



ДЕРЖАВНА ФІНАНСОВА ІНСПЕКЦІЯ УКРАЇНИ  
ДЕРЖАВНА ФІНАНСОВА ІНСПЕКЦІЯ В МИКОЛАЇВСЬКІЙ ОБЛАСТІ

10.12.2015

№ 12-10 / 4

Державний фінансовий аудит  
бюджетної програми благоустрою міста Миколаєва  
за 2013-2014 роки та 9 місяців 2015 року

м. Миколаїв  
2015 рік

**ЗМІСТ**

<b>Вступ</b> .....	3
<b>Розділ 1. ОРГАНІЗАЦІЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ ПРОВЕДЕННЯ АУДИТУ</b> .....	5
1.1. Підстава для проведення аудиту	5
1.2. Об'єкт аудиту	5
1.3. Мета аудиту	6
1.4. Період дослідження	6
1.5. Учасники аудиту	6
1.6. Методи та організація аудиту	6
<b>Розділ 2. Опис об'єкта аудиту</b> .....	5
2.1. Нормативно-правова база .....	6
2.2. Система фінансування .....	10
2.3. Аналіз результативних показників .....	11
<b>Розділ 3. Результати аудиту</b> .....	19
<b>Висновки</b> .....	37
<b>Пропозиції</b> .....	41
Джерела інформації .....	42

## ВСТУП

Благоустрій міст – одна з актуальних проблем сучасного містобудування, яка вирішує завдання створення сприятливого життєвого середовища та забезпечення комфортних умов для життєдіяльності населення. В умовах підвищених антропогенних навантажень, забруднення повітря викидами автотранспорту і промислових підприємств, благоустрій і озеленення міст набуває особливого значення.

Благоустрій житлових територій є багатоаспектним завданням, що включає комплекс заходів із інженерного благоустрою (інженерної підготовки й облаштування міста, освітлення міських територій і оснащення їх необхідним устаткуванням), соціально-побутового благоустрою (вдосконаленню системи соціально-побутового обслуговування населення, в тому числі засобами санітарного очищення), зовнішнього благоустрою (озеленення, організації руху транспорту і пішоходів, оснащення території малими архітектурними формами і елементами благоустрою).

Підтримка належного санітарного стану міста є одним із пріоритетних напрямів діяльності міської ради та її структурних підрозділів.

Санітарний стан та благоустрій міста Миколаєва визначено Правилами благоустрою, санітарного утримання територій, забезпечення чистоти і порядку в м. Миколаєві, які затверджені рішенням Миколаївської міської ради від 19.04.2007 №12/21.

Санітарне очищення територій населених пунктів повинно бути планово-регулярним і включати раціональне та своєчасне збирання, зберігання, перевезення, видалення та надійне знешкодження побутових відходів, що утворюються на території населеного пункту.

Єдиним місцем видалення відходів, що вивозяться з території міста Миколаєва, є міський полігон твердих побутових відходів (далі – ТПВ), який введено в експлуатацію у 1972 році з розрахунковим строком експлуатації 50 років та розрахунковим обсягом видалення відходів в 50 млн.м<sup>3</sup>. Станом на 2014 рік на полігоні захоронено 40 млн.м<sup>3</sup>.

Тобто, ресурс полігону ТПВ, який безперебійно обслуговує місто Миколаїв, обмежений, що викликає необхідність вишукування нових шляхів поводження з ТПВ. Крім того, нагальною проблемою полігону є відсутність огорожі та під'їзної дороги до місць розвантаження ТПВ.

Разом з цим, актуальним є питання забезпечення міста контейнерами для збору ТПВ, які поряд з їх недостатньою кількістю мають значну зношеність, що впливає на забезпечення своєчасного та якісного санітарного очищення міста. Зокрема, потреба в придбанні складає понад 1000 контейнерів різного обсягу, а також проведенні ремонту понад 1000 контейнерів, що використовуються. Недостатньо забезпечені комунальні підприємства міста і сміттєзбиральними машинами.

Крім санітарного очищення, залишаються в місті не вирішеними і інші проблеми, пов'язані з його благоустроєм.

Так, у Миколаєві нараховується 956 вулиць із загальною протяжністю доріг 834,9 км, у тому числі з твердим покриттям – 644,6 км, з ґрунтовим – 190,3 км. Отже, понад 22% міських доріг не мають твердого покриття.

Крім того, в умовах різкого збільшення інтенсивності дорожнього руху, у тому числі і транзитного автотранспорту, що є наслідком відсутності об'їзної дороги, більшість міських доріг непридатна для комфортного та безпечного руху. Так, за даними Департаменту ЖКГ, в 2013 році потребували поточного ремонту 490 тис кв м доріг, в 2013 році – 620 тис кв. м та в 2015 році – 2615 тис кв метрів.

У місті Миколаєві для регулювання дорожнього руху функціонує 94 світлофорних об'єкти, тоді як для забезпечення безпеки дорожнього руху та безпеки громадян у зв'язку із збільшенням руху автотранспорту, необхідне додаткове влаштування та реконструкція 45 світлофорних об'єктів в місцях концентрації дорожньо-транспортних пригод міста.

За приписами служби Державтоінспекції, в місті необхідно встановити направляючих пішохідних огорожень протяжністю майже 800 п. метрів.

Міські шляхи в Миколаєві зв'язують два мости через річки Південний Буг і Інгул, один шляхопровід у Широкій Балці, Аляудська переправа та Каботажний мол. Внаслідок тривалої експлуатації та в результаті збільшення навантаження на мости відбувається швидке їх руйнування. На сьогодні через корозію елементів, послаблення заклепок і їх випадіння, пошкоджено ортотропні плити, через необхідність заміни шестерні механізму повороту та відсутності системи зв'язку знизилась надійність і несуча спроможність вузлових з'єднань мостів.

Так, міст через р. Південний Буг знаходиться в експлуатації з 1964 року, забезпечує автотранспортне сполучення по магістральній автомобільній дорозі державного значення. Проектно-кошторисною документацією на проведення капітального ремонту мосту передбачено проведення робіт на суму в 23,8 млн грн, з яких протягом 2001-2003 років виділено і освоєно лише 8,4 млн.грн, у зв'язку з чим капітальний ремонт Південнобузького мосту не закінчено і на теперішній час.

В аварійному стані знаходяться також шляхопровід в Широкій Балці та Аляудська понтонна переправа, яка є єдиним джерелом життєзабезпечення мешканців півострова Аляуди.

Закрита зливової каналізація міста має протяжність 56,1 км та налічує 1 074 одиниць дощоприймальних колодязів, 888 одиниць оглядових колодязів, 2 144 одиниці решіток. На даний час стан зливної каналізації не забезпечує належного проходження дощової води та потребує першочергових заходів з відновлення та очищення трьох зливостоків, які забезпечують відведення зливових вод майже з 15 вулиць міста. Потребує відведення зливових вод з дворової території житлових будинків по 10 вулицям міста, а також реконструкція та будівництво каналізаційно-насосних станцій на випусках до водоймищ, що дозволить забезпечити очищення стоків зливної каналізації.

Освітлення міста здійснюється 29 447 одиницями світло точок зовнішнього освітлення, що знаходяться на утриманні комунального підприємства "ГДМБ". На даний час існує потреба в будівництві мереж зовнішнього освітлення на 18 вулицях міста та повної заміни існуючих мереж на 26 вулицях. Крім того, з метою економії споживання електричної енергії на

освітлення вулиць міста необхідно замінити 10 300 ламп накаливання на світильники з енергоефективними лампами.

Індикатором критеріїв сприятливого для життєдіяльності людини навколишнього середовища є стан так званих “зелених легенів міста”. Загальна площа зелених насаджень в м. Миколаєві складає 991,19 га, тобто на кожного жителя міста припадає більше 18,5 квадратних метрів зелених насаджень.

Але, за оцінкою управління архітектури та будівництва Миколаївської міської ради, показник доступності зелених зон у Миколаєві доволі низький - тільки близько 11% населення міста живе на відстані не більше 300 м від найближчої зеленої зони відпочинку.

До того ж, кількість “зелених легень” міста постійно скорочується у зв’язку із зносом частини зелених насаджень під час будівництва об’єктів, через пошкодження та псування. А враховуючи, що масова висадка дерев (переважно акації і тополі) проводилась в центрі міста до Великої Вітчизняної війни (60-70 років тому), а по окраїнах міста – після (40-45 років тому), в Миколаєві потребує вирішення питання відновлення зеленого фонду, середній вік якого на даний час перевищує віковий строк служби.

Водночас, не завершення на даний час роботи по інвентаризації зелених насаджень міста Миколаєва, яка розпочалася ще до 2010 року, стримує розроблення планів реконструкції зеленої зони міста.

Однією із нагальних проблем м. Миколаєва є постійне збільшення кількості безпритульних тварин, що призводить до підвищення соціальної напруженості та збільшення скарг від мешканців міста. Зазначене потребує розроблення комплексу послуг поводження з тваринами, включаючи регулювання чисельності безпритульних тварин гуманними методами.

Отже, проблеми, пов’язані з благоустроєм міста Миколаєва вимагають проведення ефективних та різнопланових заходів, а також вкладення значних фінансових ресурсів для здійснення комплексних заходів, спрямованих на підвищення рівня благоустрою міста для створення сприятливого життєвого середовища та забезпечення комфортних умов для життєдіяльності населення.

## **Розділ 1. ОРГАНІЗАЦІЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ АУДИТУ**

**1.1. Підстава для проведення аудиту:** п. 1.2.7.1 Плану контрольно-ревізійної роботи Держфінінспекції в Миколаївській області на III квартал 2015 року, затвердженого наказом Держфінінспекції в Миколаївській області від 28.05.2015 № 52, а також звернення ММГО «Фонд розвитку м.Миколаєва» від 27.08.2015 №51 і Громадської організації «Асоціація юристів «Правозахист» від 03.09.2015 №14.

### **1.2. Об’єкт аудиту:**

кошти міського бюджету міста Миколаєва, виділені Департаменту житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради в 2013-2014 роках та за 9 місяців 2015 року в рамках бюджетної програми за КТКВК 100203 «Благоустрій міст, сіл, селищ».

### **1.3. Мета аудиту:**

- дати оцінку ефективності використання бюджетних коштів, що спрямовувались до Департаменту житлово-комунального господарства на виконання бюджетної програми благоустрою міста Миколаєва;
- визначити причини (фактори), які перешкоджають ефективному використанню бюджетних коштів на благоустрій міста Миколаєва;
- надати пропозиції щодо підвищення ефективності використання бюджетних коштів на благоустрій міста Миколаєва.

**1.4. Період дослідження:** 2013-2014 роки та 9 місяців 2015 року, за необхідності - інший період.

### **1.5. Учасники аудиту:**

- Виконавчий комітет Миколаївської міської ради (далі – міськвиконком);
- Департамент житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради (далі – департамент ЖКГ);
- Державна фінансова інспекція в Миколаївській області;
- інші підприємства, установи та організації, які приймали участь у реалізації та виконанні обраної для дослідження бюджетної програми.

### **1.6. Методи та організація аудиту:**

Аудит проводиться відповідно до Порядку проведення Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10.08.2004 № 1017, шляхом:

- аналізу законодавчої, нормативно-методологічної бази з питань реалізації державної політики у сфері благоустрою міст, сіл, селищ;
- опрацювання даних фінансової, статистичної та оперативної звітності головного розпорядника бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів, яких визначено виконавцями обраної для дослідження бюджетної програми;
- аналізу даних, одержаних за запитами від центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування підприємств, установ та організацій, задіяних у виконанні бюджетної програми;
- проведення опитування потенційних виконавців заходів з благоустрою;
- опрацювання матеріалів фінансового контролю та інформацій ЗМІ, громадських організацій з проблемних питань у досліджуваній сфері.

## Розділ 2. ОПИС ОБ'ЄКТА АУДИТУ

### 2.1. Нормативно-правова база

Законом України «Про благоустрій населених пунктів» [4] визначено правові, економічні, екологічні, соціальні та організаційні засади благоустрою населених пунктів, спрямованих на створення умов, сприятливих для життєдіяльності людини.

Відповідно до ст. 2 Закону України [4], благоустрій населених пунктів передбачає:

- розроблення і здійснення ефективних і комплексних заходів з утримання територій населених пунктів у належному стані, їх санітарного очищення, збереження об'єктів загального користування, а також природних ландшафтів, інших природних комплексів і об'єктів;

- організацію належного утримання та раціонального використання територій, будівель, інженерних споруд та об'єктів рекреаційного, природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного та іншого призначення;

- створення умов для реалізації прав та виконання обов'язків суб'єктами у сфері благоустрою населених пунктів.

Повноваження міських рад у сфері благоустрою населених пунктів визначені ст. 10 вказаного Закону України та передбачають:

1) затвердження місцевих програм та заходів з благоустрою населених пунктів;

2) затвердження правил благоустрою територій населених пунктів;

3) створення в разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення спільно з іншими суб'єктами комунальної власності благоустрою населених пунктів, визначення повноважень цих органів (служб);

4) визначення на конкурсних засадах підприємств, установ та організацій (балансоутримувачів), відповідальних за утримання об'єктів благоустрою.

Правила благоустрою території населеного пункту відповідно до ст. 34 Закону України [1] розробляються і затверджуються відповідними органами місцевого самоврядування на підставі Типових правил благоустрою, які затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства.

Хоча Планом діяльності Мінрегіону України з підготовки проектів регуляторних актів на 2014 рік [17] передбачено розробку та затвердження ще в 2014 році Типових правил благоустрою території населеного пункту, проте на теперішній час вказаний документ не прийнято.

У зв'язку з цим в місті діють «Правила благоустрою, санітарного утримання територій, забезпечення чистоти і порядку в м. Миколаєві», що затвердженні рішенням Миколаївської міської ради від 19.04.2007 №12/21 [19]. Правила регулюють права й обов'язки учасників правовідносин в галузі благоустрою території міста, визначають комплекс заходів, необхідних для забезпечення чистоти і порядку в місті.

З метою охорони та збереження зелених насаджень у містах та інших населених пунктах і утримання їх у здоровому впорядкованому стані, створення та формування високодекоративних, стійких до несприятливих умов навколишнього природного середовища насаджень, наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України [13] затверджені Правила утримання зелених насаджень у населених пунктах України.

Відповідно до вказаних Правил, балансоутримувач об'єкта благоустрою зеленого господарства зобов'язаний утримувати в належному санітарно-технічному стані об'єкт благоустрою, дотримуватись технологій догляду, експлуатації та ремонту, проводити інвентаризацію та паспортизацію об'єктів благоустрою відповідно до планів та в межах виділених органами місцевого самоврядування коштів, брати участь у роботі комісій з прийняття в експлуатацію об'єктів та з обстеження зелених насаджень з метою їх знесення, розробляти перспективні та пріоритетні напрями розвитку об'єктів благоустрою зеленого господарства, контролювати дотримання технології виконання робіт, правил охорони зелених насаджень підрядними організаціями на об'єктах благоустрою тощо.

Порядок проведення робіт з технічної інвентаризації та паспортизації об'єктів благоустрою визначено «Інструкцію з проведення технічної інвентаризації та паспортизації об'єктів благоустрою населених пунктів», яка затверджена наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [15].

В Миколаєві окремої програми благоустрою міста не затверджено, проте заходи з благоустрою та санітарного очищення міста Миколаєва передбачено у рамках програм реформування та розвитку житлово-комунального господарства, а саме:

- Програми реформування та розвитку житлово-комунального господарства міста Миколаєва на 2010-2014 роки [20], (далі – *Програма ЖКГ 2010-2014*);
- Програми реформування та розвитку житлово-комунального господарства міста Миколаєва на 2015-2019 роки [21], (далі – *Програма ЖКГ 2015-2019*).

На законодавчому рівні структура, принципи розробки та виконання регіональних цільових програм в Україні регулюються Законом України «Про державні цільові програми» [3] та Методичними рекомендаціями щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання [9].

З метою визначення порядку розроблення міських цільових програм, моніторингу і звітування про їх виконання, встановлення єдиного порядку розроблення міських цільових програм, рішенням виконкому Миколаївської міської ради від 27.06.2008 №1368 затверджено «Порядок розроблення та виконання міських цільових програм» [18].



Згідно з паспортами *Програми ЖКГ 2010-2014* та *Програми ЖКГ 2015-2019*, ініціатором, розробником та їх відповідальним виконавцем визначено Департамент житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради.

Дослідженням відповідності *Програми ЖКГ 2010-2014* та *Програми ЖКГ 2015-2019* Порядку розроблення міських цільових програм [18] встановлено відсутність у міських програмах ряду розділів, передбачених зазначеним Порядком.

Зокрема, програмами реформування та розвитку житлово-комунального господарства міста Миколаєва не визначено проблеми, на розв'язання якої вони спрямовані, не обґрунтовано шляхи і засоби їх розв'язання, етапи виконання програми, а головне у жодній з програм не представлено розрахунки кількісних та якісних показників, яких планується досягти після виконання програми, в тому числі і щодо благоустрою та санітарного очищення міста.

**Отже, і завершена Програма реформування та розвитку житлово-комунального господарства міста Миколаєва на 2010-2014 роки, і прийнята Програма ЖКГ 2015-2019 лише частково відповідають Порядку розроблення та виконання міських цільових програм [18]. Як наслідок, міські програми не мають навіть мінімального набору кількісних та якісних індикаторів, що дозволили б оцінити реальні результати їх виконання.**

Аналіз фінансування Програми реформування та розвитку житлово-комунального господарства міста Миколаєва на 2010-2014 роки протягом 2013-2014 років по головному виконавцю – Департаменту ЖКГ засвідчив про планування на заходи з благоустрою та санітарного очищення об'єктів комунального господарства міста фінансування в обсязі 451 690,1 тис гривень. Фактично за вказаний період заходи з благоустрою профінансовано в сумі 109 460,6 тис грн, тобто на рівні 24,3% від передбаченого обсягу, в тому числі за кошти міського бюджету – на рівні 30,4% та за рахунок інших джерел – 12,6%.

Так, згідно звіту про хід виконання Програми реформування та розвитку житлово-комунального господарства міста Миколаєва на 2010-2014 роки, із передбачених Програмою до фінансування та виконання 48 заходів із благоустрою та санітарного очищення в 2013-2014 роках по Департаменту ЖКГ, фактично фінансувалися лише 30, або 62,5%.

Наприклад, протягом 2013-2014 років взагалі не фінансувалися та не виконувалися заходи з обладнання контейнерних майданчиків; впорядкування міського полігону ТПВ; заміни світлофорних секцій, що відслужили свій термін; капітального ремонту тротуарів, Південобузького та Інгульського мостів, шляхопроводу у Широкій Балці, а також зливової каналізації; поточного ремонту мостів; відновлення об'єктів вуличного освітлення та зовнішніх електромереж; будівництво та реконструкція доріг; паспортизації комунальних об'єктів та енергоаудиту комунальних підприємств; встановлення світлодіодних світильників на мережах зовнішнього освітлення тощо.

У зв'язку з цим, ряд невиконаних заходів з благоустрою по Програмі ЖКГ 2010-2014 передбачено в новій Програмі ЖКГ 2015-2019. Зокрема, обидві програми передбачають заходи з впорядкування міського полігону ТПВ

(обвалування периметру та встановлення огорожі, поновлення захисної дамби, ремонт та будівництво під'їзної та внутрішніх доріг, консервація біотермічної ями), капітальний ремонт вулично-дорожньої мережі та штучних споруд (капітальний ремонт Південнобузького мосту, Інгульського мосту, шляхопроводу у Широкій Балці, Аляудської переправи та капітальний ремонт зливової каналізації), будівництво дороги по вулицях Новозаводській-Залізничній-Скороходова, будівництво вулиці районного значення Індустріальної, від вул. Червоних Майовщиків до котельні ВАТ асоціації «Миколаївзалізобетон» тощо.

Отже, стан фінансування і виконання заходів з благоустрою та санітарного очищення Програми ЖКГ 2010-2014 протягом 2013-2014 років та досягнення результативних показників можна оцінити як недостатньо задовільний, адже заплановані заходи профінансовано на рівні 24,3% від передбаченого обсягу, а майже третина заходів взагалі не фінансувалися та не виконувалися, а тому передбачені в новій Програмі ЖКГ 2015-2019.

## 2.2. Система фінансування

Рішеннями Миколаївської міської ради про міський бюджет міста Миколаєва на 2013-2015 роки головними розпорядниками коштів міського бюджету за бюджетною програмою по КТКВК 100203 «Благоустрій міст, сіл, селищ» визначено Департамент житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради та чотири райони міста (Центральний, Заводський, Ленінський та Корабельний).

Для дослідження обрано кошти міського бюджету міста Миколаєва, виділені Департаменту житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради в рамках бюджетної програми за КТКВК 100203 «Благоустрій міст, сіл, селищ», які спрямовані на виконання дев'яти підпрограм.

тис. грн.

Роки	Потреба у коштах на рік	План	Факт	Відсоток задоволення потреби	Відсоток виконання плану
<b>Підпрограма «Утримання в належному стані земель водного фонду (пляжів, зон відпочинку тощо)»</b>					
2013	238,0	115,4	115,4	48,5	100,0
2014	247,2	220,0	61,2	24,8	27,8
9 міс2015	364,7	364,7	272,4	74,69	74,7
<b>Підпрограма «Утримання в належному стані об'єктів, задіяних в прийомі поверхневого стоку в дощову каналізацію (очисних споруд, насосних станцій, відкритих колекторів)»</b>					
2013	9000,0	357,0	323,1	3,6	90,5
2014	-	-	-	-	-
9 міс2015	-	-	-	-	-
<b>Підпрограма «Забезпечення благоустрою кладовищ»</b>					
2013	3834	2167,6	2146,1	56,0	99,0
2014	3995,0	2 405,0	1 891,5	47,3	78,6
9 міс2015	3553,1	2447,6	2238,2	63,0	91,4
<b>Підпрограма «Забезпечення функціонування мереж зовнішнього освітлення»</b>					
2013	33985,0	16820,0	12749,4	37,5	75,8
2014	37017,2	17 869,1	16 708,4	45,1	93,5
9 міс2015	37881,1	18916,2	16465,5	43,5	87,0
<b>Підпрограма «Збереження та утримання на належному рівні зеленої зони населеного пункту та</b>					

<b>поліпшення його екологічних умов»</b>					
<b>2013</b>	75629	12 476,8	12 245,6	16,2	98,1
<b>2014</b>	12360	8 425,5	8 041,2	65,1	95,4
<b>9 міс2015</b>	9189,1	8406,2	8341,4	90,8	99,2
<b>Підпрограма «Санітарне прибирання»</b>					
<b>2013</b>					
<b>2014</b>	4027,8	3 673,5	3 673,5	91,2	100,0
<b>9 міс2015</b>	6357,3	3915,5	3442,8	54,2	87,9
<b>Підпрограма «Забезпечення утримання в належному технічному стані об'єктів вулично-дорожньої мережі»</b>					
<b>2013</b>	76464,6	11512,95	6590,89	8,6	57,2
<b>2014</b>	22995,7	9 556,2	5 911,5	25,7	61,9
<b>9 міс2015</b>	34764,6	17016,8	13889,3	40,0	81,6
<b>Підпрограма «Утримання вічного вогню» та «Інші видатки з благоустрою»</b>					
<b>2013</b>	10776,0	12	4,2	0,0	35,0
<b>2014</b>	2192,9	1 621,3	1 204,0	54,9	74,3
<b>9 міс2015</b>	4446,3	1307,3	1163,3	26,2	89,0
<b>Підпрограма «Погашення кредиторської заборгованості»</b>					
<b>2013</b>		2451,5	2451,5		100
<b>2014</b>		7191,4	7 191,4		100
<b>9 міс2015</b>		2726,4	2726,4		100
<b>Підпрограма «Придбання матеріалів, обладнання, інвентарю, спецавтотехніки для благоустрою міста»</b>					
<b>2013</b>					
<b>2014</b>	6596,6	3 073,0	1 359,3	20,6	44,2
<b>9 міс2015</b>	29157,6	24818,6	24818,6	85,1	100
<b>ВСЬОГО</b>					
<b>2013</b>	<b>209926,6</b>	<b>45 913,3</b>	<b>36 626,3</b>	<b>17,4</b>	<b>79,8</b>
<b>2014</b>	<b>89432,4</b>	<b>54 034,95</b>	<b>46 013,57</b>	<b>51,4</b>	<b>85,1</b>
<b>9 міс2015</b>	<b>125713,78</b>	<b>79919,3</b>	<b>73357,9</b>	<b>x</b>	<b>91,8</b>
<b>Всього</b>	<b>x</b>	<b>179867,5</b>	<b>156026,1</b>	<b>x</b>	<b>86,7</b>

Аналіз забезпечення потреби у бюджетних коштах досліджуваної бюджетної програми засвідчив, що обсяги бюджетних асигнувань затверджуються та фінансуються, як правило, нижче від потреби. Так, за 2013-2014 роки потреба в коштах за КТКВК 100203 забезпечена в середньому на 34,4%. Разом з тим, за 9 місяців 2015 року забезпечено 58,4% річної потреби.

За досліджений період бюджетна програма за КТКВК 100203 «Благоустрій міст, сіл, селищ» профінансована за кошти міського бюджету на рівні 86,7% від обсягу виділених асигнувань.

### **2.3. Аналіз результативних показників паспорта бюджетної програми**

Відповідно до п.18 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 №2456-VI, програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, застосовується з 2017 року [1].

Але враховуючи, що рішеннями Миколаївської міської ради про міський бюджет міста Миколаєва на 2013-2015 роки для всіх головних розпорядників коштів міського бюджету передбачалося складання паспортів бюджетних програм за кожною бюджетною програмою, які затверджені рішенням про міський бюджет, в ході державного фінансового аудиту проаналізовано паспорти бюджетних програм по КТКВК 100203 «Благоустрій міст, сіл, селищ» по головному розпоряднику – Департаменту житлово-комунального

господарства Миколаївської міської ради за 2013-2015 роки та звіти про їх виконання за 2013-2014 роки.

### Результативні показники, що характеризують виконання бюджетної програми за 2013-2014 роки

Показники	од.	2013			2014			2015
		план	факт	%	план	факт	%	план
<b>Підпрограма «Утримання в належному стані земель водного фонду (пляжів, зон відпочинку тощо)»</b>								
<i>затрат</i>								
Обсяг видатків	тис грн	115,4	115,4	100	220	61,2	27,8	364,7
Площа земель водного фонду, яка потребує благоустрою	га	12	6	50				
<i>продукту</i>								
Площа земель водного фонду, на якій планується здійснити благоустрій	га	6	6	100	6	6	100	6
<i>ефективності</i>								
Середні витрати на утримання 1 га площі земель водного фонду	тис грн	13,0	19,23	147,9	36,67	44,0	119,9	60,8
<i>якості</i>								
Темп зростання середніх витрат на утримання 1 га площі земель водного фонду	%	8,5	8,5	100	90,69	23	0,25	
Кількість отриманих санітарних паспортів	од	1	1	100				
<b>Підпрограма «Забезпечення благоустрою кладовищ»</b>								
<i>затрат</i>								
Обсяг видатків	тис грн	2167,6	2146,1	99,0	2405,0	1891,5	78,6	3545,2
Загальна площа кладовищ, що потребує благоустрою	га	205,47	190,35	0,93				
<i>продукту</i>								
Площа кладовищ, благоустрій яких планується здійснити	га	190,35	190,35	100	262,9	262,9	100	262,9
<i>ефективності</i>								
Середньорічні витрати на благоустрій 1 га кладовища	тис грн	7,5	7,5	100	5,7	6,84	120	13,49
<i>якості</i>								
Темп зростання витрат на благоустрій 1 га кладовища порівняно з попереднім роком	%	7,5	7,5	100	3,6	23	638,9	
<b>Підпрограма «Забезпечення функціонування мереж зовнішнього освітлення»</b>								
<i>затрат</i>								
Обсяг видатків	тис грн	16820	12749,4	75,8	17869,1	16708,4	93,5	27003,2
Обсяг електроенергії, необхідної для зовнішнього освітлення	тис кВт/г	7905,23						
Кількість світлоточок	од	29907						
Протяжність мережі зовнішнього освітлення	км	12346,33						
<i>продукту</i>								
Кількість світлоточок, які планується встановити	од	1750			8556	8556	100	0
Рівень освітлення вулиць на кінець поточного року	%	70,8						
Кількість світлоточок, на яких планується капітальний ремонт	од				312	0	0	312
Середній обсяг електроенергії, що планується спожити на рік	кВт/год				8498160	8498151	94,4	8932088
Протяжність мережі зовнішнього освітлення	од				1285,4	1285,4	100	1285,4
<i>ефективності</i>								

Середній обсяг спожитої електроенергії на 1 світлоточку в рік	тис грн	273,47							0
Середні витрати на утримання 1 світлоточки в рік	тис грн	0,36	0,36	100	0,596	0,715	120		3,577
Середні витрати на встановлення 1 світлоточки в рік	тис грн				1,6	1,92	120		
Середні витрати на встановлення 1 світлоточки в рік для капітального ремонту об'єктів зовнішнього освітлення	тис грн				1,6	0	0		
Середні витрати на 1 кВт.год	тис грн				0,68	0,68	100		0,7149
Середні витрати на 1 км мережі зовнішнього освітлення	тис грн	1,3	1,3	100	14,08	16,9	120		
<b>якості</b>									
Питома вага заміненних електроламп та світильників до загальної потреби	%	20	20	100					
Динаміка споживання електроенергії на 1 світлоточку в рік порівняно з попереднім роком	%	1,001	1,001	100					
Питома вага відремонтованих світлоточок до загальної потреби	%	10	10	100					
Питома вага відремонтованих мереж зовнішнього освітлення до загальної потреби	%	52	52	100					
Динаміка рівня освітлення вулиць	%	0,4	0,4	100					
Темп зростання середніх витрат на 1 км мережі зовнішнього освітлення, порівняно з попереднім роком	%				5,47	23	420,5		
Темп зростання середніх витрат на 1 кВт год, порівняно з попереднім роком	%								5,13
Динаміка кількості скарг населення на якість освітлення вулиць порівняно з попереднім роком	%	0,5	0,5	100					
<b>Підпрограма «Збереження та утримання на належному рівні зеленої зони населеного пункту та поліпшення його екологічних умов»</b>									
<b>затрат</b>									
Обсяг видатків	тис грн	12476,8	12245,6	98,1	8425,5	8041,2	95,4		10022,8
Площа території об'єктів зеленого господарства, яка підлягає санітарному прибиранню (догляду)	га	132,6	132,6	100					
<b>продукту</b>									
Територія об'єктів зеленого господарства, на якій планується санітарне прибирання (догляд)	га	132,6	132,6	100					
Територія об'єктів зеленого господарства, на якій планується догляд	га				132,6	132,6	100		124,9
<b>ефективності</b>									
Середні витрати на санітарне прибирання (догляд) 1 га території об'єктів зеленого господарства	тис грн	0,227	0,227	100					
Середні витрати на догляд 1 га території об'єктів зеленого господарства	тис грн				88,8	105,6	118,9		80,3
<b>якості</b>									
Темп зростання середніх витрат на санітарне прибирання (догляд) 1 га території об'єктів зеленого господарства, порівняно з попереднім роком	%	29,7	29,7	100					
Темп зростання середніх витрат на догляд 1 га території об'єктів зеленого господарства, порівняно з попереднім роком	%				1,4	19	1357		

<b>Підпрограма «Санітарне прибирання»</b>								
<i>затрат</i>								
Обсяг видатків	тис грн				3673,5	3673,5	100	5494,2
<i>продукту</i>								
Територія об'єктів зеленого господарства, на якій планується санітарне прибирання	га				132,6	132,6	100	124,9
<i>ефективності</i>								
Середні витрати на санітарне прибирання 1 га території об'єктів зеленого господарства	тис грн				31,84	37,89	119,0	43,99
<i>якості</i>								
Темп зростання середніх витрат на санітарне прибирання 1 га території об'єктів зеленого господарства, порівняно з попереднім роком	%				1,4	19	1357	
<b>Підпрограма «Утримання в належному стані об'єктів, задіяних в прийомі поверхневого стоку в дощову каналізацію (очисних споруд, насосних станцій, відкритих колекторів) та «Забезпечення утримання в належному технічному стані об'єктів вулично-дорожньої мережі»</b>								
<i>затрат</i>								
Обсяг видатків	тис грн	11512,9	6590,89	57,2	9556,2	5911,5	61,9	37927,2
в тому числі на:								
Виконання поточного ремонту доріг	тис грн				521,9	464,1		0
Виконання робіт по утриманню, прибирання та поточному ремонту штучних споруд	тис грн				3066,2	2883,8		8818,2
Виконання поточного ремонту дощової каналізації, очистки дощоприймачів	тис грн	357,0	323,1	90,5	406,3	359,8		1160,1
Зимове утримання доріг	тис грн				1919,1	935,8		5557,1
Утримання ТРЗДР	тис грн				1642,7	1237,9		6652,6
Капітальний ремонт тротуарів	тис грн				1000	0		10298,5
Система відеоспостереження «Безпечне місто»	тис грн				1000	29,96		2620,8
Капітальний ремонт Аляудської переправи	тис грн							2820
Кількість об'єктів, задіяних в прийомі поверхневого стоку в дощову каналізацію, що підлягають утриманню (колодязів)	од	1074	316	29,4				
<i>продукту</i>								
Площа міських шляхів, на якій планується проведення поточного ремонту доріг	тис кв.м.				2,048	2,048	100	
Площа штучних споруд, на яких планується виконання робіт по утриманню, прибиранню та поточному ремонту штучних споруд	тис кв.м.				1	1	100	1,0
Кількість заходів з очистки об'єктів, задіяних в прийомі поверхневого стоку в дощову каналізацію	од	700	316	45,1				3
Кількість заходів з очистки об'єктів, задіяних в прийомі поверхневого стоку в дощову каналізацію	тис кв.м.				6	6	100	
Площа доріг, що планується утримувати в належному стані в зимовий період	тис кв м.				2,048	2,048	100	2,048
Кількість заходів, задіяних в утриманні технічних засобів регулювання дорожнім рухом	од				12	12	100	11
Середній обсяг електроенергії, що планується спожити на рік світлофорними об'єктами	кВтгод				656	520,2	79,3	23,5
Площа капітального ремонту тротуарів	тис кв м				6,25	0	0	27,196
Кількість об'єктів Аляудської переправи, на яких планується капітальний ремонт	од							2

(понтони)									
Кількість об'єктів, на яких планується придбання та монтаж системи відеоспостереження «Безпечне місто»	од				20	0	0	20	
<b>ефективності</b>									
Середні витрати на виконання поточного ремонту доріг	тис грн				220	264	120		
Середні витрати на виконання робіт по утриманню штучних споруд за добу	тис грн				2,7	3,24	120	4,414	
Середні витрати на 1 об'єкт, що задіяний в прийомі поверхневого стоку в дощову каналізацію	тис грн	0,28	0,28	100	0,38	0,456	120	1,01	
Середні витрати на зимове утримання доріг за годину	тис грн				0,185	0,222	120	0,26	
Середні витрати на 1 захід, задіяних в утриманні технічних засобів регулювання дорожнім рухом	тис грн				151	181,2	120	1,86	
Середні витрати на 1 кВт год, що споживається світлофорними об'єктами	тис грн				1,3047	1,38	120	1,53	
Середні витрати на 1 кв м капітального ремонту тротуарів	тис грн				160	0	0	0,25	
Середні витрати на придбання та монтаж системи відеоспостереження «Безпечне місто»	тис грн				50	0	0	131,04	
Середні витрати на 1 об'єкт Аляудської переправи, на яких планується капітальний ремонт (понтони)	тис грн							1410	
<b>якості</b>									
Темп зростання обсягів видатків, порівняно з попереднім роком	%	100							
Темп зростання кількості заходів з очистки об'єктів, задіяних в прийомі поверхневого стоку в дощову каналізацію порівняно з попереднім роком	%	112	112	100					
Темп зростання, порівняно з попереднім роком:									
середніх витрат на виконання поточного ремонту доріг	%				0	23			
середніх витрат на 1 об'єкт, що задіяний в прийомі поверхневого стоку в дощову каналізацію	%				18,75	23	123	165,79	
середніх витрат на виконання робіт по утриманню штучних споруд за добу	%							63,48	
середніх витрат на зимове утримання доріг за годину	%				0	23		40,54	
середніх витрат на 1 захід, задіяних в утриманні технічних засобів регулювання дорожнім рухом	%				0	23		68,63	
середніх витрат на 1 кВт год, що споживається світлофорними об'єктами	%				0	23		17,24	
середніх витрат на 1 кв м капітального ремонту тротуарів	%				0	23		56,25	
середніх витрат на придбання та монтаж системи відеоспостереження «Безпечне місто»	%				0	23		162,08	
середніх витрат на 1 об'єкт Аляудської переправи, на яких планується капітальний ремонт (понтони)	%							100	
<b>Підпрограма «Утримання вічного вогню» та «Інші видатки з благоустрою»</b>									
<b>затрат</b>									
Обсяг видатків на утримання вічного вогню	тис грн	12,0	4,22	35	60,08	45,86	76,4	51,2	

Обсяг видатків на утримання та поточний ремонт МАФ	тис грн				1345,44	1085,81	80,7	2236,5
Обсяг видатків на утримання звалища листя	тис грн				215,75	72,34	33,5	288,4
<i>продукту</i>								
Кількість МАФ, які планується утримувати	од				189	189	100	390
Кількість МАФ, які планується відремонтувати	од				77	112	145,5	74
Утримання звалища листя	м/год				422,5	351	83,1	0,481
<i>ефективності</i>								
Середні витрати на утримання 1 одиниці МАФ	тис грн				3,688	4,4016	119,2	114,884
Середні витрати на ремонт 1 одиниці МАФ	тис грн				0,465	0,556	120	0,564
Середні витрати на утримання звалища листя за 1 м/год	тис грн				0,481	0,277	57,6	0,599
<i>якості</i>								
Темп зростання середніх витрат на утримання 1 одиницю МАФ, порівняно з попереднім роком	%	153	153	100				25
Темп зростання середніх витрат на ремонт 1 одиницю МАФ, порівняно з попереднім роком	%				0	23		21,29
Темп зростання обсягів видатків, порівняно з попереднім роком	%				0	23		
Темп зростання середніх витрат на утримання звалища листя, порівняно з попереднім роком	%				0	23		24,53
<b>Підпрограма «Погашення кредиторської заборгованості»</b>								
<i>затрат</i>								
Обсяг видатків	тис грн	2451,5	2451,5	100	7191,4	7191,4	100	2726,4
<i>продукту</i>								
<i>ефективності</i>								
<i>якості</i>								
Відсоток погашення кредиторської заборгованості	%	100	100	100	100	100	100	100
<b>Підпрограма «Придбання матеріалів, обладнання, інвентарю, спецавтотехніки для благоустрою міста»</b>								
<i>затрат</i>								
Обсяг видатків	тис грн				3073,0	1359,3	44,2	20000
<i>продукту</i>								
Кількість спецтехніки (у т.ч. контейнерів для збору ТПВ), що планується придбати	од				216	4	1,8	27
<i>ефективності</i>								
Середні витрати на придбання 1 одиниці спеціальної техніки (у т.ч. контейнерів для збору ТПВ)	тис грн				10,796	339,83	3141,8	740,74
<i>якості</i>								
Темп зростання середніх витрат на придбання 1 одиниці техніки, порівняно з попереднім роком	%				0	0	0	

Проведений аналіз результативних показників бюджетної програми з благоустрою засвідчив, що показники, визначені паспортами бюджетної програми, обрані таким чином, що не дають повної та чіткої інформації про результати проведеної роботи і не дозволяють достовірно оцінити рівень досягнення мети бюджетної програми. А щорічна зміна окремих результативних показників заважає оцінити їх розвиток у динаміці.



Дослідження результативних показників в розрізі груп засвідчило наступне:

### ***Показники затрат***

В 2013 році по окремим підпрограмам паспортом бюджетної програми були передбачені показники затрат, що визначали не лише обсяги видатків, а й структуру ресурсів (наприклад, площа земель водного фонду, яка потребує благоустрою, протяжність мереж зовнішнього освітлення, кількість світлоточок тощо).

Проте, паспортами на 2014 та 2015 роки по всім підпрограмам бюджетної програми показником затрат обрано лише «обсяг видатків», без визначення обсягів та структури ресурсів, які забезпечують виконання бюджетної підпрограми та характеризують структуру її витрат, як то передбачено Загальними вимогами до визначення результативних показників бюджетних програм [10] та наказу Міністерства фінансів України «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» [12].

Із 9 досліджуваних підпрограм на 100% виконано показник «Обсяг видатків» лише за 3 підпрограмами. А саме, в 2013 році «Утримання в належному стані земель водного фонду» та «Погашення кредиторської заборгованості», в 2014 році «Санітарне прибирання» та «Погашення кредиторської заборгованості». Тоді як по іншим підпрограмам зазначений показник затрат недовиконано (рівень виконання коливався від 27,8% до 95,4%).

Щодо показника затрат «Обсяг видатків» по підпрограмі «Погашення кредиторської заборгованості», який згідно звіту про виконання паспорту бюджетної програми виконано в повному обсязі, в ході дослідження встановлено розбіжність між даними паспорта та даними бюджетної звітності (Звіту про заборгованість за бюджетними коштами форма №7д, 7м за загальним та спеціальним фондами) Департаменту ЖКГ.

Так, в паспорті бюджетної програми на 2013 рік передбачено погашення кредиторської заборгованості в сумі 2451,1 тис грн, тоді як за даними бюджетної звітності кредиторська заборгованість складала 2 007,8 тис грн або на 443,3 тис грн менше. В 2014 році паспортом визначено кредиторську заборгованість в сумі 7191,4 тис грн, яка згідно звітності склала 7 239,5 тис грн або на 48,1 тис грн більше. На 2015 рік кредиторська заборгованість за паспортом бюджетної програми передбачена в сумі 2 726,4 тис грн проте фактично її сума склала 2 758,1 тис грн, що на 31,7 тис грн більше.

Таким чином, внесення до паспорта бюджетної програми недостовірної інформації не дозволяє об'єктивно оцінити рівень виконання бюджетної програми.

### ***Показники продукту***

Аналіз визначених паспортами бюджетної програми показників продукту засвідчив про їх виконання в запланованому обсязі по 6 підпрограмам. Проте, окремі показники продукту недовиконані (утримання звалища листя – 83,1% та кількість спецтехніки, що планується придбати – 1,8%) та окремі показники продукту взагалі не виконано – «кількість об'єктів Аляудської переправи, на

яких планується ремонт (понтони)», «кількість об'єктів, на яких планується придбання та встановлення системи відео спостереження «Безпечне місто».

Паспортом бюджетної програми на 2013 рік за підпрограмою «Забезпечення функціонування мереж зовнішнього освітлення» передбачено показники продукту «кількість світлоточок, які планується встановити» та «рівень освітлення вулиць на кінець поточного року», які в звіті про виконання паспорту бюджетної програми взагалі не оцінені.

#### ***Показники ефективності***

Згідно звіту про виконання паспорту бюджетної програми за 2013 рік, всі заплановані показники ефективності виконані на рівні 100%, тоді як майже по всіх показниках ефективності за 2014 рік допущено перевиконання на 18-20%, що вказує на перевитрачання запланованих середніх витрат на проведення заходів з благоустрою.

По підпрограмі «Придбання матеріалів, обладнання, інвентарю, спецавтотехніки для благоустрою міста» на 2014 рік показник ефективності «Середні витрати на придбання 1 одиниці спеціальної техніки (у т.ч. контейнерів для збору ТПВ)» заплановано в 10,79 тис грн. (придбання 216 контейнерів для збору ТПВ), який фактично склав 339,83 тис грн., перевищивши плановий в 31 раз. Разом з тим, в ході дослідження встановлено, що Департамент ЖКГ в 2014 році придбав 260 контейнерів замість відображених з звіту про виконання паспорту 4 одиниць, а тому показник ефективності визначено не достовірно.

#### ***Показники якості***

Майже всі показники якості визначені як темп зростання середніх витрат на одиницю продукту, що не відповідає Примірному переліку результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів [11] та не дозволяє оцінити результати від дії програми.

Наприклад, показником якості обрано «Темп зростання середніх витрати на санітарне прибирання 1 га території об'єктів зеленого господарства у порівнянні з попереднім роком», який свідчить тільки про здороження вартості робіт. При цьому, вказаний показник не дозволяє оцінити наскільки виконання цих робіт допомогло зберегти зелену зону міста та сприяло поліпшенню його екологічних умов (кінцева мета підпрограми).

Згідно п.5 наказу Міністерства фінансів від 10.12.2010 №1536, показники якості повинні характеризувати динаміку досягнення мети та виконання завдань бюджетної програми, відповідність створеного продукту установленим стандартам (нормативам), рівень реалізації інвестиційних проектів, виконання робіт, ступінь готовності об'єктів, якість створеного продукту; рівень задоволення користувачів послугами; висвітлюють послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій, користь від реалізації бюджетної програми.

До того ж, дослідженням встановлено недотримання (перевиконання) визначених показників якості щодо темпів зростання середніх витрат на одиницю продукту, що вказує на зростання середніх витрат на проведення заходів з благоустрою більшими темпами, ніж заплановано.

Отже, неякісне обрання результативних показників паспорта бюджетної програми та недостовірне визначення окремих показників не

**дозволяє в кінцевому результаті достовірно оцінити рівень досягнення мети бюджетної програми – підвищення рівня благоустрою міста.**

Так як п.9. Порядку проведення Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм [7] передбачено, що у разі недостатності або відсутності чітко визначених результативних показників Держфінінспекцією, її територіальними органами разом з головним розпорядником бюджетних коштів визначаються найбільш важливі звітні дані про надані послуги, виконані роботи, реалізовані продукти або фінансові результати, які можуть характеризувати стан реалізації цілей бюджетної програми, в ході дослідження аудиторська група провела роботу по визначенню найбільш важливих звітних даних для їх оцінки.

За наслідками проведеної роботи з'ясовано, що на час проведення дослідження головним розпорядником коштів не запроваджена єдина узагальнююча звітність про виконання бюджетної програми з благоустрою, що не відповідає Правилам складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання [12] в частині підтвердження результативних показників офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю. Крім того, акти виконаних робіт складаються таким чином, що не дозволяють достовірно визначити обсяг робіт (наданих послуг) за рік.

**А тому, на теперішній час об'єктивно оцінити рівень виконання та досягнення результативних показників бюджетної програми з благоустрою міста Миколаєва по Департаменту ЖКГ не надається можливості.**

Таким чином, проведений аналіз фінансування дослідженої бюджетної програми благоустрою міста Миколаєва засвідчив, що протягом 2013-2014 років рівень надходження коштів становив 86,7% бюджетних призначень. Водночас, показники продукту виконано по 6 із 9 підпрограм, а показники ефективності та якості перевиконано на 18-20%, що спричинено перевищенням середніх витрат на одиницю отриманого продукту.

Враховуючи викладене аудиторською групою визначено проблему державного фінансового аудиту: **Які фактори перешкоджають виконанню у повному обсязі всіх запланованих заходів у сфері благоустрою міста Миколаєва та об'єктивно оцінити рівень досягнення мети бюджетної програми, а також не дозволяють максимально ефективно використовувати наявні ресурси.**

### **Розділ 3. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ**

**Гіпотеза 1. *Наявність проблем при визначенні потреби в коштах на заходи бюджетної програми та недостатнє її забезпечення по окремим напрямкам не дозволяє підвищити рівень благоустрою міста, тоді як недофінансування відповідно до виділених асигнувань призводить до виникнення кредиторської заборгованості.***

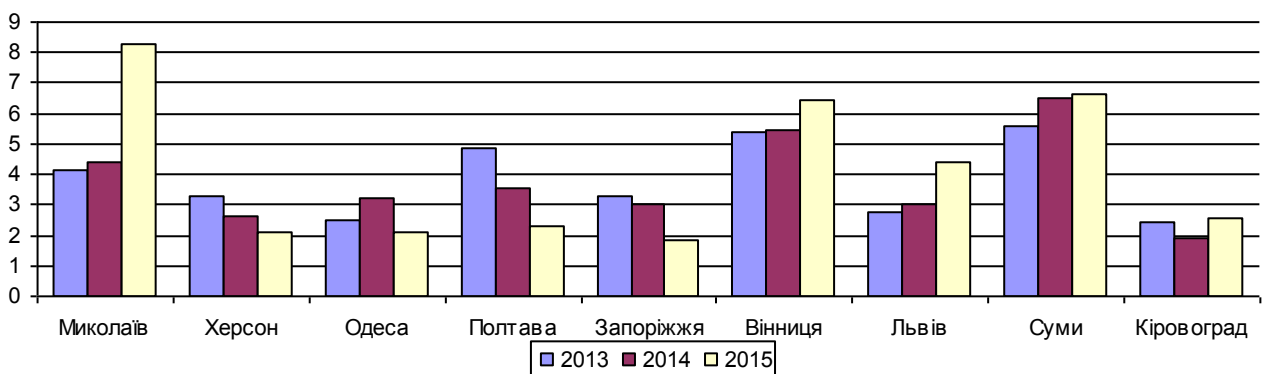
Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] визначено, що до відання виконавчих органів міських рад належить організація

благоустрою населених пунктів, залучення на договірних засадах з цією метою коштів, трудових і матеріально-технічних ресурсів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також населення; здійснення контролю за станом благоустрою населених пунктів, організації озеленення, охорони зелених насаджень і водойм, створення місць відпочинку громадян.

Згідно рішень Миколаївської міської ради про міський бюджет міста Миколаєва на 2013-2015 роки, питома вага видатків на житлово-комунальне господарство міста в 2013 році складала 5,61% від загальних видатків міського бюджету, в тому числі на благоустрій – 4,14% (майже 74% від виділених коштів на галузь). В 2014 році частка видатків на житлово-комунальне господарство складала 6,02%, з яких на благоустрій - 4,43% та в 2015 році – 14,9% та 8,2% відповідно.

Порівняльний аналіз питомої ваги видатків на благоустрій в місті Миколаєві з видатками по вказаному напрямку по іншим містам України засвідчив, що в 2013 році місто займало 4-ту позицію серед 9-ти обраних міст. В 2014 році питома вага видатків на благоустрій в Миколаєві зросла, піднявши місто на 3-тю позицію по частці видатків на благоустрій в загальній сумі видатків бюджету, після Сум і Вінниці. Та в 2015 році Миколаїв взагалі зайняв першу позицію.

#### Питома вага видатків на благоустрій, в загальній сумі видатків бюджету, по містах України (%)



Отже, обсяг видатків на благоустрій міста Миколаєва щорічно зростає та в 2015 році їх питома вага, в загальному обсязі видатків бюджету міста, досягла найвищого результату серед дев'яти міст України – 8,29%, випередивши не лише Суми та Вінницю (6,62% та 6,45%), а й Львів (4,4%) та Одесу (2,1%), де видаткова частина бюджету на порядок вища.

Зазначене свідчить, що в Миколаєві при формуванні міського бюджету приділяється значна увага утриманню об'єктів благоустрою.

По Департаменту ЖКГ, який визначено одним з головних розпорядників коштів, видатки на програму благоустрою за 2013-2014 роки та 9 місяців 2015 року склали відповідно 36 626,3 тис грн, 46 013,57 тис грн та 73 357,9 тис грн.

Водночас, при формуванні бюджетного запиту на 2013-2015 роки та розрахунку потреби у видатках, необхідних для виконання заходів бюджетної програми за КТКВК 100203 «Благоустрій міст, сіл, селищ», потреба на благоустрій по Департаменту ЖКГ була значно вищою, ніж затверджені обсяги бюджетних асигнувань та проведено фінансування. Так, в 2013 році з міського

бюджету на благоустрій виділено лише 17,4% від розрахованої потреби, в 2014 році – 51,4% та за 9 місяців 2015 року забезпечено 58,3% річної потреби.

Коливання рівня задоволення вказаної потреби по роках зумовлено в основному значним її коливанням в розрізі років. Зокрема, в 2013 році потреба була визначена в сумі 209 926,6 тис грн, в 2014 році – 89 432,4 тис грн та в 2015 році – 125 713,8 тис гривень.

Поглиблене дослідження розрахунку потреби в розрізі підпрограм засвідчило про її суттєве зменшення в 2014 році по всім напрямкам та щорічне зменшення на «Збереження та утримання на належному рівні зеленої зони населеного пункту та поліпшення його екологічних умов», при зростанні середніх витрат на догляд 1 га території об'єктів зеленого господарства з 123,6 тис грн в 2014 році до 204,3 тис грн в 2015 році.

З'ясуванням основних причин зменшення потреби за вказаним напрямком встановлено, що відповідно до п. 5 ст. 28 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» [4], «у містах та інших населених пунктах ведеться облік зелених насаджень та складається їх реєстр за видовим складом та віком. Облік зелених насаджень проводиться органами місцевого самоврядування».

Також, серед основних завдань Програми ЖКГ 2010-2014 визначено «Завершення інвентаризації об'єктів зовнішнього освітлення, діючих кладовищ, пляжів, зелених зон загального користування, необхідних обсягів робіт та обсягів фінансування для приведення їх в належний стан», що передбачає проведення паспортизації об'єктів благоустрою, яке через невиконання було уключено і в наступну Програму ЖКГ 2015-2019. Але, на теперішній час Департамент ЖКГ не має діючого реєстру об'єктів зелених насаджень міста.

На час дослідження по 98 об'єктам зелених насаджень, що закріплені за Департаментом ЖКГ рішенням міської ради, складено паспорти по 38 об'єктам, які хоча і містять вичерпну інформація про паспортизовані об'єкти зелених насаджень, проте не дають повної інформації по місту.

Слід зазначити, що інвентаризація зелених насаджень здійснюється Департаментом ЖКГ за кошти КТКВК 240601 «Охорона та раціональне використання природних ресурсів», на які протягом дослідженого періоду виділено 179,3 тис грн. Незважаючи на те, що роботи по об'єктам зеленого господарства тривають постійно (обрізка, знесення, висадження тощо), зміни до паспортів не вносяться. Отже, коли буде повністю закінчена паспортизація об'єктів зелених насаджень, створені паспорта не будуть відповідати реальній дійсності та знадобляться додаткові кошти для їх уточнень.

Як наслідок, при визначенні обсягів робіт на утримання досліджуваних об'єктів, головний розпорядник не володіє повною та достовірною інформацією про об'єкти (кількість, площа, вік, об'єм тощо), що в подальшому впливає на достовірність визначення потреби у видатках на їх утримання.

Наприклад, за даними бухгалтерського обліку Департаменту ЖКГ, на його балансі обліковується 731 307 дерев, при відсутності інформації про їх розподіл по видам та за віком. Але, відповідно до розділу 9.1 «Догляд за об'єктами благоустрою зеленого господарства» Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України [13], догляд за деревами та чагарниками передбачає кратність їх поливу в залежності від вікового рівня.

Отже, **якісно спланувати обсяг робіт та видатки на утримання об'єктів благоустрою, зокрема догляд за зеленими насадженнями, не дозволяє відсутність повної інформації про ці об'єкти.**

Аналогічна ситуація і щодо інвентаризації об'єктів зовнішнього освітлення, проведення якої практично не розпочато. В ході збору інформації в ГДМБ з'ясовано, що на його балансі знаходиться лише частина мережі зовнішнього освітлення міста Миколаєва отримана як нова або після капітального ремонту, тоді як по договорах з Департаментом ЖКГ Підприємство обслуговує всю мережу освітлення міста. Дослідженням встановлено, що частина об'єктів зовнішнього освітлення (що на балансі ГДМБ) зовсім незначна та складає, відносно загальної мережі: по опорам – 2%, дротам – 0,01%, кабелям – 0,1%, СІП – 1,8%, щитам керування – 0,3%, світильникам – 0,8%.

Іншою проблемою при визначенні потреби та видатків на благоустрій залишається їх планування на **утримання об'єктів**, тоді як більшість із них потребує **капітального ремонту, модернізації та переобладнання.**

Так, за даними виробничого плану Комунального підприємства ГДМБ (Госпрозрахункова дільниця механізації будівництва) (далі – ГДМБ), реальна потреба підприємства в коштах для технічного обслуговування мереж зовнішнього освітлення на 2013-2015 роки склала відповідно 34,7 млн грн, 64,2 млн грн та 71,5 млн грн, при заявленій в бюджетному запиті в 33,9 млн грн, 37,0 млн грн та 37,9 млн гривень.

Зокрема, при розрахунку реальної потреби підприємство планувало заміну всіх світильників з лампами розжарювання та ртутними лампами на більш енергозощаджуючі – світильники з натрієвими лампами. Фактично щороку виділяються кошти на проведення часткової заміни, проте їх обсяг незначний (за 2013-2014 роки та 9 місяців 2015 частина замінених ламп зросла з 48% до 61%, тобто на 13%) та відсутня планомірність в їх проведенні (не проведена інвентаризація об'єктів зовнішнього освітлення та відсутні плани модернізації). За інформацією ГДМБ, повна заміна світильників дозволить щорічно економити 1 251 тис кВт електроенергії. При сьогоднішньому рівні цін на електроенергію це складає 919 тис грн на рік, а з урахуванням запланованого значного здороження тарифів на електроенергію в 2016-2017 роках, проведена заміна дозволить заощадити і значно більше. Враховуючи економію, вказана модернізація окупиться менш ніж за 10 років. До того ж, відповідно до стандартів, рівень освітлення натрієвими лампами на порядок вище, ніж аналогічних ламп розжарювання, що дозволить покращити освітлення на вулицях міста.

Аналогічно, за розрахунками Комунального спеціалізованого монтажньо-експлуатаційного підприємства (далі – КСМЕП), щорічна потреба на утримання технічних засобів регулювання дорожнім рухом та відновлення дорожньої розмітки протягом 2013-2015 років складала близько 10 млн грн кожного року, тоді як Департаментом ЖКГ до розрахунку потреби у видатках на заходи благоустрою по КТКВК 100203 та на капітальні видатки по КТКВК 170703 включалося до 5 млн гривень. Зокрема, щороку КСМЕП планувало будівництво 7 нових світлофорних об'єктів на аварійно небезпечних ділянках на суму 1 260

тис грн та реконструкцію 4 об'єктів на суму 500 тис грн, які фактично не профінансовано.

**Отже, фінансування бюджетної програми з благоустрою переважно на поточне утримання об'єктів благоустрою стримує рівень їх оновлення.**

Слід зазначити, що фінансування заходів з будівництва нових світлофорних об'єктів, утримання технічних засобів регулювання дорожнім рухом та відновлення дорожньої розмітки передбачалося не лише за КТКВК 100203 «Благоустрій міст, сіл, селищ», а і по КТКВК 150101 «Капітальні вкладення» і по КТКВК 170703 «Видатки на проведення робіт, пов'язаних із будівництвом, реконструкцією, ремонтом, утриманням автомобільних доріг та підвищення безпеки руху».

Внаслідок тривалої експлуатації та в результаті збільшення навантаження на мости відбувається швидке їх руйнування та виникає потреба в їх капітальному ремонті.

За даними Департаменту ЖКГ, в аварійному стані знаходяться 2 мости через річки Південний Буг і Інгул, а також шляхопровід у Широкій Балці, Аляудська переправа, яка є єдиним джерелом життєзабезпечення мешканців півострова Аляуди.

Реконструкція понтонної переправи виконувалася у 1994 році, а також з 2008 по 2012 роки було виконано роботи по заміні 4 понтонів з 6 аварійних. У зв'язку з не завершенням робіт, Аляудська переправа потребує негайного капітального ремонту.

Слід зазначити, що в 2014 році Департаментом ЖКГ подавався розрахунок потреби на виготовлення та експертизу проектно-кошторисної документації по капітальному ремонту шляхопроводу в Широкій Балці (500 тис грн) та Інгульського і Південобузького мостів (1200 тис грн). В 2015 році визначалася потреба в капітальному ремонті Аляудської переправи (2820 тис грн на виготовлення та встановлення пантонів), а також була розрахована потреба в капітальному ремонті Інгульського мосту в сумі 13000 тис грн та Південобузького – в 7 000 тис гривень. Проте, в дослідженому періоді вказані роботи не фінансувалися.

Крім того, недостатнє забезпечення потреби в коштах на проведення ремонту автодоріг міста негативно позначається на безпеці дорожнього руху та стає причиною дорожньо-транспортних пригод. Так, за інформацією КП «ЕЛУ автодоріг», протягом 2013-2014 років та 9 місяців 2015 року Державною виконавчою службою накладено штрафні санкції на КП «ЕЛУ автодоріг», як на балансоутримувача доріг та мостів, за нанесену шкоду постраждалим у ДТП на дорогах міста Миколаєва. Так, на виконання постанов Державної виконавчої служби по 12 справам КП «ЕЛУ автодоріг» відшкодовано шкоди при ДТП в загальній сумі **222,4** тис грн, що є неефективним витрачанням коштів комунального підприємства.

**Отже, недостатнє забезпечення потреби в коштах по окремих напрямках благоустрою міста призводить до фізичного зносу та аварійного стану об'єктів, що не сприяє підвищенню благоустрою.**

Крім того, за досліджений період бюджетна програма за КТКВК 100203 «Благоустрій міст, сіл, селищ» профінансована за кошти міського бюджету на рівні 86,7% від обсягу виділених асигнувань, в тому числі в 2013 році – 79,8%, в 2014 році – 86,1% та за 9 місяців 2015 року – 91,8%. У зв'язку з цим, на кінець року по програмі утворилася кредиторська заборгованість за виконані роботи (надані послуги).

Так, за даними бюджетної звітності Департаменту ЖКГ, кредиторська заборгованість на початок 2013 року складала 2 007,8 тис грн, на початок 2014 року – 7 239,5 тис грн та початок 2015 року – 2 758,1 тис гривень.

**Отже, не повне проведення фінансування відповідно до виділених обсягів бюджетних асигнувань призводить до щорічного утворення кредиторської заборгованості.**

***Гіпотеза 2. Недосконала організація проведення процедур закупівель Департаментом ЖКГ призводить до нераціонального та неефективного витрачання бюджетних коштів.***

За період 2013-2014 та 9 місяців 2015 року за програмою благоустрою Департаментом ЖКГ укладено 112 договорів, виконавці по яким визначені як переможці за процедурами закупівель, що передбачені Законами України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 №2289 та від 10.04.2014 №1197, з них в 2013 – 30, в 2014 – 39 та за 9 місяців 2015 – 43 процедури.

Треба зазначити, що метою застосування процедури закупівлі за Законом [5,6] є створення конкурентного середовища, розвиток добросовісної конкуренції, забезпечення раціонального та ефективного використання коштів.

В дослідженому періоді Департаментом ЖКГ укладено 60 договорів про закупівлю або 54% від загальної кількості (112 договорів), процедуру визначення переможців по яких проведено як переговорну (до квітня 2014 – закупівля в одного учасника), з яких в 2013 – 14, в 2014 – 24 та за 9 місяців 2015 – 22 процедури. Відкриті торги проведено по укладеним 52 договорам або 46 % від загальної кількості, з них в 2013 – 16, в 2014 – 15 та за 9 місяців 2015 – 21 процедура.

Досліджуючи умови застосування переговорної процедури закупівлі, які визначаються ст. 39 Закону України [6] та ст. 39 Закону України [5] для закупівлі в одного учасника, встановлено, що Департаментом ЖКГ застосовано вказану процедуру закупівлі при укладанні **26 договорів або 23%** від загальної кількості з причини **відсутності конкуренції на відповідному ринку** (у тому числі з технічних причин), внаслідок чого договір про закупівлю може бути укладено лише з одним постачальником.

Зазначена процедура проведена на закупівлю послуг з постачання електроенергії для об'єктів зовнішнього освітлення та для світлофорних об'єктів, (переможець – ПАТ «Миколаївобленерго») та на закупівлю газу природного для утримання вічного вогню (переможець – ПАТ «Миколаївгаз»). Зазначені переможці є природними монополістами, що надають послуги за регульованими тарифами. Крім того, процедуру застосовано до предметів



закупівлі щодо охорони двох мостів (переможець – Управління Державної служби охорони при УМВС України в Миколаївській області).

Також, переговорна процедура закупівлі проводилась Департаментом ЖКГ з причини, що **замовником було двічі відмінено процедуру закупівлі через відсутність достатньої кількості учасників**, по результатам яких укладено **34 договори або 31%** від загальної кількості.

Дослідженням проведених переговорних процедур із зазначеної причини встановлено, що по напрямках із забезпечення функціонування мережі зовнішнього освітлення та експлуатації світлофорної сигналізації і автоматизованої системи керування дорожнім рухом в місті не існує конкуренції. Договори укладаються з комунальними підприємствами, основною метою діяльності яких є забезпечення функціонування вищезазначених напрямків.

Так, по забезпеченню функціонування мережі зовнішнього освітлення Департаментом ЖКГ виділено три предмета закупівлі: «Поточний ремонт мереж зовнішнього освітлення», «Утримання мереж зовнішнього освітлення» та «Транспортування та розподіл електроенергії», переговорна процедура по яким проводиться після двох проведених відкритих торгів.

Так, по предмету закупівлі «Утримання мереж зовнішнього освітлення» на 2015 рік Департаментом ЖКГ в жовтні 2014 оголошено проведення процедури перших відкритих торгів та в листопаді-грудні 2014 проведено дві процедури відкритих торгів, учасником яких було лише ГДМБ. Зазначені процедури відмінено через відсутність достатньої кількості учасників. Третю процедуру закупівлі по цьому предмету проведено в січні 2015 по переговорній процедурі, до участі в якій запрошено ГДМБ, з яким по результатам переговорів і укладено договір на суму 5 145,4 тис грн (з ПДВ), що не перевищує попередні пропозиції відкритих торгів.

Аналогічна ситуація щодо визначення переможця по всім трьом предметам закупівель по забезпеченню функціонування мережі зовнішнього освітлення в 2013 та в 2014 роках, по яким виконавцем визначено ГДМБ. Слід зазначити, що процедуру закупівлі по цим трьом предметам Департамент ЖКГ проводить два рази на рік, а отже для забезпечення функціонування мережі зовнішнього освітлення проводиться 6 процедур закупівель на рік.

За предметом закупівлі «Послуги з монтажу та експлуатації світлофорної сигналізації та автоматизованої системи керування дорожнім рухом», переговорна процедура в 2013-2014 роках проводилась після двох проведених відкритих торгів, аналогічно вищезазначеним процедурам, з визначенням переможцем КСМЕП.

Таким чином, при відсутності реальної конкуренції за **зазначеними напрямками постійними виконавцями робіт є два комунальних підприємства міста, які працюють переважно на благоустрій Миколаєва за договорами з Департаментом ЖКГ**. Постійне обрання вказаних виконавців робіт шляхом проведення переговорної процедури не сприяє досягненню мети Закону України [5, 6] щодо раціонального та ефективного використання коштів.

В ході дослідження процедур закупівлі визначено, що 25 договорів або 23% від загальної кількості (112 договорів), укладено по результатам процедур, учасниками яких були лише три підприємства: ТОВ «Миколаївзеленгосп», КП ММР «Миколаївська ритуальна служба» та КП «ЕЛУ автодоріг», з якими протягом трьох років укладались договори по визначених напрямках. При цьому, 8 закупівель або майже третина з них проведено за переговорною процедурою.

Так, за напрямками «Зимове утримання доріг», «Прибирання штучних споруд» та «Утримання штучних споруд» постійним виконавцем є КП «ЕЛУ автодоріг», причому при проведенні відкритих торгів конкуренцію переможцю складав ТОВ «Миколаївзеленгосп», а за відсутності достатньої кількості учасників КП «ЕЛУ автодоріг» визначалось переможцем за переговорною процедурою.

Подібна ситуація й щодо напрямків «Прибирання міських кладовищ», «Догляд за кладовищами» та «Догляд за пляжами». Переможцем процедур закупівель протягом трьох років визначалось КП ММР «Миколаївська ритуальна служба», конкуренцію якому на відкритих торгах складало лише ТОВ «Миколаївзеленгосп». За напрямками «Прибирання парків, скверів, площ та майданчиків» та «Утримання малих архітектурних форм» постійним виконавцем є ТОВ «Миколаївзеленгосп», якому на відкритих торгах складали конкуренцію інші два учасники.

**Отже, значна кількість напрямків програми благоустрою має вузьке коло учасників, які хоча і створюють конкуренцію, проте виконавці цих напрямків залишаються незмінними.**

Дослідженням закупівель за переговорною процедурою встановлено випадок, коли користуючись відсутністю конкуренції, учасники збільшують вартість робіт, а отже і вартість закупівлі.

Наприклад, по предмету «Догляд за зеленими насадженнями» в січні 2015 року проведено переговорну процедуру закупівлі з ТОВ «Миколаївзеленгосп» після двох відмінених відкритих торгів в листопаді і грудні 2014 через участь в них менше двох учасників, єдиний учасник – ТОВ «Миколаївзеленгосп» з пропозиціями 3 783,8 тис грн та 3 691,2 тис грн відповідно. Але при проведенні переговорної процедури учасник надав пропозицію в 3 946,5 тис грн, що на **255,3** тис грн або майже на 7% більше останньої власної пропозиції на відкритих торгах. Такі зміни ціни відбулись за рахунок збільшення вартостей розцінок на роботи, які прийняті Департаментом ЖКГ.

З метою встановлення причин збільшення вартості розцінок на роботи, в ході дослідження проведено аналіз кошторисів по окремих роботах та встановлено, що вартість роботи «Кронування дерев» збільшилась з 77,2 тис грн до 94,5 тис грн або на 17,3 тис гривні. Зазначене відбулось за рахунок зростання ціни одиниці послуг та за рахунок суттєвого збільшення кількості автопослуг в самих кошторисах (наприклад, робота транспортного засобу МТЗ 80 з причепом зросла з 7 годин на 100 дерев до 28 годин або майже в 4 рази).

Факторним аналізом встановлено, що збільшення ціни одиниці послуг призвело до збільшення вартості цих робіт на 5,0 тис грн (або 29% від

загального здороження), а за рахунок збільшення кількості автопослуг (кілометри, години, мото-години) вартість робіт зросла на 12,3 тис грн (або 71%).

Таким чином, **відсутність потенційної конкуренції при проведенні переговорної процедури призвела до збільшення розцінок** на одні й ті ж самі роботи, шляхом збільшення автопослуг та, відповідно, збільшення загальної вартості закупівлі по предмету «Догляд за зеленими насадженнями».

Також, за відсутності конкуренції укладено договір за предметом «Прибирання міських кладовищ» на 2014 рік з КП ММР «Миколаївська ритуальна служба». Департаментом ЖКГ в жовтні-листопаді відмінено 2 процедури відкритих торгів через відсутність учасників. До процедури закупівлі в одного учасника запрошено КП ММР «Миколаївська ритуальна служба», яке і визнано переможцем з пропозицією 2 996,1 тис гривні. Треба зазначити, що КП ММР «Миколаївська ритуальна служба» є комунальним підприємством, однією з цілей діяльності якого і є прибирання кладовищ. Проте, це підприємство не брало участі у відкритих торгах, що передували процедурі закупівлі в одного учасника.

Отже, діюче на теперішній час законодавство дозволяє **комунальному підприємству**, що розуміє ситуацію з відсутністю реальної конкуренції в зазначеному сегменті, **не приймати участь у відкритих торгах, чекаючи запрошення до переговорної процедури**.

Поряд з тим, за предметом закупівлі «Утримання малих архітектурних форм» на 2015 рік Департаментом ЖКГ протягом 7 місяців у період з листопада 2014 по травень 2015 проведено 5 процедур закупівель. З них, чотири проведені у вигляді відкритих торгів, проте, ці процедури відмінено через відсутність достатньої кількості учасників. Так, на відкриті торги, проведені в листопаді 2014 року, жоден з учасників не надав пропозицій. Відкриті торги в січні 2015 відмінено через участь лише одного учасника – ТОВ «Проектбудсервіс-Юг» з пропозицією 2 526,6 тис гривень. Єдиним учасником наступних двох відкритих торгів в лютому та квітні 2015 був ТОВ «Миколаївзеленгосп» з пропозиціями 2 766,4 тис грн та 2 382,4 тис грн відповідно. П'ята процедура закупівлі проведена у вигляді переговорної з ТОВ «Миколаївзеленгосп», з яким і укладено договір на 2 382,4 тис гривень.

Треба зазначити, що Департамент ЖКГ після двох відмінених відкритих торгів проводить переговорну процедуру з учасником цих відкритих торгів, в якого пропозиція найменша. Тобто, після проведених торгів в січні та лютому 2015 Департамент ЖКГ мав право після них призначити та провести переговорну процедуру з ТОВ «Проектбудсервіс-Юг», як з учасником, який протягом минулих відмінених відкритих торгів надав найменшу пропозицію. Проте, проведення четвертих відкритих торгів по процедурі закупівлі дало змогу отримати від ТОВ «Миколаївзеленгосп» найменшу з трьох пропозицій, яка на 384 тис грн або 14% менше власної попередньої пропозиції, що і дало привід запросити ТОВ «Миколаївзеленгосп» до участі в переговорній процедурі.

Отже, у 2015 році в рамках законодавства Департаментом ЖКГ приведено виконавцем робіт з «Утримання малих архітектурних форм» ТОВ «Миколаївзеленгосп» з найменшою з усіх пропозицій.

Таким чином, **значна частина проведених Департаментом ЖКГ по програмі благоустрою закупівель по переговорній процедурі мало на меті обрання виконавця з конкурентного середовища, про це свідчить оголошення спочатку відкритих торгів. Проте, незмінність постійних виконавців по окремим напрямкам, при вузькому колі учасників, створює умови для надання виконавцями своїх пропозицій в односторонньому порядку, які Департамент ЖКГ вимушений приймати.**

Дослідженням технічних завдань та пропозицій учасників виявлено, що **великі обсяги закупівель не дають можливості обрати виконавця по окремих напрямках за більш вигідних умов та економити використання бюджетних коштів.**

Так, в ході досліджень пропозицій двох допущених до відкритих торгів учасників – ПП «Август Груп» (м.Київ) та ТОВ «Миколаївзеленгосп» по предмету закупівлі «Догляд за зеленими насадженнями» на 2015 рік роботи поділено на групи та з'ясовано, що роботи з кронування, обрізки дерев, знесення дерев м'яколистяних та твердолистяних порід в учасника ПП «Август Груп» склали 550,2 тис грн проти 1 148,1 тис грн в ТОВ «Миколаївзеленгосп», що на 597,9 тис грн або на 52% менше вартості переможця торгів. Вартість робіт з викошування газонів за пропозицією ПП «Август Груп» на 792,9 тис грн або 43% менше пропозиції переможця, а з робіт по догляду, посадці квітників літників – на 45,6 тис грн менше пропозиції переможця.

Отже, **винесення зазначених трьох напрямків догляду за зеленими насадженнями у окремі предмети призвело б до економії бюджетних коштів в сумі 1 436,4 тис грн, що є в подальшому резервом для Департаменту ЖКГ.**

На користь зазначеного свідчать і результати проведеного в ході аудиту опитування учасників відкритих торгів з закупівлі, яке показало, що таке подрібнення напрямків реалізації програми благоустрою дозволило б взяти участь у відкритих торгах невеликим підприємствам, що мають вузьку спеціалізацію.

Таким чином, в ході дослідження процедур закупівель по програмі благоустрою, проведених Департаментом ЖКГ за 2013-2014 роки та 9 місяців 2015 року в рамках діючого законодавства встановлено, що **коло учасників по більшості напрямкам програми має вузький характер та нівелює два основні принципи їх проведення: конкуренцію та максимальну економію і ефективність.**

***Гіпотеза 3. Нечітке технічне завдання до процедури закупівлі та необґрунтоване визначення розцінок по окремих роботам, яке у подальшому стає істотною умовою договорів на виконання робіт з благоустрою, дозволяє виконувати роботи на розсуд виконавця та стає причиною неефективного витрачання бюджетних коштів.***

Як зазначено в першій гіпотезі, у Департаменті ЖКГ відсутня повна інформація про паспортні дані об'єктів благоустрою, що в свою чергу впливає на визначення конкретних обсягів та умов виконання робіт (послуг) в технічних завданнях до процедури закупівлі за державні кошти, а відповідно і в договорах.

Дослідженням процедур закупівлі за державні кошти, проведених Департаментом ЖКХ встановлено, що за окремими предметами закупівлі не чітко визначені технічні завдання. Зокрема, технічне завдання до документації конкурсних торгів за предметом закупівлі «Прибирання парків, скверів, площ та майданчиків» на 2015 рік містило лише найменування та обсяг робіт (наприклад «очищення газонів та квітників від випадкового сміття при середній засміченості» в обсязі 70 803 218 кв метрів).

Через відсутність вичерпної інформації про предмет закупівлі, листом від 10.11.2014 №10/11-01 до Департаменту ЖКГ звернулося ТОВ «Карс Клінінг» за роз'ясненнями та конкретизацією умов технічного завдання про об'єкти та їх місцезнаходження, площу та кратність прибирання.

У зв'язку з цим, комітетом конкурсних торгів згідно законодавства внесено зміни до документації конкурсних торгів в частині наведення переліку об'єктів прибирання із зазначенням даних, наведених в запиті ТОВ «Карс Клінінг».

Проте, вказаний перелік не відповідав технічному завданню. Так, загальний обсяг робіт по очищенню газонів та квітників від випадкового сміття при середній, сильній засміченості та в святкові дні, а також підмітанням доріжок визначено в техзавданні в 76 673 862,4 кв м, тоді як згідно переліку він значно більше – 88 773 419,8 кв метрів. Аналогічно, обсяг робіт по очищенню урн визначено техзавданням в 91 166 шт, а в переліку наведено 99 101,6 штук.

Таким чином, **не чітке технічне завдання до процедури закупівлі за державні кошти не дає можливості оцінити фактичний обсяг робіт, який в подальшому стає істотною умовою договорів на виконання робіт (послуг).**

Аналіз договорів, укладених Департаментом ЖКГ з виконавцями робіт по програмі благоустрою міста показав, що обсяги робіт, які необхідно виконати за бюджетні кошти, також сформульовані в договорах узагальнено, не визначають їх склад, не конкретизують місце та періодичність виконання, що дозволяє виконавцям виконувати договори на власний розсуд.

Так, до складу послуг, визначених договором про закупівлю послуг за державні кошти від 06.03.2014 № 55, укладеним з КП «Миколаївська ритуальна служба» на суму (з врахуванням остаточних змін) 1 315,2 тис грн з прибирання міських кладовищ включено виконання робіт по підмітання території кладовищ, прибиранню їх від снігу, навантаження та вивіз сміття тощо.

Зокрема, прибирання передбачено на території з досконалим покриттям в кількості 5 053 340 кв м; з недосконалим покриттям – 237 296 кв м; без покриття – 491 028 кв м. (всього 5 781 664 кв м згідно остаточної редакції договору). При цьому, в договорі та технічному завданні до нього не наведена **інформація про кладовища, їх площу за типом покриття та періодичність проведення вказаних робіт.**

Водночас, за даними Департаменту ЖКГ, КП «Миколаївська ритуальна служба» обслуговує 13 міських кладовищ. При цьому, документи про розміри земельних ділянок кладовищ в розрізі типів їх покриття та призначення відсутні. А тому визначений в договорі обсяг робіт, які необхідно виконати, сформульовано Департаментом ЖКГ на підставі усереднених даних минулих років, без проведення обстежень та обмірів.

За отриманою від КП «Миколаївська ритуальна служба» інформацією, земельні ділянки, на яких розташовані кладовища, по його бухгалтерському обліку не рахуються у зв'язку з відсутністю землепорядних документів на них, а також рішень про передачу або закріплення землі.

Аналіз актів виконаних робіт за 2014 рік засвідчив, що фактично працівниками КП «Миколаївська ритуальна служба» прибиралось 5 кладовищ. Слід зазначити, що обсяги виконаних робіт в розрізі місяців різняться. Так, в липні 2014 року прибрано 6 205,14 кв м., в серпні – 5 081,32 кв м, в жовтні – 8 691,63 кв м, в грудні – 10 940,89 кв метрів. Тобто, **виконані роботи з прибирання кладовищ не носять систематичний характер.**

З'ясуванням питання визначення фактичного обсягу робіт встановлено, що вказані в актах обсяги прибирання в розрізі типу прибраної території (з удосконаленням, не удосконаленням покриттям, без покриття), визначені не фактичними замірами, а розрахунковим шляхом виходячи з кількості фактично відпрацьованого прибиральниками часу із застосуванням Норм часу на роботи з прибирання об'єктів благоустрою населених пунктів [14].

Аналогічна ситуація і з прибирання пляжів, які також обслуговувались КП «Миколаївська ритуальна служба».

Так, договором від 06.06.2104 № 165 в сумі 61,2 тис грн (з урахуванням остаточних змін) передбачено прибирання території пляжу «Стрілка» площею 54 307 кв м. Згідно паспорту пляжу «Стрілка», площа його берегової частини становить 60 000 кв м, що на 5 693 кв м більше, ніж заплановано по договору. Тобто, за весь літній сезон 2014 року Департамент ЖКГ не планував прибирання всієї площі пляжу в повному обсязі.

А так як графіки або схеми прибирання пляжу договором не передбачались, на стадії його укладання не визначено – яку ділянку і скільки разів прибирати за сезон. Зазначене дозволило підприємству самостійно визначати місце, площу та кратність прибирання. При цьому, оплата за надані послуги проводилася за площу, визначену розрахунковим шляхом: виходячи з відпрацьованого прибиральниками часу та Норм [14].

Таким чином, **відсутність чітко поставленої задачі з боку замовника дозволяє виконавцю виконувати роботи на власний розсуд.**

Договорами, укладеними з ТОВ «Миколаївзеленгосп» на догляд за зеленими насадженнями, не визначено перелік запланованих для догляду об'єктів зелених насаджень.

Наприклад, у складі технічного завдання до договору від 12.08.2014 року № 277 передбачено догляд за квітниками на площі 9 909 кв м з періодичністю 2,5 рази, при цьому перелік об'єктів договором не визначено. Аналіз актів виконаних робіт на квітниках-літниках засвідчив, що фактично роботи

виконувалися на 55 об'єктах, тоді як згідно реєстру Департаменту ЖКГ, їх кількість становить 50, а за даними актів виконаних робіт про посадку квітників, квіти висаджено на 47 об'єктах.

Тобто, за складеними актами виконаних робіт догляд здійснювався по 8 об'єктах, по яким квіти не висаджувалися, водночас по 10 об'єктах, засаджених квітами на суму 61,3 тис грн, догляд не виконувався.

**Отже, відсутність в договорі чітко визначених умов виконання робіт дозволяє виконавцю обирати об'єкти для виконання робіт на власний розсуд та стає причиною неефективного витрачання коштів.**

Аналіз формування розцінок та визначення вартості робіт по догляду за зеленими насадженнями засвідчив про наявність випадків недотримання розцінок, визначених тендерною документацією, що призвело до завищення вартості окремих послуг.

Так, згідно договору від 12.08.2014 № 277, догляд за квітниками передбачено з кратністю робіт 2,5 рази. Проте, кошторис на розрахунок розцінки, який є додатком до тендерної документації, містить роботи, які не можуть бути виконані 2,5 рази за 1 сезон (штиковка ґрунту в зиму, викопування рослин, перша обрізка суцвіть). Тобто, вартість послуги повинна складати 513,7 тис грн, тоді як фактично за роботи по догляду за квітниками оплачено 607,9 тис грн, чим завищено вартість фактично виконаних робіт у порівнянні з договором на **94,2 тис гривень**.

Згідно актів виконаних робіт, у 2014 році посаджено 942 дерева та 1 106 кущів на суму в 129,1 тис гривень. При цьому, у разі дотримання ціни на послугу з посадки дерев, визначеної договором та тендерною документацією, вартість посадки вказаних дерев та кущів повинна складати 84,14 тис грн, тобто вартість, передбачена договором, перевищена на **44,9 тис гривень**.

У 2013 році при посадці 522 штук дерев та 655 штук кущів на суму 55,2 тис грн, при умові дотримання договірної ціни на посадку, необхідно було витратити 40,8 тис грн, тобто фактично вартість передбачена договором перевищена на **14,4 тис гривень**.

**Тобто, необґрунтоване визначення розцінок по окремим видам робіт стає причиною завищення вартості робіт та неефективного витрачання бюджетних коштів.**

**Гіпотеза 4. Недосконалість запровадженої системи звітування та контролю за виконанням робіт негативно впливає на стан виконання договорів та призводить до неефективного витрачання бюджетних коштів.**

Розпорядником коштів за досліджуваною бюджетною програмою рішенням про міський бюджет визнано Департамент ЖКГ, який відповідно до діючого законодавства визначає виконавців робіт з благоустрою та, відповідно до умов договорів, контролює і приймає виконані роботи (послуги).

За інформацією Департаменту ЖКГ, з метою контролю за виконанням заходів за напрямками програми, його фахівцями здійснюються перевірки фактичного виконання робіт з вибірковою виїздом на місце їх виконання. При цьому, журнали реєстрації проведених перевірок в Департаменті ЖКГ відсутні.

Результати проведених перевірок документально не фіксувались, оскільки внутрішні розпорядчі документи Департаменту ЖКГ не передбачають та не регламентують проведення вказаних перевірок.

Поряд з цим дослідження показало, що запроваджена система контролю за виконанням робіт з благоустрою не дає можливості якісно контролювати та оцінювати стан їх виконання. Аудиторською групою визначено ряд факторів, що негативно впливають на систему контролю.

По-перше, на час проведення дослідження головним розпорядником коштів не запроваджено узагальнюючої звітності про виконання бюджетної програми з благоустрою. Також не всі обрані виконавці здійснюють узагальнення даних про виконані роботи з благоустрою, що не дозволяє Департаменту ЖКГ оцінити стан виконання договорів в натуральних обсягах.

Так, при аналізі договорів та актів виконаних робіт ТОВ «Миколаївзеленгосп» з посадки саджанців в 2013-2014 роках встановлено відхилення їх фактичної кількості від передбаченої договором. Зокрема, в 2013 році посаджено в живу огорожу на 100 кущів більше, ніж передбачено договором від 19.04.2013 №158, а в 2014 – на 35 дерев з ям буром та на 51 дерево з заміною ґрунту більше, ніж було передбачено договором від 12.08.2014 №277.

По-друге, форма актів виконаних робіт по окремим напрямкам не дає можливості порівняти обсяг виконаних робіт з умовами договору. Зокрема, акти виконаних робіт по догляду за зеленими насадженнями містять багато інформації про виконані роботи, проте її формат не дає можливості співставити її з завданнями, визначеними договорами.

Так, договорами на закупівлю послуг за державні кошти, укладеними з ТОВ «Миколаївзеленгосп» передбачено надання послуг по догляду за квітниками із зазначенням площі догляду, кратності виконання послуги, ціни та її загальної вартості, але акти виконаних робіт містять іншу інформацію (площу поливу, просапки квітників, рихлення ґрунту, обрізки суцвіть тощо). При цьому, площі, на яких проведено ці роботи, в актах суттєво різняться між собою, незважаючи на те, що виконуються на одному й тому самому об'єкті. Водночас, відомості про площу догляду в актах не наведено, а відсутність даних про кратність виконання кожного виду робіт, не дозволяє визначити її розрахунково.

Наприклад, акт № 1374/8 за 1 половину вересня 2014 року про виконання робіт у сквері біля кінотеатру «Юність» містить дані про полив квітника на площі 136 кв м, прополку на 51 кв м, а рихлення ґрунту розраховано на 100 квітів. Аналогічно, акт №1381/9 за 1 половину вересня 2014 року виконаних робіт на об'єкті «Привокзальна площа» визначає прополку квітів на площі 290,4 кв м, полив – 1 452 кв м. Аналогічна картина по актах виконаних робіт з догляду за деревами, газонами тощо.

**Таким чином, акти виконаних робіт по догляду за зеленими насадженнями складені таким чином, що не дозволяють визначити фактичний обсяг виконаних робіт по догляду, а відповідно здійснювати контроль за виконанням умов договору.**



По-третє, акти виконаних робіт з догляду за зеленими насадженнями не містять інформації про дату **складання** акту та **період виконання робіт**. При цьому, дата виставлення рахунків за вказаними актами відповідає даті **прийняття** актів виконаних робіт та свідчить, що значна кількість робіт приймається в один день.

Наприклад, за I половину вересня 2014 року Департаментом ЖКГ в один день – 18.09.2014 року прийнято 87 актів виконаних робіт. Аналіз зазначених актів засвідчив, що прийняті 18.09.2014 обсяги робіт включають, значні обсяги робіт з догляду за кущами, живою огорожею тощо. Так одним днем прийнято роботи з просапки та прополки під квітниками – 19,03 тис кв м та деревами – 21,8 тис кв м, більше 300 тис кв м поливу, які перевірити та прийняти в один день фізично неможливо.

Враховуючи, що специфіка вказаних робіт є такою, що вже через тиждень неможливо підтвердити факт поливу або прополки на певній земельній ділянці, **прийняття всіх виконаних робіт в один день не дозволяє розпоряднику бюджетних коштів здійснювати якісний контроль за їх виконанням.**

По-четверте, наявність фактів включення до актів виконаних робіт витрат, які в ході дослідження фактично не підтверджені виконавцями, призводить до зайвих витрат бюджетних коштів.

Наприклад, за даними ТОВ «Миколаївзеленгосп» при виконанні робіт з догляду за зеленими насадженнями за серпень 2014 року, автомобілем ГАЗ 322213-418 на ділянці відпрацьовано 40 годин та пройдено 300 км. Водночас, за актами ТОВ «Комунавто», яке фактично надавало автотранспортні послуги ТОВ «Миколаївзеленгосп», вказаним автомобілем за цей період відпрацьовано всього 8 годин та пройдено 57 км, що на 32 години та 243 км менше. Аналогічно, зайво включено до актів виконаних робіт 2,5 години роботи та 22 км пробігу сміттевозу, 5 годин та 52 км автомобілю ММЗ. Тобто, тільки за серпень 2014 року до актів виконаних робіт, прийнятих Департаментом, зайво включено роботи вказаного автотранспорту на суму **4,1 тис гривень**.

Слід відмітити, що акти виконаних робіт субпідрядника ТОВ «Комунавто» не містять інформації про місця фактичного переміщення автотранспорту, що унеможлиблює підтвердження виконання послуг по конкретним об'єктам.

До актів виконаних робіт з прибирання скверів та парків за липень 2015 року включено вивіз сміття в кількості 533,2 куб м, проте фактично ТОВ «Миколаївзеленгосп» здано на сміттєзвалище в липні 2015 року 210 куб м, у зв'язку з чим завищено обсяг виконаних робіт на **2,9 тис гривень**. Керівником ТОВ «Миколаївзеленгосп» розбіжність пояснена включенням до актів за липень 2015 року обсягів робіт, які виконувались на об'єктах Департаменту ЖКГ в минулому періоді та не були оплачені.

Аналогічна ситуація і з очищенням зливової каналізації, яке виконувалось КП «ЕЛУ автодоріг». Зокрема, до актів виконаних робіт по договору № 245 від 28.07.2014 включено обсяги навантаженого вручну та перевезеного сміття в кількості 675,71 тон. Проте, згідно первинних документів підприємства, за період виконання робіт за вказаним договором, вивезено на сміттєзвалище 254,4

тони сміття. Тобто, до актів включено роботи по завантаженню та вивезенню зайвих 421,31 тон сміття на сумі 41,3 тис гривень.

**Тобто, недостатня організація контролю за виконанням робіт з благоустрою стало причиною зайвого використання бюджетних коштів в сумі 48,3 тис гривень.**

Слід зазначити, що матеріали попередніх контрольних заходів та їх результати також вказують на недостатній контроль з боку Департаменту ЖКГ за виконанням робіт з благоустрою. Зокрема, в акті ревізії Департаменту ЖКГ від 19.04.2013 № 14-24/19 встановлені наступні порушення:

- включення ТОВ «Миколаївзеленгосп» до актів виконаних робіт обсягів робіт на суму 80,8 тис грн, які фактично не підтверджено;
- завищення вартості наданих послуг КП «Миколаївська ритуальна служба» на загальну суму 28,6 тис гривень;
- завищення вартості наданих послуг ГДМБ на загальну суму 8,1 тис гривень.

По-п'яте, не проведення контрольних обстежень та обмірів обсягів прибраного сміття дозволяє підприємствам-виконавцям послуг визначати його обсяг орієнтовно.

Так, в ході зустрічної звірки в ТОВ «Миколаївзеленгосп» з'ясовано, що обсяг та маса прибраного сміття та опалого листя визначається розрахунково, як добуток площі об'єкту на коефіцієнт середньої засміченості, який товариство визначило самостійно. Ступінь засміченості також визначається виконавцем без документального підтвердження контрольними обмірами та узгодження з Департаментом ЖКГ.

Дослідженням актів виконаних робіт за липень 2015 року в розрізі об'єктів встановлено, що ступінь засміченості по об'єктах міста різниться майже в 4 рази, при цьому найзасміченішим є сквер «Каштановий» – при щоденній частоті прибирання – товщина шару випадкового сміття складає 1,3 см кожного дня.

**Отже, відсутність якісного контролю замовника призводить до оплати за бюджетні кошти робіт, обсяги виконання яких визначені розрахунково по необґрунтованих показниках.**

Крім того, дослідженням встановлено завищення вартості послуг в результаті арифметичної помилки. Так, в акті виконаних робіт за липень 2015 року за об'єктом «Дитяче містечко «Казка» включено роботу з поливу газонів на площі 59 500 кв м, що в 100 разів більше ніж фактично виконані роботи – 595 кв метрів. В результаті чого за роботи зайво оплачено **8,9 тис гривень.**

По-шосте, недостатній контроль на стадії укладання договорів про державні закупівлі та внесення змін до них призводить по порушень діючого законодавства.

В ході дослідження технічних завдань до документації конкурсних торгів та укладених договорів встановлено, що за предметом закупівлі «Утримання малих архітектурних форм» на 2014 рік технічним завданням крім інших робіт передбачена робота «Прочищення зливних труб» в кількості 120 п/м. З переможцем торгів ТОВ «Миколаївзеленгосп» укладено договір відповідно до

технічного завданням, але додатковою угодою від 06.06.2014 №1 до договору внесено зміни в частині збільшення обсягу робіт з прочищення зливних труб з 120 до 255 п/м, що призвело до збільшення вартості по цих роботах на 3,1 тис гривень.

За предметом закупівлі «Прибирання парків, скверів, площ та майданчиків» на 2014 рік переможцем по переговорній процедурі визнано ТОВ «Миколаївзеленгосп», з яким укладено договір на суму 3 307,7 тис гривень. Проте, дослідженням конкурсної документації виявлено, що сума пропозиції ТОВ «Миколаївзеленгосп» складає 3 307,1 тис грн, або на 600,00 грн менше суми укладеного договору. Зазначене свідчить, що умови укладеного договору про закупівлю відрізняються від змісту пропозиції конкурсних торгів.

**Отже, недостатній контроль Департаменту ЖКГ на стадії укладання договорів про державні закупівлі та внесення змін до них призвело до порушення вимог п.5 ст.40 Закону України «Про здійснення державних закупівель» [6,5], якою визначено що умови договору про закупівлю не повинні відрізнятися від змісту пропозиції конкурсних торгів або цінової пропозиції переможця процедури закупівлі.**

По-сьоме, відсутність контролю за виконанням договорів на зимове утримання доріг стає причиною незаконного витрачання бюджетних коштів.

Так, між Департаментом ЖКГ та КП «ЕЛУ автодоріг» за результатами проведених торгів за державні кошти укладено три договори щодо зимового утримання доріг на суму 6 753,0 тис грн (№21 від 27.01.2014 року, №493 від 21.11.2014, №1 від 05.01.2015).

При цьому, до обох договорів 2014 року уклалися додаткові угоди. Тобто, в 2015 році діяло дві додаткові угоди: №2 від 22.12.2014 року до договору №21 від 27.01.2014 та угода №2 від 22.12.2014 до договору №493 від 21.11.2014, якими пролонговано дію основних договорів на 2015 рік на 20% від суми, визначеної у договорі.

Всіма трьома договорами ціна договору визначена відповідно до ДСТУ БД1.1:1-2013 та є твердою. Слід зазначити, що відповідно до ДСТУ БД1.1:1-2013, які є обов'язковими при визначенні вартості об'єктів, будівництво яких здійснюється із залученням бюджетних коштів підприємств, установ і організацій державної форми власності, встановлення твердої договірної ціни **потребує відповідального підходу з боку замовника і підрядника**, так як при твердій договірній ціні **взаєморозрахунки проводяться на підставі виконаних обсягів робіт і їх вартості, визначеної в договірній ціні**. Тверда договірна ціна не дає права підряднику отримувати кошти за роботи, не передбачені договірною ціною.

Водночас, при перевірці відповідності обсягів і вартості виконаних робіт, зазначених в актах ф. № КБ-2в та локальних кошторисів до договорів по даним об'єктах встановлено невідповідність як обсягів робіт, так і їх вартості в порівнянні з даними, визначеними в договірній ціні (тверда договірна ціна) на загальну суму **519,9 тис грн**, що є порушенням п.п. 3.17 та 6.4.3 ДСТУ БД1.1:1-2013 [16], розрахунок додається.

Наприклад, згідно локального кошторису до договору №1 від 05.01.2015 року, серед інших робіт передбачено «Зимове утримання. Чергування при зимовому утриманні доріг. Спецавтомобіль з водієм для прибирання снігу у доріг (без виїзду)» в обсязі 2 600 годин, тоді як фактично по актам виконаних робіт прийнято та оплачено 4 811 годин, що на 2 211 годин або 96,3 тис грн більше.

**Отже, відсутність з боку замовника дієвого контролю за виконанням робіт із зимового утримання доріг стає причиною незаконного витрачання бюджетних коштів в сумі 519,9 тис гривень.**

По-восьме, відсутність контролю за оприбуткуванням деревини від знесення дерев призводить до втрат бюджетних коштів.

В досліджуваному періоді Департаментом ЖКГ за підпрограмою «Утримання зелених насаджень» виконувалися заходи із знесення дерев та обрізки сухих гілок. Проте, деревина, отримана при знесенні дерев згідно договорів з Департаментом, була отримана виконавцем ТОВ «Миколаївзеленгосп» без відшкодування її вартості або включення до розрахунку вартості виконаних робіт у вигляді зворотних матеріалів, що є порушенням п 9.1.16. Правил утримання зелених насаджень в населених пунктах України [13].

Так, згідно вказаних Правил [13], «деревина видалених дерев оприбутковується та використовується для власних потреб або реалізується за ринковими цінами. Кошти від реалізації деревини поступають балансоутримувачу об'єктів державної чи комунальної форми власності та використовуються на покриття витрат».

В ході аудиту ТОВ «Миколаївзеленгосп» надано інформацію, що отримана вищезазначена деревина оприбутковується Підприємством по бухгалтерському обліку в натуральних одиницях. Так, за 9 місяців 2015 року за обліком ТОВ «Миколаївзеленгосп» оприбутковано 868,56 куб м деревини, в 2014 – 1 005,27 куб м, в 2013 – 894,56 куб м.

У зв'язку з цим, **втрати Департаменту ЖКГ склали понад 553 тис грн** (отримано деревини 2 768,39 куб м при середній ціні колотих дров твердих порід 400 грн (без ПДВ) за 1 куб м згідно інформації з сайту <https://nikolaevnikol.flagma.ua> та із застосуванням 50% знижки як для не пиляних та не колотих дров).

ТОВ «Миколаївзеленгосп» також пояснено, що вказана деревина використовується ним як сировина для опалення власної котельні, у зв'язку з чим Підприємство знижує прямі витрати на опалення виробничих площ, загальновиробничих та адміністративних будівель, що, в свою чергу, впливає на зниження собівартості робіт та послуг для Департаменту ЖКГ.

Таким чином, не запроваджені між Департаментом ЖКГ та товариством взаєморозрахунки щодо отриманої деревини не відповідають Правилам утримання зелених насаджень в населених пунктах України [13].

По-дев'яте, оплата за кошти програми з благоустрою непродуктивних витрат (судових) призвела до неефективного витрачання бюджетних коштів в сумі **62,1 тис гривень**.

В 2015 році Департаментом ЖКГ згідно рішення суду від 10.12.2014 року №915/1316/14 сплачено ТОВ «Форсаж» судові витрати в сумі 62,1 тис грн, тоді як роботи по будівництву скверу «Пролетарський», що виконувало вказане товариство, фінансувалися по іншій бюджетній програмі. А саме, будівництво здійснювалося за кошти програми КПКВК 7841800 «Будівництво, реконструкція та ремонт об'єктів соціальної та іншої інфраструктури у Миколаївській області» згідно розпорядження голови Миколаївської обласної державної адміністрації від 24.09.2012 № 321-р по реалізації проекту «Серце міста» (реконструкція та облаштування парків і скверів у центральній частині м. Миколаєва).

**Таким чином, система контролю за виконанням заходів та витрачанням коштів по програмі благоустрою не дозволяє якісно контролювати виконання договорів та призводить до неефективного витрачання бюджетних коштів.**

Разом з цим встановлено, що в дослідженому періоді послуги із зимового утримання доріг фінансувалися як по програмі благоустрою по КТКВК 100203 та і по КТКВК 170703 «Утримання та розвиток інфраструктури міських доріг». Крім того, за різними бюджетними програмами фінансувалися витрати з поточного утримання доріг, утримання засобів регулювання дорожнім рухом, зливово каналізація тощо, що не сприяє дотриманню одного з принципів побудови бюджетної системи України, **принципу прозорості**, визначеного п. 10 ч. 1 ст. 7 Бюджетного кодексу України [1].

А враховуючи, що відповідно до п. 4. ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України [1] бюджетна програма – це сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, **фінансування одного й того напрямку за кошти різних бюджетних програм не дає можливість об'єктивно оцінювати виконання бюджетних програм, відстежувати ефективність і результативність витрачання бюджетних коштів**, як то передбачено Стратегією розвитку системи управління державними фінансами, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 774-р [7].

## **ВИСНОВКИ**

За підсумками проведеного державного фінансового аудиту аудиторська група дійшла висновку, що **кошти місцевого бюджету, спрямовані на виконання бюджетної програми КТКВК 100203 «Благоустрій міст, сіл, селищ» по головному розпоряднику – Департаменту житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради використовуються з недостатнім рівнем ефективності.**

Зокрема, протягом 2013-2014 років досліджена бюджетна програма з благоустрою міста профінансована на рівні 86,7% від затвердженого обсягу фінансування, тоді як потреба в коштах за програмою в 2013 році була забезпечена в середньому на 17,4%, в 2014 році – на 51,4% та за 9 місяців 2015 року забезпечено 58,4% річної потреби.

Водночас, показники продукту, визначені паспортами бюджетної програми, виконано по 6 із 9 підпрограм, а показники ефективності та якості перевиконано на 18-20%, що спричинено перевищенням середніх витрат на одиницю отриманого продукту.

Державні аудитори вважають, що на рівень ефективності виконання дослідженої програми та забезпечення якості отриманих результатів вплинули наступні чинники.

*По-перше*, визначені паспортами бюджетної програми з благоустрою результативні показники не відповідають Примірному переліку результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів, затвердженому наказом Міністерства фінансів України 27.07.2011 № 945 та об'єктивно не оцінюють результати від виконання програми.

Разом з тим, не підтвердження результативних показників офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю стає причиною їх недостовірного визначення та оцінки досягнення мети бюджетної програми – підвищення благоустрою міста.

*По-друге*, стан фінансування і виконання заходів з благоустрою та санітарного очищення, які передбачені у рамках програм реформування та розвитку житлово-комунального господарства міста, протягом 2013-2014 років є недостатньо задовільний, адже заплановані заходи профінансовано на рівні 24,3% від передбаченого обсягу, а майже третина заходів взагалі не фінансувалися та не виконувалися, а тому передбачені в новій Програмі ЖКГ 2015-2019.

Проте, і завершена Програма реформування та розвитку житлово-комунального господарства міста Миколаєва на 2010-2014 роки, і прийнята Програма ЖКГ 2015-2019 не мають навіть мінімального набору кількісних та якісних індикаторів, що дозволили б оцінити реальні результати їх виконання, а отже не відповідають Порядку розроблення та виконання міських цільових програм, затвердженого рішенням виконкому Миколаївської міської ради від 27.06.2008 № 1368.

*По-третє*, обсяг видатків на благоустрій міста Миколаєва щорічно зростає та в 2015 році їх питома вага, в загальному обсязі видатків бюджету міста, досягла найвищого результату – 8,29%, що свідчить про приділення значної уваги утриманню об'єктів благоустрою, при формуванні міського бюджету.

Водночас, якісно спланувати обсяг робіт та видатки на утримання об'єктів благоустрою не дозволяє відсутність повної інформації про ці об'єкти. Так, із 98 об'єктів зелених насаджень, які закріплені за Департаментом ЖКГ, паспорти складено лише по 38, що впливає на планування витрат на догляд за цими об'єктами. Аналогічна ситуація і щодо інвентаризації об'єктів зовнішнього освітлення, проведення якої практично не розпочато, а також відсутні детальна інформація про пляжі та кладовища.

Актуальною проблемою залишається фінансування видатків на утримання об'єктів благоустрою, тоді як більшість із них потребує капітального ремонту, модернізації та переобладнання, що стримує рівень їх оновлення, призводить до фізичного зносу, аварійного стану об'єктів та не сприяє безпеці дорожнього руху.

Як наслідок, за досліджений період Державною виконавчою службою по 12 справам накладено штрафні санкції на балансоутримувача доріг за нанесену шкоду постраждалим у ДТП на 222,4 тис грн через неякісні дороги.

*По-четверте*, організація проведення процедур закупівель призводить до нераціонального та неефективного витрачання бюджетних коштів Департаментом ЖКГ.

В дослідженому періоді Департаментом ЖКГ укладено 60 договорів про закупівлю або 54% від загальної кількості (112 договорів), процедуру визначення переможців по яких проведено як переговорну (закупівля в одного учасника). Дослідження причин застосування вказаної процедури засвідчило, що закупівля в одного учасника по 23% договорів проведена з причини **відсутності** конкуренції на відповідному ринку (монополісти), тоді як 31% договорів - з причини, що замовником двічі відмінено процедуру закупівлі через відсутність достатньої кількості учасників.

Значна кількість напрямків програми благоустрою має вузьке коло учасників, які хоча і створюють конкуренцію, проте виконавці цих напрямків залишаються незмінними, що **нівелює два основні принципи проведення закупівлі: конкуренцію та максимальну економію і ефективність**. Так, 23% договорів укладено по результатам процедур, учасниками яких були лише три підприємства: ТОВ «Миколаївзеленгосп», КП ММР «Миколаївська ритуальна служба» та КП «ЕЛУ автодоріг».

Проведення закупівлі за переговорною процедурою у одних і тих виконавців призводить до того, що вони розуміючи ситуацію з відсутністю реальної конкуренції в займаному сегменті не приймають участь у відкритих торгах, чекаючи запрошення до участі в переговорній процедурі, а відповідно, диктують замовнику свої умови. Так, користуючись відсутністю конкуренції, учасник ТОВ «Миколаївзеленгосп» збільшив вартість робіт, а отже і вартість закупівлі на 255,3 тис грн або майже на 7% власної попередньої пропозиції.

Водночас, великі обсяги закупівель не дають можливості взяти участь у відкритих торгах невеликим підприємствам, що мають вузьку спеціалізацію, які пропонують навіть більш вигідні умови. Зокрема, винесення лише трьох напрямків догляду за зеленими насадженнями у окремі предмети призвело б до економії бюджетних коштів в 2015 році на суму понад 1,4 млн гривень.

*По-п'яте*, нечітке технічне завдання до процедури закупівлі та необґрунтоване визначення розцінок по окремих роботах, яке у подальшому стає істотною умовою договорів на виконання робіт з благоустрою, дозволяє виконувати роботи на розсуд виконавця та стає причиною неефективного витрачання бюджетних коштів.

Так, обсяги робіт, які необхідно виконати за бюджетні кошти, сформульовані в договорах узагальнено, не визначено їх склад, не конкретизовано місце та періодичність виконання, що дозволяє виконавцям виконувати договори на власний розсуд та одержувати бюджетні кошти на погодинне утримання працівників підприємства.

Зокрема, обсяги робіт з прибирання пляжів та кладовищ визначаються розрахунковим шляхом виходячи з кількості фактично відпрацьованого прибиральниками часу із застосуванням Норм часу на роботи з прибирання об'єктів благоустрою населених пунктів [14].

Відсутність в договорі чітко визначених умов виконання робіт дозволяє виконавцю обирати об'єкти для виконання робіт на власний розсуд та стає причиною неефективного витрачання коштів на суму 61,3 тис гривень.

Водночас, необґрунтоване визначення розцінок по окремих видах робіт стало причиною завищення їх вартості та неефективного витрачання бюджетних коштів в загальній сумі понад 150 тис гривень.

*По-шосте*, недосконалість запровадженої системи звітування та контролю за виконанням робіт негативно впливає на стан виконання договорів та призводить до неефективного витрачання бюджетних коштів.

Не узагальнення інформації про стан виконання договорів в натуральних обсягах, не дозволяє Департаменту ЖКГ оцінювати стан їх виконання.

Зміст актів виконаних робіт по окремих напрямкам не дає можливості порівняти обсяг виконаних робіт з умовами договору, не містить інформації про дату складання акту, період фактичного виконання робіт, а також прийняття всіх виконаних робіт в один день позбавляє розпорядника бюджетних коштів можливості здійснення якісного контролю за їх виконанням.

Недостатня організація контролю за виконанням робіт з благоустрою та допущення арифметичних помилок стало причиною зайвого використання бюджетних коштів в сумі 57,2 тис грн, тоді як оплата за кошти програми з благоустрою непродуктивних витрат (судових) призвела до неефективного витрачання бюджетних коштів в сумі 62,1 тис гривень.

Послаблення контролю Департаментом ЖКГ на стадії укладання договорів про державні закупівлі та внесення змін до них призвело до порушення вимог п.5 ст.40 Закону України «Про здійснення державних закупівель» в частині допущення різниці між умовами договору про закупівлю та пропозиціями конкурсних торгів і цінової пропозиції переможця процедури закупівлі.

Відсутність з боку замовника дієвого контролю за виконанням робіт із зимового утримання доріг призвело до невідповідності обсягів та вартості робіт в порівнянні з договірною ціною та стало причиною незаконного витрачання бюджетних коштів в сумі 519,9 тис гривень.

Не запровадження між Департаментом ЖКГ та приватним товариством взаєморозрахунків щодо отриманої деревини від знесення дерев не відповідає Правилам утримання зелених насаджень в населених пунктах України [13] та призвели до втрати Департаментом ЖКГ понад 553 тис гривень.



Разом з цим, фінансування зимового утримання доріг, поточного ремонту доріг, зливової каналізації та інших напрямків як по програмі благоустрою так і по іншим бюджетним програмам, не дозволяє дотримуватися принципу прозорості, визначеному Бюджетним кодексом України та не дає можливість об'єктивно оцінювати виконання бюджетних програм, відстежувати ефективність і результативність витрачання бюджетних коштів.

## **ПРОПОЗИЦІЇ**

### ***Миколаївській міській раді, виконкому Миколаївської міської ради***

1. В межах повноважень, розглянути питання приведення Програми реформування та розвитку житлово-комунального господарства м. Миколаєва на 2015-2019 роки (в тому числі на благоустрій) у відповідність до рішенням виконкому Миколаївської міської ради від 27.06.2008 №1368 «Про порядок розроблення та виконання міських цільових програм» її головним розробником та відповідальним виконавцем – Департаментом ЖКГ ММР.

2. В рамках діючого законодавства розглянути питання щодо проведення інвентаризації об'єктів благоустрою, визначення їх балансоутримувачів, а також вирішення питання впорядкування земель під цими об'єктами.

### ***Департаменту фінансів Миколаївської міської ради***

1. З метою дотримання принципу прозорості побудови бюджетної системи, визначеного Бюджетним кодексом України, а також для об'єктивної оцінки виконання бюджетних програм, відстеження ефективності і результативності витрачання бюджетних коштів на їх виконання, планувати бюджетні асигнування на зимове утримання доріг та інші напрямки за однією бюджетною програмою.

2. З метою поступової підготовки до запровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів, посилити контроль за якістю складання паспортів бюджетних програм, в тому числі дотримання Примірного переліку результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, затвердженого наказом Міністерства фінансів України 27.07.2011 № 945, а також звітів про їх виконання.

### ***Департамент житлово-комунального господарства Миколаївської міської ради***

1. При складанні паспортів бюджетних програм, у тому числі з благоустрою, дотримуватися Примірного переліку результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, затвердженого наказом Міністерства фінансів України 27.07.2011 № 945.

2. З метою якісного складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, розглянути питання щодо запровадження звітування про виконання програми благоустрою всіма виконавцями.

3. З метою підвищення реальної конкуренції та залучення нових виконавців, розробити нові принципи визначення предметів закупівель по напрямках програми благоустрою.

4. Розробити та запровадити порядок складання технічних завдань, укладання договорів, внесення змін до них та контролю за їх виконанням, який дозволив би якісно контролювати виконання робіт за окремими напрямками програми благоустрою з моменту визначення завдань до повного їх виконання.

5. В межах повноважень, ініціювати створення комісії для проведення обстеження об'єктів благоустрою з метою визначення їх характеристик (площі, об'єму, ступеня засміченості, потреби модернізації, ремонту, заміні тощо). Результати проведеної роботи оформити документально.

6. Привести акти виконаних робіт з ТОВ «Миколаївзеленгосп» у відповідність із завданнями до договорів, з метою визначення характеру робіт та контролю за їх виконанням

7. Усунути встановлені порушення по розрахункам з КП «ЕЛУ автодоріг» та ТОВ «Миколаївзеленгосп».

8. Привести облік та взаєморозрахунки за знесеною деревиною у відповідність до наказу Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України» від 10.04.2006 № 105.

### **ДЖЕРЕЛА ІНФОРМАЦІЇ**

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-17.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР.
3. Закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 № 1621-ІV.
4. Закон України «Про благоустрій населених пунктів» від 06.09.2005 № 2807-ІV.
5. Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 № 2289-VI.
6. Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 10.04.2014 № 1197-VII.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм» від 10.08.2004 № 1017.
8. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами» від 01.08.2013 № 774-р.
9. Наказ Міністерства економіки України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання» від 04.12.2006 № 367.

10. Наказ Міністерства фінансів України «Про результативні показники бюджетної програми» від 10.12.2010 № 1536.
11. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Примірного переліку результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів» від 27.07.2011 № 945.
12. Наказ Міністерства фінансів України «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» від 26.08.2014 № 836.
13. Наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України» від 10.04.2006 № 105.
14. Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України «Про затвердження Норм часу на роботи з прибирання об'єктів благоустрою населених пунктів» від 16.03.2010 № 72.
15. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Інструкції з проведення технічної інвентаризації та паспортизації об'єктів благоустрою населених пунктів» від 29.10.2012 № 550.
16. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про прийняття національного стандарту ДСТУ Б Д.1.1-1:2013» від 05.07.2013 № 293.
17. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Плану діяльності Мінрегіону України з підготовки проектів регуляторних актів на 2014 рік» від 11.12.2013 № 580.
18. Рішення виконкому Миколаївської міської ради «Про затвердження Порядку розроблення та виконання міських цільових програм» від 27.06.2008 № 1368.
19. Рішення Миколаївської міської ради «Про затвердження Правил благоустрою, санітарного утримання територій, забезпечення чистоти і порядку в м. Миколаєві» від 19.04.2007 № 12/21.
20. Рішення Миколаївської міської ради «Про затвердження Програми реформування та розвитку житлово-комунального господарства міста Миколаєва на 2010-2014 роки» від 02.09.2010 № 48/12 (із змінами від 14.02.2013 № 25/6).
21. Рішення Миколаївської міської ради «Про затвердження Програми реформування та розвитку житлово-комунального господарства міста Миколаєва на 2015-2019 роки» від 23.01.2015 № 45/3.