної закупівлі

ОДА

обласна державна адміністрація — місцевий орган державної виконавчої влади, що здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці — області

САД

Служба автомобільних доріг — регіональний підрозділ Укравтодору, що відповідає за розвиток та утримання у належному технічному стані автомобільних доріг загального користування державного значення, мостів і штучних споруд, створення умов для безперервного та безпечного руху транспорту на них у відповідній області. Обласні САД виступають замовниками дорожніх робіт. Усього є 24 обласні САД

Укравтодор

Державне агентство автомобільних доріг України — центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері дорожнього господарства та управління автомобільними дорогами

Відкриті дані згідно з визначенням українського законодавства — це «публічна інформація у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання»¹. Відкриті дані допомагають контролювати роботу державних органів, покращувати державні сервіси та створювати нові послуги та інструменти. На основі відкритих даних створено десятки продуктів: онлайн-сервісів та аналітичних модулів, застосунків і чат-ботів, якими користуються мільйони людей щомісяця².

Вимірювання впливу відкритих даних є вкрай важливим, оскільки воно оцінює діяльність органів влади та забезпечує механізм для відстеження прогресу в часі. В Україні за сприяння Міністерства цифрової трансформації вперше проводять серію тематичних досліджень про застосування відкритих даних для вирішення суспільних проблем.

У цьому дослідженні оцінюють вплив відкритих даних у сфері будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг. Зокрема, у фокусі дані, які публікує Укравтодор та місцеві органи влади на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних, а також інформація, яку оприлюднюють під час проведення закупівель у дорожній сфері³.

Органи державної влади в Україні почали відкривати дані після ухвалення постанови Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року. Перші відкриті дані у сфері ремонту та утримання автомобільних доріг стали доступними від моменту переходу Укравтодору на електронну систему закупівель Prozorro у 2016 році⁴.

¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

² [https://cdn.regulation.gov.ua/f6/aa/ac/e6/regulation.gov.ua_GB%20Open%20data%20UA%20upd%20\(2\).pdf](https://cdn.regulation.gov.ua/f6/aa/ac/e6/regulation.gov.ua_GB%20Open%20data%20UA%20upd%20(2).pdf)

³ <https://data.gov.ua/organization/derzhavne-ahentstvo-avtomobilnykh-dorih-ukrayiny?page=1>

⁴ <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2059373-ukravtodor-perehodit-na-sistemu-prozorro-z-1-serpna.html>

Автори звіту розглядають, яку цінність для бізнесу, громадськості та органів влади становлять відкриті дані у сфері будівництва, ремонту та утримання автомобільних доріг. Скажімо:

- Оприлюднення даних сприяє боротьбі з порушеннями під час проведення тендерів. Громадські активісти та журналісти проводять антикорупційні розслідування на основі відкритих даних. Наприклад, ініціативи організацій BRDO, «Наших грошей» та «Ліги антитрасту» призвели до скасування тендерів через публічний розголос порушень.
- Завдяки доступу до інформації про перебіг ремонтних робіт та фактичних витрат на будівництво та утримання доріг громадськість має змогу впливати на покращення надання послуг, а також перевіряти факт і якість виконання ремонтних робіт. У цьому допомагають сервіси на основі відкритих даних, такі як «CoST», «Антикорупційна карта ремонтів» тощо.
- Відкриті дані у сфері ремонту та утримання доріг є новим і цінним джерелом інформації для дослідників. Завдяки їм експерти «Ейдос» проаналізували рівень та ефективність освоєння бюджетних коштів на будівництво доріг. Подібний аналіз також може допомогти ухвалювати більш ефективні рішення щодо планування майбутніх бюджетних витрат.
- Місцевим органам самоврядування інструменти «CoST» та «Антикорупційна карта ремонтів» допомагають ретельніше підбирати виконавців ремонтних робіт.

Автори дослідження зібрали рекомендації користувачів щодо покращення доступу до даних. Серед них — удосконалення якості наборів даних, що розміщені на держпорталі відкритих даних, через уніфікації та інтероперабельність.

Існує два основних напрями дослідження відкритих даних⁵: кількісні та якісні.

Кількісні підходи (індекси, рейтинги тощо) слугують для вимірювання прогресу політики відкритих даних і порівняння результатів із результатами інших країн або встановленими показниками. Це дає змогу об'єктивно оцінювати діяльність держав. У таких дослідженнях питання впливу є другорядним. Вони зазвичай проводяться глобально, і Україна у них також розглядається⁶.

Якісні підходи концентруються на дослідженні способів використання даних та впливу політики відкритих даних. Такі дослідження містять кейси про досягнуті ефекти, типології ефектів та фактори, які сприяють успіху проєктів у сфері відкритих даних. Обмеженням цих підходів є складність продемонструвати динаміку розвитку в часі.

За сприяння Міністерства цифрової трансформації України та за підтримки USAID/UK aid проєкту «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах/TAPAS» в Україні вперше проводять серію тематичних досліджень, що базується на міжнародному досвіді — методології проєкту Open Data Impact. Вона містить вивчення окремих кейсів застосування відкритих даних через пряме спілкування з учасниками процесів.

Це дослідження сфокусоване на вивченні практик використання відкритих даних у сфері будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг, а також на виявленні впливу, який вони справляють на життя громадян, бізнес та діяльність органів влади. Першоджерелом стало безпосереднє спілкування з людьми, які працюють із відкритими даними у сфері ремонту та утримання автомобільних доріг, а також урядові документи та інформація зі ЗМІ.

⁵ <https://www.stateofopendata.od4d.net/chapters/issues/measurement.html>

⁶ <https://odin.opendatawatch.com/Report/countryProfile/UKR?appConfigId=5> та https://opendatabarometer.org/4thedition/detail-country/?_year=2016&indicator=ODB&detail=UKR

Протягом червня 2020 року автори дослідження провели 15 глибинних дистанційних інтерв'ю з ключовими респондентами на цю тематику. Серед них – розробники сервісів на основі відкритих даних, користувачі даних та/або додатків на їхній основі, представники профільних державних органів влади та наукових дослідницьких організацій.

Респонденти розповідали про свою діяльність, досвід використання відкритих даних в автодорожній сфері, проблеми, з якими вони стикаються, та надали рекомендації щодо поліпшення наявних даних.

У дослідженні згадуються не всі сервіси, що використовують дані про закупівлі, зокрема, у сфері ремонту та утримання доріг. До звіту не увійшли, приміром, Clarity Project⁷ та Dozorro⁸.

⁷ <https://clarity-project.info/>

⁸ <https://dozorro.org/tools>

Відповідальні органи та їхні повноваження

Державне агентство автомобільних доріг України⁹ (далі — Укравтодор) — центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері дорожнього господарства та управління автомобільними дорогами. Координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури України. До 2018 року Укравтодор здійснював управління всією мережею доріг загального користування через свої регіональні підрозділи — обласні служби автомобільних доріг. Загальна протяжність автомобільних доріг України становить 169,6 тисяч км. З них: дороги державного значення — 52 тисячі км, дороги місцевого значення — 117,6 тисяч км¹⁰.

У 2016 році згідно із Законом України «Про публічні закупівлі» від 18 лютого 2016 року Укравтодор разом із підпорядкованими службами автомобільних доріг в областях приєдналися до системи публічних закупівель Prozorro. Відтоді вся інформація про закупівлі на тендерах із ремонту та утримання автомобільних доріг стала доступною для громадськості.

У 2016 році у процесі впровадження реформи децентралізації доріг ухвалили три закони:

- Про внесення змін до Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» щодо удосконалення механізму фінансування дорожньої галузі.
- Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення дорожньої галузі.
- Про внесення змін до деяких законів України щодо реформування системи управління автомобільними дорогами загального користування.

⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/439-2014-%D0%BF>

¹⁰ <https://mtu.gov.ua/content/tehnichniy-stan-avtomobilnih-dorig-avtomobilnih-dorig-zagalnogo-vikoristannya.html>

Відповідно до цих законів заснували Державний дорожній фонд¹¹ — цільовий фонд у складі спеціального фонду Державного бюджету України, який акумулює кошти на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг державного та місцевого значення. А також реалізували децентралізацію мережі доріг, частина якої перейшла у сферу управління місцевих органів влади. Якщо раніше Укравтодор здійснював управління всією мережею автомобільних доріг України, то тепер близько 50 тисяч км доріг місцевого значення передано на баланс ОДА.

Фактична робота Фонду розпочалася у 2018 році, коли на розвиток дорожньої інфраструктури виділили рекордні на той час 47 млрд гривень¹². У 2020 році на будівництво, ремонт та утримання доріг планується витратити близько 113 млрд гривень. Із них: 85 млрд гривень — на дороги державного значення, 22 млрд гривень — субвенція у місцеві бюджети на дороги. Кошти у розмірі 4,4 млрд гривень передбачені від міжнародних фінансових установ, 0,7 млрд — у межах реалізації державних дорожніх програм, 0,5 млрд — у межах реконструкції Запорізького мосту¹³.

¹¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1762-19#Text>

¹² <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-planuye-vidiliti-56-mlrd-grn-na-dorozhni-roboti-nastupnogo-roku-premyer-ministr>

¹³ <https://biz.liga.net/all/transport/interview/glava-ukravtodora-kakie-dorogi-stroyat-dlya-zelenskogo-i-pochemu-v-smete-est-strannye-tsifry>

5 **Стан доступу до даних у сфері будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг**

Станом на 2013 рік в Україні були фактично відсутні дані у сфері ремонту та утримання автомобільних доріг у відкритому доступі.

Питання оприлюднення даних актуалізувалося у 2014 році, коли ухвалили доповнення до Закону України «Про доступ до публічної інформації», у якому з'явилося поняття відкритих даних. У 2015 році ухвалено постанову №835 Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних»¹⁴, де зазначили обов'язковий для відкриття перелік наборів даних. У редакції постанови 2018 року вперше зафіксували перелік обов'язкових наборів даних, який повинен опублікувати Укравтодор¹⁵.

У 2016 році ухвалили Закон «Про публічні закупівлі», згідно з яким використання електронної системи закупівель Prozorro стало обов'язковим для усіх державних замовників. Відтоді інформація про закупівлі на тендерах щодо ремонту та утримання автомобільних доріг стала доступною для громадськості у форматі відкритих даних.

Наразі є два ключових джерела даних у сфері будівництва та утримання автомобільних доріг: система закупівель Prozorro та Єдиний державний портал відкритих даних. У Prozorro відображаються усі закупівлі Укравтодору та його регіональних структур (САД).

¹⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text>

¹⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF/ed20180209#top>

Згідно з постановою №835, Укравтодор повинен публікувати 14 унікальних наборів даних¹⁶. Усі набори розміщуються на Єдиному державному порталі відкритих даних на сторінці розпорядника¹⁷. Проте набори мають низку проблем та недоліків: частина не оновлюється регулярно, набори не уніфіковані та не підлягають автоматичному обробленню. Масиви даних мають різну структуру, у межах атрибуту використовуються різні типи даних, назви атрибутів не записуються латиницею.

Також Укравтодор створює інструменти на основі даних, що має у своєму розпорядженні. Одним із них є «Інтерактивна мапа Укравтодору»¹⁸, основне завдання якої — надання актуальної та достовірної інформації про ситуацію на дорогах України.

Серед можливостей мапи:

- Контроль за дотриманням програми будівництва і ремонтів.
- Відкрита комунікація — користувачі можуть отримувати об'єктивну й актуальну інформацію про стан проїзду автошляхами.
- Модуль звернення — функція мапи, за допомогою якої можна надсилати до Укравтодору інформацію про наявні проблеми, які перешкоджають комфортному проїзду дорогами.

Серед основних проблем — відсутність доступу до даних, які використовує інтерактивна мапа. Зокрема, відсутня інформація від дорожніх служб про актуальний стан ремонтних робіт, не публікується інформація щодо звернень та скарг, які збирає інструмент.

Окрім Укравтодору, дані про ремонт доріг повинні надавати органи місцевого самоврядування¹⁹. Згідно з постановою №835, для публікації на держпорталі відкритих даних від них вимагається така інформація: точне зазначення ділянки відремонтованої дороги (від кілометра — до кілометра), ширина та довжина дороги, довжина ділянки, товщина дорожнього покриття, матеріали, види робіт, вартість робіт, гарантійний строк, виконавці робіт.

¹⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text>

¹⁷ <https://data.gov.ua/organization/derzhavne-ahentstvo-avtomobilnykh-dorih-ukrayiny>

¹⁸ <https://map.ukravtodor.org/>

¹⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text>

Проте існує низка проблем із якістю відкритих даних, які надають органи місцевого самоврядування. Вони також розміщуються на держпорталі відкритих даних, однак інформація неупорядкована, часто уривчаста, неуніфікована для різних розпорядників даних.

Ситуація ускладнюється ще й тим, що доступ до цих даних на держпорталі здійснюється через окремих розпорядників – міські, обласні, районні ради, що ускладнює пошук, співставлення та аналіз таких даних.

Дещо кращою є ситуація для обласних розпорядників даних (ОДА), які долучаються до ініціативи організації CoST. На порталі «Прозора інфраструктура» вони публікують дані про проекти будівництва, реконструкції, капітального та поточного середнього ремонту, а також поточного дрібного ремонту та експлуатаційного утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, замовником яких виступає облдержадміністрація. На сьогодні до проекту приєдналися 10 ОДА.

За результатами інтерв'ю автори дослідження виявили низку інших недоліків та проблем, що стосуються відсутності або неповноти даних, зокрема – відсутність дозвільних документів на будівництво доріг, інформації про результати моніторингу якості робіт, комплексного ідентифікатора проекту у системі Prozorro (як наслідок – неможливість відслідкувати усі закупівлі за одним інфраструктурним об'єктом) та інформації про фактичний стан виконання договорів, що відображені у Prozorro.

6 Сценарії використання відкритих даних

13

6.1 Боротьба з корупцією під час закупівель

⚠ Проблема

Попри відкритість інформації щодо закупівель у дорожній галузі, існує низка потенційних корупційних ризиків під час проведення тендерів, таких як штучне завищення вартості послуг, відсутність конкуренції. Так, у 2019 році правоохоронні органи оцінили корупційну складову, що закладена у вартість ремонту та утримання автомобільних доріг, на рівні 10-15%²⁰. В абсолютних цифрах така частка може становити близько 10-15 млрд гривень (з розрахунку, що у 2020 році на цю сферу в Україні передбачено фінансування близько 100 млрд гривень)²¹.

🤔 На кого впливає

Уряд, бізнес, платники податків.

✅ Як відкриті дані допомагають вирішити проблему

Завдяки відкритим даним системи Prozorro про публічні закупівлі створені інструменти для проведення антикорупційних розслідувань. Вони дають змогу перевірити доброчесність підрядників та ознайомитися з їхньою ціновою політикою за обраними тендерами.

²⁰ <https://ua-news.liga.net/economics/articles/koruptsiya-pri-budivnitstvi-dorig---10-15-pershe-intervyu-novogo-golovi-ukravtodoru>

²¹ <https://ua.interfax.com.ua/news/general/663137.html>

Розслідування проєкту «Наші гроші» спільно з «Лігою антитрасту» про рівень конкуренції у дорожній сфері

Журналісти проєкту «Наші гроші» та експерти комунікаційної платформи «Ліга антитрасту»²² є активними користувачами відкритих даних у своїх розслідуваннях. Завдяки таким інструментам, як *Bi.prozorro*²³, ризик-індикатори *Dozorro*²⁴, *Clarity-project*²⁵ та Єдиний вебпортал використання публічних коштів²⁶, вони проаналізували дані понад тисячі тендерів 2019 року структурних підрозділів Укравтодору та місцевих облдержадміністрацій, яким передали на баланс утримання державних доріг місцевого значення.

“

Найбільше наша увага прикута до дорожніх підрядів саме в останні роки, оскільки зросла сума коштів, які держава виділяє на ремонти доріг. Тобто ми йдемо туди, куди спрямований бюджет, бо розуміємо: що більше коштів, то більше можливостей і бажання щось вкрати.

”

Юрій Ніколов,
редактор проєкту «Наші гроші»

²² «Ліга антитрасту» — незалежна комунікаційна платформа, яка об’єднує експертів у сфері антитрасту та закупівель. Є спільним освітнім проєктом ГО «Рада захисту конкуренції та споживачів» і ГО «Наші гроші».

²³ <https://bi.prozorro.org>

²⁴ <https://dozorro.org/tools>

²⁵ clarity-project.info

²⁶ [Spending.gov.ua](https://spending.gov.ua)

За результатами аналізу автори виявили, що у 2019 році десять компаній виграли близько половини усіх тендерів на суму 42 млрд гривень. Це становить 48% від загальної вартості підрядів. Водночас вивчили зв'язки між всіма гравцями на ринку та виявили спільну структуру власності для низки компаній.

У розслідуванні «Картель під дахом «Укравтодору»²⁷ автори зазначають, що низка підрядників не дотримується умов конкуренції під час торгів, не знижуючи вартості послуг під час аукціону. Вони зафіксували розподіл діяльності ключових компаній за областями, відповідно за яким зробили припущення щодо існування регіональної монополії виконання ремонтних робіт. За даними Світового банку, змова учасників ринку під час закупівель може збільшувати вартість будівництва на 40%²⁸. Це ілюструють приклади українських закупівель: за наявності 2-3 конкурентів ціна знижується у середньому на 9%, а за участі 4-5 конкурентів економія для державного бюджету вже становить 21%.

“

Завдяки аналізу ми побачили, що на ринку існує кілька пар змовників. Наші фахівці вже подали на них заяву в Антимонопольний комітет. Усі вони були вираховані саме за допомогою аналітичних інструментів на основі відкритих даних. Ми аналізували поведінку на тендерах, вивчали контракти, як змовники зустрічалися, а також виявляли їхню економію на торгах у кожному випадку.

”

Юрій Ніколов,
редактор проєкту «Наші гроші»

²⁷ <http://nashigroshi.org/2020/03/02/kartel-pid-dakhom-ukravtodoru/>

²⁸ <https://info.publicintelligence.net/WorldBank-RoadFraud.pdf>

Представники «Ліги антитрасту», Центру протидії корупції та «Бігус-інфо» на підставі отриманої інформації зробили низку запитів до Державної аудиторської служби за різними тендерами у сфері будівництва доріг із метою перевірки дотримання процедури закупівель²⁹.

За результатами дослідження низки закупівель Антимонопольний комітет провів додатковий моніторинг³⁰, і кільком учасникам уже висунули умови про скасування результатів торгів. Зокрема, в Запорізькій області — на суму 12 млрд гривень³¹.

Моніторинг витрат на будівництво та ремонт доріг від BRDO

Незалежний експертно-аналітичний центр «Офіс ефективного регулювання» (Better Regulation Delivery Office)³² працює над покращенням умов провадження бізнесу та налагодженням публічного діалогу між бізнесом та владою.

З метою забезпечення прозорості процесу будівництва доріг у 2019 році BRDO створили портал «Моніторинг витрат на будівництво та ремонт доріг»³³. Портал дає можливість проаналізувати дані щодо ефективності використання коштів, які виділив Державний дорожній фонд у 2018 році. Особливістю інструменту є об'єднання інформації про закупівлі у сфері дорожніх робіт із казначейськими виплатами із Єдиного вебпорталу використання публічних коштів³⁴.

Портал моніторингу від BRDO надає доступ до інформації про:

- Перебіг ремонту доріг у розрізі областей та доріг державного та місцевого значення.
- Кошти, витрачені на безпеку руху.
- Тендери на будівництво та ремонт доріг, які оголосили та провели в областях.
- Кошти, які фактично витратили замовники.

²⁹ <https://www.epravda.com.ua/news/2020/04/29/659961/>

³⁰ <https://ua-news.liga.net/economics/news/amku-virishiv-pereviriti-tender-na-budivnitstvo-mosta-za-12-mlrd-grn-v-zaporijji>

³¹ <http://nashigroshi.org/2020/06/19/dasu-vymahaie-skasuvaty-rezul-taty-torhiv-ukravtodoru-na-12-mil-iardiv-provedenykh-z-porushenniamy/>

³² <https://brdo.com.ua/>

³³ <http://www.roads.brdo.com.ua/>

³⁴ spending.gov.ua

Близько 40 тисяч унікальних користувачів відвідали портал від березня 2019 року. Основними користувачами стали активні мешканці України, які цікавляться дорожньою тематикою, та громадські організації, що працюють в автодорожній сфері.

Аналітики BRDO провели аналіз³⁵ конкуренції у закупівлях щодо будівництва та ремонту автомобільних робіт в областях. Виявилось, що у 6-ти областях частка найбільшого підрядника становить понад 50%, а у 17-ти – частка трьох найбільших підрядників становить понад 50%. І лише у двох областях присутня конкуренція, тобто середня кількість учасників тендерів – більше трьох, і сумарно частка найбільших підрядників становить менше 50%.

Також BRDO провів окреме дослідження про будівництво доріг у Тернопільській області³⁶. З'ясували, що з метою уникнення конкурсу замовники провели 423 процедури допорогових закупівель (до 200 тис. гривень) на загальну вартість 64,5 млн гривень. Дороги розділили на ділянки по 40 метрів одна за одною, що за оцінками експертів BRDO є ознакою корупційного правопорушення. Зрештою переможцем усіх процедур визнали дочірнє підприємство Тернопільського облавтодору.

Цей випадок викликав значний розголос серед представників влади та у медіасередовищі. Було проведено розслідування законності окремих закупівель, як результат – договори на виконання робіт було розірвано. Це дало змогу запобігти потенційним втратам бюджету в розмірі 3,9 млн гривень.

³⁵ Дослідження «Від заправки до ями на дорозі. Хто відповідальний?»

<https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2019/03/Roads-Presentation-2.0.pdf&hl=uk>

³⁶ Дослідження «Від заправки до ями на дорозі. Хто відповідальний?» стор. 8:

<https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2019/03/Roads-Presentation-2.0.pdf&hl=uk>

В Укравтодорі запевняють, що протягом 2017 та на початку 2018 року дорожня галузь відчула фундаментальні зміни завдяки проведенню масштабних ремонтних робіт та збільшенню фінансування сфери³⁷. Для оцінки ситуації Центр політичних студій та аналітики «Ейдос» дослідив закупівлі 37-ми міських автодорожніх комунальних підприємств за цей період³⁸. Ці організації підпорядковуються міській раді обласного центру та займаються дорожніми роботами — ремонтом та обслуговуванням міських вулиць і магістралей. Фахівці Центру проаналізували діяльність підприємств та оцінили перспективи покращення стану українських доріг через збільшене фінансування.

У результаті дослідження виявили та розрахували середній відсоток економії під час допорогових та надпорогових закупівель. Найбільшої економії вдалося досягти у допорогових закупівлях — 8,74%, у надпорогових — 6,99%.

Також автори звернули увагу на непрямі способи отримання бюджетних коштів комунальними підприємствами — коли закупівлі можна проводити без використання системи Prozorro. Такий підхід є потенційним корупційним ризиком. Серед інших ризиків — застосування нецінових критеріїв під час закупівель та дискримінаційні вимоги, які прописані у тендерній документації й обмежують конкуренцію під час тендерів.

Тож збільшення фінансування не є запорукою покращення стану доріг в українських містах. На практиці автодорожні комунальні підприємства мають низку інструментів, які дають змогу їм використовувати кошти не за призначенням або недостатньо ефективно. До того ж, автори наголошують на важливості ролі Державної аудиторської служби, яка повинна здійснювати моніторинг закупівель та нагляд за виконанням робіт, чого за фактом не відбувається.

³⁷ <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2365469-rekordni-kilometri-ukravtodor-zvitue-pro-remont-dorig.html>

³⁸ <http://eidos.org.ua/novyny/scho-i-yak-zakupovuyut-najbilshi-avtodorozhni-komunalni-pidpryjemstva/>

Вплив відкритих даних на ефективність проведення антикорупційних розслідувань та досліджень

Розслідування та дослідження за допомогою відкритих даних є ефективним інструментом для боротьби з корупцією. Їх результати послугували скасуванню низки тендерних закупівель, проведених із порушеннями. Вони уможливили економію бюджетних коштів під час повторного проведення тендерів завдяки підвищенню рівня конкуренції та торгів, а також через компенсації з боку порушників³⁹.

Крім того, антикорупційні розслідування та дослідження сприяють покращенню урядування через додатковий моніторинг ефективності роботи відповідальних органів влади.

А розголос проблеми у медіа позитивно впливає на рівень обізнаності громадян про корупцію в автодорожній сфері та створює публічний тиск на органи влади, що також сприяє їхній підзвітності.

³⁹ <https://www.epravda.com.ua/news/2020/06/18/661986/>

6.2 Сприяння рівному доступу до участі у тендерах для всіх учасників ринку через оптимізацію процедур закупівель

⚠ Проблема

Законодавство у сфері публічних закупівель постійно змінюється та доопрацьовується, і, за оцінками експертів⁴⁰, рухається у бік підвищення прозорості та підзвітності. Проте існує низка потенційних ризиків, що обмежують доступ окремих гравців до ринку або створюють нерівні умови для різних учасників. Ця ситуація стосується і сфери будівництва, реконструкції, ремонту та утримання доріг.

🤔 На кого впливає

Органи влади, які виступають замовниками в автодорожній сфері, бізнес.

✅ Як відкриті дані допомагають вирішити проблему

Розслідування та дослідження на основі відкритих даних завдяки публічному розголосу та дискусіям в експертному середовищі є додатковими інструментами впливу громадськості на формат процедур закупівель, що регулюють сферу будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг.

⁴⁰ <https://www.epravda.com.ua/news/2020/08/14/664032/>

Аналіз рекомендацій для обласних служб автомобільних доріг

У 2017 році під час аналізу документації на Prozorro фахівці ініціативи CoST⁴¹ виявили листа від Укравтодору з рекомендаціями для обласних САД (замовники ремонту та будівництва автомобільних доріг в областях) про застосування кваліфікаційних критеріїв під час проведення закупівель. Зокрема, у рекомендаціях містилася вимога досвіду виконання аналогічних робіт протягом останніх п'яти років в Україні або у країнах ЄС. На думку фахівців CoST, такі вимоги є дискримінаційними та обмежують доступ учасників до ринку. Це суперечило не тільки українському законодавству, а й угоді про вступ України до ВТО, бо ставило під сумнів можливість участі у дорожніх закупівлях іноземних компаній із Туреччини, Азербайджану, Білорусі тощо. CoST разом із партнерами з громадського сектору публічно порушили питання щодо дискримінаційних рекомендацій зазначеного листа. Відповідні матеріали передали до Моніторингового комітету Міністерства інфраструктури України, який врахував застереження та спрямував звернення до Укравтодору про перегляд рекомендацій. Після низки публічних дискусій з Укравтодором рекомендації переглянули та виклали у новій редакції, де дискримінаційна вимога була усунена⁴².

Обговорення методичних рекомендацій Укравтодору

Під час розслідування «Наших грошей» та «Ліги антитрасту», у межах якого проаналізували дані понад тисячі тендерів 2019 року структурних підрозділів Укравтодору та місцевих облдержадміністрацій⁴³, журналісти звернули увагу на нові методичні рекомендації, розроблені Укравтодором для підготовки тендерної документації на закупівлю робіт із будівництва та ремонту доріг. За оцінками експертів Transparency International⁴⁴, ці рекомендації містять низку вимог, що можуть сприяти картелізації сфери та дискримінувати окремих потенційних учасників торгів.

Питання методичних рекомендацій набуло розголосу в українських ЗМІ⁴⁵. Результатом стала дискусія представників Укравтодору та експертного середовища щодо перегляду дискримінаційних рекомендацій. Зрештою внесли пропозицію про обов'язкове врахування у методології⁴⁶ вимог оновленого Закону «Про публічні закупівлі» щодо недискримінації учасників закупівель. Робоча група підготувала компромісний варіант рекомендацій, який затвердили наказом Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України.

⁴¹ <https://costukraine.org/>

⁴² <https://www.facebook.com/costukr/posts/501228940261403>

⁴³ <http://nashigroshi.org/2020/03/02/kartel-pid-dakhom-ukravtodoru/>

⁴⁴ <https://ti-ukraine.org/blogs/metodychni-rekomendatsiyi-ukravtodoru-vchymo-dyskryminuvaty/>

⁴⁵ <https://ua.interfax.com.ua/news/press-release/665327.html>, <https://blog.liga.net/user/ahrynenko/article/36803> та <https://dyvys.info/2020/04/24/dyskryminatsijni-umovy-dorozhnih-tenderiv-shho-ne-tak-na-lvivshhyni/>

⁴⁶ <https://www.epravda.com.ua/columns/2020/04/27/659840/>

Вплив відкритих даних на ефективність оптимізації процедур закупівель та створення рівних умов для всіх учасників ринку

Аналіз інформації про закупівлі та розслідування, що базуються на відкритих даних, допомагають актуалізувати низку проблемних питань, що стосуються державних закупівель. Скажімо, картелізація ринку та відсутність конкуренції, дискримінаційні вимоги для учасників тендерів.

Це дало поштовх до започаткування дискусії представників органів влади та експертного середовища щодо удосконалення чинних процедур. Такі кроки сприяють підвищенню рівня конкуренції, що також позитивно впливає на покращення якості послуг у дорожній сфері та більш ефективному використанню держкоштів.

Опосередкованим впливом розслідування BRDO про закупівлі для будівництва доріг у Тернопільській області (див. сценарій 1) стало впровадження нової редакції Закону «Про публічні закупівлі». У ній, зокрема, зменшується розмір допорогової суми з 200 тис. гривень до 50 тис. гривень, що значно ускладнює можливість таких корупційних схем, а отже, знижує ризики та підвищує конкуренцію.

6.3 Протидія неякісно виконаним роботам під час будівництва, реконструкції та ремонту доріг

23

⚠ Проблема

За результатами опитувань соціологічних компаній, зокрема — агенції Info Sapiens, незадовільна якість дорожнього покриття є проблемою, яка найбільше хвилює мешканців майже будь-якого населеного пункту або громади⁴⁷. Попри рекордні обсяги фінансування дорожньої галузі у 2018-2020 роках⁴⁸, 95% доріг в Україні перебувають у неналежному стані⁴⁹.

Для того, щоб ремонт дорожнього покриття і будівництво доріг відбувалися якісно, має здійснюватися ефективний контроль за виконанням робіт. Наявність спеціального органу у структурі Укравтодору — Дорожнього контролю якості (ДКЯ), за оцінками експертів⁵⁰, не допомагає ефективно контролювати якість ремонтних робіт, насамперед — через підпорядкованість замовнику — Укравтодору. Крім того, відсутність належного моніторингу та доступу громадськості до його результатів може призводити до неякісного виконання робіт та розкрадання коштів.

🤔 На кого впливає

Уряд, бізнес, громадськість.

✅ Як відкриті дані допомагають вирішити проблему

Завдяки доступу до відкритих даних про хід виконання інфраструктурних проєктів можна здійснювати ефективний та незалежний контроль за якістю виконання дорожніх робіт та витрачанням коштів, що виділяються державою.

⁴⁷ Приміром, 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://mviskarada.gov.ua/files/Soc_ekonomichniy_rozvitok/GFK_presentation_DOBRE.pdf?fbclid=IwAR3CQtEPQWIII_mzuKFX2DTg57yv-hq3-TSbbn4z-gIE_fm3KkHyIDqL_0

⁴⁸ <https://www.kmu.gov.ua/news/planuyemo-rekordnij-obsyag-finansuvannya-dorozhnoyi-galuzi-u-2020-roci-744-mlrd-griven-vladislav-kriklij>

⁴⁹ <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2793359-dorogi-za-5-rokiv-comu-ce-realno.html>

⁵⁰ https://cfts.org.ua/blogs/brend_yakosti_chi_dopomozhe_ukrani_nova_organizatsiya_kontrolyu_zh_yakistyu_budivnitstva_ta_remontu_dorig_267

CoST Ukraine — моніторинг будівництва та ремонту доріг

CoST — міжнародна ініціатива, мета якої — підвищення прозорості та підзвітності будівельних проєктів, фінансування яких здійснюється коштом держави.

Один із продуктів CoST Ukraine — аналітичний модуль «Прозора інфраструктура»⁵¹. Він побудований на основі відкритих даних і дає змогу у кілька кліків моніторити проведені тендерні процедури у сфері будівництва, реконструкції, ремонту та утримання доріг загального користування.

Аналітичний модуль автоматично імпортує дані із системи закупівель Prozorro — інформацію про проведені тендери щодо будівництва та утримання доріг. Це приблизно 40% усієї інформації, що є в основі модулю. Інші дані вносять вручну регіональні розпорядники даних. Наразі на ресурсі CoST аналізується понад шість тисяч договорів на суму понад 163 млрд гривень за період від 1 серпня 2016 року до сьогодні.

У середньому щомісяця на порталі — чотири тисячі переглядів та близько тисячі унікальних відвідувачів. Серед них — представники громадських організацій та активісти, які перевіряють стан та якість виконання ремонтних робіт. Представники Служби автомобільних доріг використовують портал для перевірки досвіду компаній, які беруть участь у їхніх тендерах.

CoST Ukraine проводить верифікацію інформації, що надається обласними службами автомобільних доріг за проєктом «Ремонт доріг державного значення». Координатори проводять перевірку якості виконання робіт, відповідності розміщеної інформації фактично виконаним роботам. У 2019 році команда CoST здійснила вісім виїздів, під час яких оглянули 26 доріг та 10 мостів і виявили низку дефектів (вибоїни, тріщини, руйнування захисного шару, руйнування опор тощо). За результатами інспектування CoST підготували вісім звернень до профільних органів влади з метою усунення пошкоджень.

⁵¹ <https://portal.costukraine.org/>

Протягом цього періоду понад 100 мешканців України скористались допомогою CoST Ukraine. Завдяки їхньому моніторингу та перевірці відремонтували близько 40 км автомобільних доріг місцевого значення – переважно у Київській та Житомирській областях⁵².

Одним із прикладів, що свідчить про результати моніторингу, став ремонт ділянки траси Р19 (Фастів, Обухів, Ржищів) в Обухівському районі Київської області⁵³. У 2019 році представники місцевої організації «Трипільський край» разом із регіональною координаторкою CoST Ольгою Нос провели моніторинговий виїзд та у співпраці з членом Обухівської районної ради Олексієм Новохатьком підготували звернення до балансоутримувача з метою усунення недоліків. Як результат – аварійно небезпечні дефекти на всій ділянці дороги усунуто. Також Служба автомобільних доріг Київської області внесла цю дорогу до переліку об'єктів ремонту на 2020 рік.

Варто зазначити, що раніше такі звернення були неефективними, оскільки часто представники влади посилялися на неможливість виконання ремонтних робіт через обмежене фінансування. Завдяки відкритим даним про закупівлі та оплати за проведені роботи у дорожній сфері та власній експертизі фахівці CoST допомагають мешканцям отримувати не тільки достовірну інформацію, а й якісну дорожню інфраструктуру.

Інший випадок стосується звернення місцевої жительки до Київської ОДА у 2019 році щодо незадовільного стану дороги у Богуславському районі. Координатори CoST провели аналіз закупівлі та з'ясували, що цю дорогу можна відремонтувати, спираючись на контракт на експлуатаційне утримання, який уклала ОДА. Експерти CoST допомогли у підготовці звернення до відповідальних органів влади разом із описом можливої технології ремонту для ліквідації вибоїн невеликої глибини, що містились на зазначеній дорожній ділянці. Завдяки наведеним фактам доцільності використання такої технології та економії бюджетних коштів було проведено якісні ремонтні роботи дорожнього покриття у Богуславському районі⁵⁴.

⁵² <https://costukraine.org/prozorist-v-sferi-infrastruktury-ta-shlyahy-yiyi-dosyagnennya-v-kontseptsiiyi-cost-ukraine/>

⁵³ <https://costukraine.org/prozorist-ta-pidzvitnist-pry-zdiysnenni-dorozhnih-robit-na-dorogah-mistsevogo-znachennya-istoriya-uspihu/>

⁵⁴ <https://costukraine.org/vam-nabrydlo-potraplyaty-shhodnya-v-odnu-j-tu-samu-yamu/>

Також CoST Ukraine проаналізував укладення договорів з інженерами технічного нагляду⁵⁵ за ремонтом доріг⁵⁶, взявши за приклад двох інженерів у Львівській та Хмельницькій областях. Фахівці CoST дослідили об'єми робіт, які виконують ці інженери, та зробили висновок, що їх якісне виконання неможливе. Бо, скажімо, у 2019 році інженер із Хмельницького здійснював технагляд 110 об'єктів одночасно, що, на думку експертів, забагато для якісного надання послуг.

Спочатку результатами аналізу зацікавилися місцеві журналісти⁵⁷, а згодом і Держаудитслужба. Аудитори здійснили перевірку КП «Технагляд», де працює вищезгаданий інженер, і виявили відсутність документів, що підтверджують виконання окремих процедур із технічного нагляду: «Технагляд» не надав актів відбору кернів, журналів, протоколів лабораторних досліджень будівельних матеріалів.

Інший приклад – CoST Ukraine виявив ознаки змови на тендері із закупівлі моніторингу за станом автомобільних доріг та якістю дорожніх робіт⁵⁸. Лише два підприємства допустили до участі у публічній закупівлі вартістю понад 72 млн гривень, і це при тому, що подані ними підтверджувальні документи не відповідають вимогам тендерної документації, а деякі взагалі не були чинними, адже зареєстровані майбутньою датою.

Питання конфлікту інтересів при закупівлі послуг із моніторингу якості мало продовження і в межах впровадження ініціативи «Разом Проти Корупції». Експерти CoST Ukraine та «Разом Проти Корупції» запропонували Укравтодору план виконання антикорупційних заходів, що спрямовані на вирішення цієї проблеми⁵⁹. Укравтодор підтримав пропозицію. Очікується затвердження плану заходів зі зниження корупційних ризиків, запропонованого експертами та розробленого із використанням відкритих даних.

⁵⁵ Інженер технічного нагляду – фахівець, що відповідає за забезпечення контролю якості виконання робіт підрядником. Зазвичай до основних обов'язків інженера технагляду належать: перевірка наявності документації на об'єкті, перевірка відповідності обсягів і якості дорожніх робіт, огляд та оцінка результатів виконаних робіт, перевірка виконання підрядником вказівок і приписів тощо.

⁵⁶ <https://costukraine.org/tehnichnyj-naglyad-bez-perervy-i-vyhidnyh/>

⁵⁷ <https://newskm.net/publications/u-khmelnytskomu-tekhnichnyj-nahliad-za-budivnytstvom-ta-remontom-dorih-zdijsniuietsia-na-paperi/>

⁵⁸ <https://www.facebook.com/costukr/posts/1089160711468220>

⁵⁹ <https://www.facebook.com/RazomProtyKorupcii/photos/a.1627223290904234/2415553795404509/>

Антикорупційна карта ремонтів⁶⁰ — інтерактивний інструмент у форматі мапи, що відображає інформацію про тендери у сфері поточного ремонту інфраструктурних об'єктів. Проєкт ініційований «Антикорупційним штабом» — громадською організацією, діяльність якої спрямована на виявлення корупційних порушень представників влади, з метою притягнення їх до відповідальності. Карта дає змогу користувачу у простий та зручний спосіб перевірити стан виконання ремонтних робіт у будь-якому населеному пункті.

Уся інформація про тендерні закупівлі, проведені у сфері ремонту об'єктів інфраструктури, зокрема поточного ремонту доріг, завантажується у режимі реального часу із системи Prozorro. Алгоритм автоматично фільтрує тендери, що стосуються ремонтних робіт, класифікує їх за типами інфраструктурних об'єктів, що підлягають ремонту (дороги, житло, медицина, соціальні заклади тощо) та розміщує їх на карті.

За оцінками авторів, найбільшою популярністю продукт користується у містах-мільйонниках (Київ, Харків, Одеса). Станом на кінець 2019 року картою скористалися близько 30 тисяч унікальних користувачів, а сьогодні, за оцінками представників Антикорупційного штабу, ця цифра вже становить 50 тисяч.

Протягом 2019 року команда проєкту отримала 560 скарг про незроблений або неякісно виконаний ремонт об'єктів соціальної інфраструктури. Аналітики Антикорупційного штабу підготували близько 170 звернень-запитів до органів влади.

Приміром, за скаргою жителя Івано-Франківська усунули недоліки якості дорожнього покриття⁶¹. Виконавець проводив розширення проїжджої частини автомобільної дороги і залишив окрему ділянку біля тротуару без асфальтового покриття, хоча кошти на ці роботи були виділені. Після звернення до замовника робіт — міської ради Івано-Франківська — підрядника змусили усунути дефекти. Економія від потенційного розкрадання коштів становила 419 тис. гривень.

⁶⁰ <https://map.shtab.net/>

⁶¹ <https://www.facebook.com/karta.remontiv/posts/714640262624301>

Інший приклад ефективного використання інструменту – звернення регіональної координаторки Антикорупційного штабу до міської ради Шостки про встановлення світлофорів на аварійному перехресті міста⁶². Закупівля моніторилася на сайті Антикорупційної карти ремонтів і була проведена без порушень.

Ще один кейс стосується неякісного ремонту відрізка дороги Берегове-Яноші на Закарпатті, внаслідок чого за три місяці після реконструкції з'явилися тріщини та просідання⁶³. Співробітники Антикорупційного штабу здійснили моніторинговий виїзд та підготували звернення до замовника з метою усунення недоліків у межах гарантійного терміну. Наразі звернення на розгляді у керівництва Укравтодору.

Аналіз життєвого циклу автомобільних доріг і вивчення досвіду проєктантів від «Nora»

Сервіс «Nora»⁶⁴ виявляє неочевидні зв'язки між учасниками будівельного ринку на базі відкритих даних Державної архітектурно-будівельної інспекції. Проєкт прагне подолати непрозорість бізнес-відносин серед гравців будівельного ринку, щоб захистити державних замовників і кінцевих користувачів від ризиків.

Експерти проаналізували життєвий цикл автомобільних доріг і на основі даних з'ясували стан і ключові проблеми під час капітального ремонту автошляхів. У процесі будівництва доріг через затягування часу з отримання дозвільної документації скорочуються терміни на фактичне виконання робіт, а їх початок припадає на кінець року, коли погодні умови не є сприятливими для цього⁶⁵.

⁶² <https://www.facebook.com/karta.remontiv/posts/681078605980467>

⁶³ <https://www.facebook.com/karta.remontiv/posts/681734782581516>

⁶⁴ <https://nora.in.ua/>

⁶⁵ <https://nora.in.ua/chomu-kozhnoyi-vesni-asfalt-splivaye-z-doreeg-upravleennya-proektami-z-nora>

“

Очевидно, що коли скорочуються терміни, то починає страждати якість. Тобто це є своєрідна піраміда — якість, час, гроші. За допомогою відкритих даних із реєстрів про початок будівництва можна побачити, що термінами у нас ніхто не управляє.

”

Олександр Терещенко,
засновник «Nora»

Як наслідок, часто якість дорожнього покриття вже за кілька місяців після завершення робіт є незадовільною та вимагає повторного ремонту та додаткових витрат із бюджету.

Так, аналітики «Nora» створили покроковий алгоритм для контролю за своєчасним виконанням робіт із капітального ремонту від запуску проєкту до його завершення.

Приміром, під час реконструкції Шулявського шляхопроводу «Nora» провела аналіз попереднього досвіду проєктантів, що запропонували власні концепції розв'язки для мосту⁶⁶.

Для цього «Nora» обробляє алгоритмами дані з різних джерел, об'єднує їх та отримує згруповану інформацію, представлену у вигляді інтерактивного дашборду. На ньому відобразили інформацію про кількість розпочатих проєктів кожного з учасників, перелік постійних замовників, аналіз тендерної документації попередніх проєктів. На основі цих даних замовник робіт провів комплексну оцінку компетентності проєктних організацій, що брали участь у тендері.

⁶⁶ <https://nora.in.ua/kak-sravnivat-opyt-proektantov-na-primere-shulyavskogo-mosta-v-kieve>

🤝 Вплив відкриття даних у сфері будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг на вирішення проблеми неякісного виконання ремонтних робіт

Відкриття даних дало змогу створити незалежні інструменти для виконання технічного нагляду за якістю ремонтних робіт, що допомагає вирішити важливу суспільну проблему — неякісне будівництво та ремонт доріг.

У 2019 році завдяки модулю CoST виявлені порушення під час ремонту доріг ліквідовували коштом виконавця робіт, а не з бюджету.

“

Тендер — це ще не все, що можна знати про дорожній проєкт. Бо дуже багато складових та ризиків — не тільки в закупівлях, а й у плануванні, безпосередньому виконанні робіт, контролю якості. Це такі «темні» зони інфраструктури, на які CoST проливає світло.

”

Святослав Абрамов,
виконавчий директор «CoST Ukraine»

Завдяки аналітичному модулю порталу «Прозора інфраструктура» та сервісу «Антикорупційна карта ремонтів» до контролю якості робіт вдалося залучити громадськість шляхом спрощення доступу до інформації про перебіг ремонтних робіт. Також у активістів з'явилася можливість не тільки виявляти, а й вирішувати конкретні проблеми.

Залучення громадськості на місцевому рівні є ефективним способом протидії корупції під час будівництва та ремонту інфраструктурних проєктів у регіонах. «Антикорупційна карта ремонтів» уже допомогла запобігти потенційному розкраданню понад трьох мільйонів бюджетних коштів.

Посилення громадського тиску та боротьба з корупцією сприяють покращенню урядування — підзвітності Укравтодору та органів місцевої влади, удосконаленню надання послуг та обміну інформацією. Завдяки модулю CoST Міністерство інфраструктури та регіональні представництва Укравтодору отримують комплексну інформацію про стан дорожньої галузі або конкретного проєкту.

Протидія корупції у сфері будівництва та утримання автомобільних доріг, а відповідно — й підвищення якості дорожнього покриття сприяють економічному зростанню через економію бюджетних коштів, зменшення часу на пересування людей і товарів⁶⁷, зношення транспортних засобів, а також зниження кількості ДТП⁶⁸.

⁶⁷ <https://delo.ua/opinions/jak-budivnictvo-dorig-vrjatuje-ukrajinsku-ekonom-366578/>

⁶⁸ <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2223848-dorozni-avarii-soroku-zabiraut-v-ukraini-34-vidsotki-vvp.html>

7 Перелік організацій, з представниками яких провели інтерв'ю

Організація

BRDO – Офіс ефективного регулювання

Незалежний експертно-аналітичний центр, діяльність якого спрямована на покращення умов провадження бізнесу та інвестиційної привабливості України, стимулювання розвитку підприємництва та налагодження публічного діалогу між бізнесом та владою.

CoST Ukraine

Ініціатива із прозорості інфраструктури (CoST), яка спрямована на забезпечення прозорості та підзвітності будівництва, що здійснюється за рахунок публічних коштів.

Open Contracting Partnership

Організація, діяльність якої спрямована на інноваційне співробітництво між фактичними підприємствами, бізнесом, громадянським суспільством та спеціалістами – за технологіями, що призначені на трансформацію державних контрактів із метою їхньої відкритості та прозорості.

Open Up

Спільнота активістів, діяльність яких спрямована на популяризацію цінностей відкритості в Україні.

Антикорупційний штаб	Громадська організація, мета якої — виявлення корупційних схем, розкрадань бюджету та ресурсів громади й інших корупційних порушень представниками органів влади з метою притягнення їх до відповідальності.
Агентство ефективних рішень	Громадська організація, діяльність якої сфокусована на сферах розвитку місцевого самоврядування, публічних закупівель — і спрямована на підвищення рівня громадського контролю та впливу на ухвалення рішень органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.
Nora	Аналітична система у будівництві, яка виявляє неочевидні зв'язки між учасниками будівельного ринку на базі відкритих даних Державної архітектурно-будівельної інспекції.
Всеукраїнська дорожня асоціація	Асоціація, діяльність якої спрямована на забезпечення інноваційного розвитку та прозорої конкуренції у дорожній галузі задля якості, безпеки та комфорту.
Державний дорожній науково-дослідний інститут імені М. П. Шульгіна	Головна науково-дослідна установа України з питань будівництва, ремонту та утримання автомобільних доріг і транспортних споруд, а також головна організація з питань ціноутворення у дорожньому господарстві.

Міністерство інфраструктури України	Центральний орган виконавчої влади у сфері транспорту, дорожнього господарства, надання послуг поштового зв'язку та інфраструктури.
Проект «Наші гроші»	Журналістський проєкт, діяльність якого спрямована на аналіз сфери закупівель в Україні.
ГО «Проти корупції»	Громадська організація регіонального рівня, діяльність якої спрямована на об'єднання зусиль громадськості задля розбудови в Україні громадянського суспільства, демократичних інститутів та дієвого місцевого самоврядування. Активісти організації залучені до ініціативи CoST Ukraine.
ГО «Трипільський край»	Громадська організація регіонального рівня, мета якої – покращення рівня самоврядування та контроль місцевих органів влади на місцевому рівні. Активісти організації залучені до ініціативи CoST Ukraine.
Центр політичних студій та аналітики «Ейдос»	Аналітично-ресурсна організація, створена з метою об'єднання зусиль громадськості задля розбудови в Україні громадянського суспільства, демократичних інститутів та дієвого місцевого самоврядування.

 Проблема

 Рекомендація

- 1

Відсутні машиночитані дані щодо звернень або скарг за інфраструктурними об’єктами Укравтодору.
- 2

Відсутність інформації щодо результатів моніторингу якості робіт, які виконує ДП «Науково-технічний центр «Дорожній контроль якості», у форматі відкритих даних.

- Публікувати у форматі відкритих даних із забезпеченням класифікації скарг за типами, можливістю відстеження ключових характеристик (дата, географія) та статусу вирішення/наявності реакції з боку відповідальних органів влади.
- Розробити механізм переадресації скарг щодо доріг, які не належать до зони відповідальності Укравтодору.
- Публікувати дані про моніторинг якості робіт ДП «Науково-технічний центр «Дорожній контроль якості» у форматі відкритих даних:
- акт обстеження з переліком полів (САД, найменування об’єкту, підрядник, дата введення в експлуатацію, гарантійний термін, результати моніторингу);
 - протокол випробування матеріалів.

3 Відсутність інформації про результати моніторингу за інфраструктурними проектами з боку інженерів технічного нагляду.

Публікувати у форматі відкритих даних журнали технічного нагляду за будівництвом з інформацією про об'єкт нагляду, дату обстеження, виявлені недоліки та приписи щодо усунення недоліків.

Публікувати акти прихованих робіт.

4 Відсутній комплексний ідентифікатор інфраструктурного об'єкту в системі Prozorro, який об'єднував би усі договори, підписані для виконання робіт у межах одного будівництва. Як наслідок — неможливість відслідкувати усі закупівлі за одним інфраструктурним об'єктом.

Запровадження унікального ідентифікатора (коду) для кожного інфраструктурного проекту та всіх його тендерних складових.

5 Відсутність прив'язки закупівель за додатковими роботами до основного тендеру.

Додати поле, у яке під час проведення закупівлі додаткових робіт обов'язково вносити посилання на основний тендер.

⚠ Проблема

✅ Рекомендація

- 6 Відсутність якісних та оновлюваних даних щодо просторових координат автомобільних доріг державного значення.

Відсутність будь-яких даних 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.

Публікувати дані щодо просторових координат:

- із можливістю отримання координат для об'єкту щонайменше кожні 50 метрів у форматі масиву даних;
- в уніфікованому форматі для усіх розпорядників для полів «Назва дороги», «Кілометрова прив'язка», «Вид робіт», «Координати початку та завершення робіт»;
- із регулярним оновленням після проведення будівництва, реконструкції, ремонту об'єкта інфраструктури.

- 7 Відсутність інструментів для використання користувачами даних щодо просторових координат автомобільних доріг для публічних сервісів.

Підключити API до системи просторових координат Укравтодору «Кілометр +», зробити систему публічною, без обмеження кількості запитів до системи.

- 8 Відсутня інформація щодо фактичного стану виконання договорів за етапами робіт, що відображені у Prozorro. Як наслідок — неможливість контролю термінів і витрат за конкретними видами робіт.

Запровадити інструменти (на базі Prozorro або на сторонніх сервісах) для регулярної публікації інформації про прогрес ремонтних робіт.

Публікувати у Prozorro інформацію про кошти, які вже сплачені за виконання робіт до завершення виконання договору.

 Проблема

 Рекомендація

9 Відсутність окремих масивів даних щодо дорожньої інфраструктури.

Опублікувати у форматі відкритих даних перелік автомобільних доріг загального користування державного значення, що міститиме інформацію про найменування дороги, індекс, протяжність, область із зазначенням протяжності щодо кожної.

Опублікувати у форматі відкритих даних перелік автомобільних доріг загального користування місцевого значення. Забезпечити оновлення та адміністрування наборів даних, враховуючи зміни підпорядкування об’єктів на місцевому рівні.

Публікувати та регулярно оновлювати набір даних «База даних ремонту доріг» всіма органами місцевого самоврядування.

Публікувати та регулярно оновлювати набір даних «Інформація про використання публічних коштів під час будівництва, ремонту та реконструкції об’єктів дорожньої інфраструктури та хід виконання проєктів».

 Проблема

 Рекомендація

10 Відсутність окремих типів документації, що допомагають контролювати виконання робіт.

Публікувати відомість виконаних робіт із поточного ремонту/будівництва.

11 Відсутність окремих типів інформації, яких не публікують учасники закупівель та які надають додаткові інструменти для громадського контролю й більш ефективного моніторингу витрат під час будівництва.

Публікувати документ із договірною ціною.

Публікувати контактні дані усіх учасників, що залучені до робіт на об’єкті.

Публікувати вартість 1 м² дорожнього полотна без врахування додаткової інфраструктури.



Міністерство
цифрової трансформації
України



EURASIA
FOUNDATION

