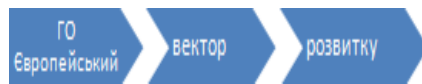




EMBASSY OF THE UNITED STATES  
KYIV, UKRAINE



# Звіт

по результатах громадського аудиту  
ефективності розпорядників коштів по  
утриманню автомобільних доріг та зелених  
насаджень Баштанської міської ОТГ  
Миколаївської області

м. Миколаїв – липень 2019

## ВСТУП

Жахливий стан комунальних доріг та доріг загального користування місцевого значення Миколаївської області демонструє загальнонаціональну проблему в Україні в розвитку дорожньо-транспортної інфраструктури.

Реформування дорожньої галузі почалась однією з перших з пакету реформ в Українському суспільстві. На жаль хід впровадження саме цієї реформи не отримало належного розголосу та інформаційної підтримки у порівнянні з реформуваннями в інших сферах, хоча саме реформа дорожньої галузі є найзлободенна для місцевого самоврядування.

У 2014 р. було прийняті зміни до ЗУ «Про автомобільні дороги», в яких були диференційовані повноваження відповідних гілок виконавчої влади в сфері утримання та розвитку дорожньо-транспортної інфраструктури у відповідності до категорій та класифікації доріг державного та місцевого значення, створено Державне агентство автомобільних доріг України .

Однак, дуже повільний подальший процес реформування галузі, однією з причин якого – відсутність достовірної інформації про приналежність доріг, привів до того, що тільки з тільки 2018р було чітко визначено порядок спрямування коштів державного дорожнього фонду, який був створений тільки в 2017р.

В кінці 2016 року Верховною Радою України були прийняті три закони:

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

Означеним пакетом децентралізовано підпорядкування українських автошляхів і внесено нові вимоги до виконання ремонтно-будівельних робіт та експлуатації доріг визначено статус Дорожнього фонду як джерела фінансування дорожнього господарства України; місце Дорожнього фонду в бюджетному процесі. Завдяки останньому, місцева мережа доріг перейшла у сферу управління місцевих органів влади, а в Укравтодорі залишились близько тільки дороги загального користування державного значення.

Постановою КМУ від 20 грудня 2017 р. № 1085 облдержадміністраціям були передані повноваження по ремонту доріг загального користування місцевого значення. Органам місцевого самоврядування було дозволено брати участь у спів фінансуванні поточних та капремонтів доріг з власних бюджетів. Підстава - Закон України № 491-VIII «Про внесення змін до статті 91 Бюджетного кодексу України щодо спів фінансування ремонту доріг державного значення», зміни до ст.. 20 Закону України «Про автомобільні дороги, ст.. 31,44 ЗУ «Про місцеве самоврядування» протягом 2018р..

До 2018 р місцеве самоврядування ОТГ було фактично відсторонене від процесу утримання та розвитку доріг загального користування місцевого значення, що для ОТГ має дуже велике значення, бо забезпечує комунікації між селами, що об'єднались в ОТГ.

З-за неузгодженості в логістиці, порушення строків та невинувато повільному проведенні реформування дорожньої галузі маємо гальмування інших соціальних реформ (медичної, освітньої та інш.).

Медична та освітня реформи стартували майже одночасно в 2016-17р. В рамках процесу децентралізації влади в Україні відбувається активне утворення освітніх округів та опорних навчальних закладів. Однак до них дітям з віддалених «малокомплектних» сіл ще потрібно добратись.

Те ж саме відбувається і в реформуванні медичної галузі на селі. Із- за критичного стану доріг та як слідство відсутності регулярного транспортного сполучення мешканці особливо віддалених сіл майже позбавлені можливості отримати якісні медичні послуги не тільки вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги, а й навіть первинного рівня. Не витримується стандарти надання послуги наприклад доїзду карети екстреної допомоги не більше ніж 30 хвилин.

Слід відмітити, що для міст обласного значення та обласних центрів вищезначені зміни в законодавстві не мають такого сильного впливу як для малих громад (районні центри, об'єднані територіальні громади) В межах великих міст або відсутні або мають дуже незначну питому вагу дороги загального користування місцевого значення. Утримання та розвиток автомобільних доріг в межах міст є власними повноваженнями місцевого самоврядування. Однак виконавчі органи місцевого самоврядування є такі ж учасники дорожньо-транспортної реформи як і їх колеги з ОТГ, та мають впроваджувати всі зміни до національного законодавства вказаної галузі

### **1.1. Мета аудиту:**

**Дати оцінку** реалізації виконавчими органами міських рад (сільських рад ОТГ) місцевої політики організації благоустрою територій та утриманню та розвитку дорожньо-транспортної інфраструктури

- капітального/поточного ремонту автодоріг місцевого значення за рахунок коштів міського бюджету міста об'єктів аудиту. У тому числі з досягнення цілей державної політики покращення якості доріг у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник бюджетних коштів
- забезпечення благоустрою населених пунктів

**Визначити** причини ( фактори), які негативно впливають на ефективність використання бюджетних коштів;

**Надати** пропозиції щодо підвищення ефективності управлінських рішень в обраній сфері ГРБК об'єктів аудиту, ефективності використання бюджетних коштів на утримання та розвиток дорожньої та транспортної інфраструктури громад з урахуванням вимог національного законодавства)

### **1.2. Об'єкти аудиту. (Пул досліджувальних ОМС)**

8 місцевих самоврядувань областей: Миколаївської (м. Миколаїв, Вознесенськ, Березанська селищна ОТГ, Баштанська міська ОТГ), Херсонської (м. Херсон, Каховка, Нова Каховка, м Олешки).

### **1.3. Період аудиту. 2017 – 2019р (травень)**

#### 1.4. Умови та обмеження аудиту

При проведенні аудиту громадські експерти вивчають питання, пов'язані з об'єктом внутрішнього аудиту:

- завдання і цілі установи, визначені у стратегічних та річних планах;
- бюджетні програми;
- адміністративні послуги;
- контрольні-наглядові функції;
- використання установою інформаційних технологій (ІТ);
- середовище контролю, а саме визначення заходів, що вживаються керівництвом установи для створення і надійного функціонування внутрішнього контролю (накази, розпорядження, посадові інструкції, правила чи регламенти тощо), визначення ступеня додержання правил, встановлених керівництвом установи (чи виконуються фактично накази, розпорядження, посадові інструкції, правила чи регламенти тощо), для попередження, виявлення та виправлення помилок, попередження та виявлення фактів обману (крадіжок, приписок, шахрайства тощо) та досягнення установою визначеної мети;
- інші необхідні для виконання внутрішнього аудиту аспекти діяльності установи.

#### 1.5. Експертна група:

- ГО «Фонд розвитку м. Миколаєва» (дослідження по Миколаївській області, узагальнення результатів коаліційного дослідження)
- Херсонська ГО «Європейський вектор розвитку» (м. Херсон) (дослідження по Херсонській області)

#### Список скорочень:

ПБП- паспорт бюджетної програми

ГБРК- головний розпорядник бюджетних коштів

БЗ- бюджетний запит

ОМС – орган місцевого самоврядування

ДКС- Державна казначейська служба

МФУ – Міністерство фінансів України

ЗПБП – звіт про виконання паспорта бюджетної програми

#### Гіпотези аудиту

##### Гіпотеза 1

- 1. Відсутність стратегій розвитку дорожньої і транспортної галузей а також забезпечення благоустрою територій та недостатній контроль з органів місцевого самоврядування за використанням бюджетних ресурсів за зазначеними напрямками не дозволяють вирішити наявні проблеми міста щодо незадовільного стану рівня благоустрою, якості доріг, якісними забезпечення населення послугами з перевезення,**

Досліджується організаційно - правове забезпечення місцевого рівня ОМС громад пулу дослідження :

- Стратегічний план розвитку громади, програма соціально-економічного розвитку на предмет наявності в них означених пріоритетів та відповідності змістовної частини документів вимогам ЦОВВ щодо їх складання.

### **Гіпотеза 2**

**Неякісне оперативне планування діяльності по благоустрою населених пунктів, ремонту дорожньої та транспортної інфраструктури не дозволяє ефективно використовувати бюджетні ресурси на реалізацію означених функцій.**

Досліджується нормативно-правове та організаційно-розпорядче забезпечення благоустрою, утримання міської дорожньої та транспортної інфраструктури:

- Галузева програма/програми міської ради/ради ОТГ на предмет наявності в них означених пріоритетів та відповідності змістовної частини документів вимогам щодо їх складання
- Наявність перспективного планування осучаснення утримання та розвитку інфраструктури у діючих місцевих програмах за змінами ДБН.
- Наявність плану (короткострокового/довгострокового ремонту (капітального/поточного/ямкового) міських доріг та підтверджуючих документів (акти обстеження, дефектні акти).
- Наявність технічних паспортів вулиць (доріг) (Наказ Мінрегіонбуду від **14.02.2012 № 54** «Про затвердження Технічних правил ремонту і утримання вулиць та доріг населених пунктів»)

### **Гіпотеза 3**

**Недостатній рівень вимог органів влади (депутатського корпусу) до розпорядників бюджетних коштів щодо дотримання фінансової дисципліни негативно позначився на використанні ресурсів громади**

Досліджується:

- Плани закупівель ГРБК за 2017-2018р у відповідності до плану ремонтів дорожньої інфраструктури, Плани закупівель ГРБК за 2017-2018р по роботах, пов'язаних з виконання бюджетної програми «організація благоустрою» у тому числі з точки зору відповідності в часі проведення відповідних закупівель та фактичному виконанню робіт: дати оголошення закупівель та відповідність їх планових строків закупівель.

- Перебіг проведення закупівель в системі Прозоро (оцінка доброчесності формування документів для проведення закупівель з боку замовника, наявність серії закупівель одного і того ж об'єму робіт (на підставі опції «торги відмінено», «торги не відбулись» )
- Проведення відкритої та прозорої реалізації політики у сфері благоустрою та утримання та розвитку дорожньо-транспортної інфраструктури розпорядниками коштів системою публічних закупівель «Prozorro», «E-data» , порталу відкритих даних.

#### **Гіпотеза 4.**

**Відсутність контролю за відповідністю обсягів виконаних робіт умовам договору та тендерній документації призводить до необгрунтованого витрачання бюджетних коштів .**

Досліджується :

- виконання відповідних договорів з підрядником (наявність додаткових угод, дисципліна виконання обов'язків як підрядником, так і замовником).

#### **Гіпотеза 5.**

**Недоліки при проведенні претензійно-позовної роботи не дозволяють забезпечити виконання запланованих завдань та заходів бюджетної програми та негативно впливають на ефективність використання бюджетних коштів**

Досліджується :

- стан претензійної роботи ГРБК щодо невиконання умов договорів з підрядником.

### **РЕЗУЛЬТАТИ ГРОМАДСЬКОГО АУДИТУ**

**(ВИТЯГ - результати аудиту ефективності розпорядників коштів Баштанської міської ради об'єднаної територіальної громади по утриманню автомобільних доріг та зелених насаджень**

*Ми будуємо хороші дороги не тому що багаті, а ми багаті тому що будуємо хороші дороги  
(американське прислів'я)*

#### **Гіпотеза 1 (ВИСНОВКИ)**

На рівні стратегічного та операційного планування в Баштанській ОТГ в обраних сферах спостерігається наявність стратегічного бачення розвитку дорожньої та транспортної інфраструктури:

Міською радою ОТГ затверджено Стратегічний план розвитку Баштанської міської ради Миколаївської області на 2018-2025 роки (Баштанської об'єднаної територіальної громади), в якому як стратегічна ціль визначено

#### **4.1. Стратегічна ціль 1. Побудова інфраструктури – комфортної для проживання та безпечної для життя людини**

Для реалізації вказаної стратегічної цілі визначені операційні цілі:

Операційна ціль 1.1. Дороги та вулиці з твердим покриттям, освітленням, тротуарами та вело доріжками

Операційна ціль 1.3. Чисте довкілля, зелене місто та села

У відповідності до визначених стратегічних та операційних цілей сформульовані основні завдання для виконання цілей

Стратегічна ціль	Операційна ціль	Завдання
<b>1. Побудова інфраструктури – комфортної для проживання та безпечної для життя людини</b>	<b>1.1. Дороги та вулиці з твердим покриттям, освітленням, тротуарами та велодоріжками</b>	1.1.1. Розробка схеми планування території ОТГ та генеральних планів населених пунктів громади.
		1.1.2. Створення в громаді системи управління, експлуатації, утримання дорожнього господарства
		1.1.3. Будівництво, реконструкція, капітальний та поточний ремонт доріг між населеними пунктами громади
		1.1.4. Капітальний та поточний ремонт вулиць в населених пунктах громади
	<b>1.3. Чисте довкілля, зелене місто та села</b>	1.3.1. Будівництво очисних споруд каналізації м. Баштанки
		1.3.2. Будівництво та реконструкція каналізаційних мереж м. Баштанки
		1.3.3. Впровадження ефективної системи поводження з твердими побутовими відходами
		1.3.4. Забезпечення благоустрою населених пунктів громади з врахування потреб всіх категорій населення, незалежно від віку, статі та стану здоров'я

В [Звіті про результати проведення моніторингу виконання реалізації проектів розвитку, визначених Планом заходів на 2018 роки по реалізації Стратегії розвитку Баштанської міської ради до 2025 року, за 12 місяців 2018 року](https://bashtanka.org.ua/wp-content/uploads/2019/02/zvit-dza-2018-1-rik-1.pdf) <https://bashtanka.org.ua/wp-content/uploads/2019/02/zvit-dza-2018-1-rik-1.pdf> надана інформація щодо реалізації Стратегічної цілі, що визначена як перша в плані.

Аналізуючи стан виконання проектів розвитку, Стратегічного плану заданого напрямку на жаль можна констатувати їх повільну та нерівномірну реалізацію.

**Операційна ціль «Дороги та вулиці з твердим покриттям, освітленням, тротуарами та вело доріжками»:**

- на 100% виконано тільки 1 проект 1.1.1. Розробка схеми планування території ОТГ та генеральних планів населених пунктів громади.
- п. 1.1.2. «Створення в громаді системи управління, експлуатації, утримання дорожнього господарства» передбачає показник виконання, сформульований створення та наповнення діяльності комунального підприємства з обслуговування та утримання дорожньо-транспортної інфраструктури не виконано.
- придбання відповідного обладнання для ремонту доріг виконано тільки на 16%.
- проекти по капітальних ремонтах доріг та ремонтах тротуарів виконані відповідно на 8 та 10,9%.
- зате є пункти які не тільки виконані а й перевиконані. Наприклад. Розбудова елементів дорожньої інфраструктури передбачає встановлення автобусних зупинок та засобів обмеження швидкості. Виконанні відповідно на 320% та 150%

#### **Операційна ціль «Чисте довкілля, зелене місто та села»**

- озеленення міст сіл виконано на від 15% (придбання квітів) до 166% (придбання кущів) від запланованого показника реалізації
- Упорядкування системи поводження з ТПВ та впровадження роздільного збирання сміття – не виконано
- Будівництво каналізаційного колектора по вул. Квітневій м.Баштанка на 100% виконано в плані тільки розроблення ПКД, будівництво

#### **Висновок**

**Гіпотеза 1 не підтверджується, однак нерівний ступінь реалізації стратегії розвитку дорожньої і транспортної галузей а також забезпечення благоустрою територій є викликом вирішення наявні проблеми щодо рівня благоустрою, якості доріг, якісними забезпечення населення послугами з перевезень.**

Причини такого дискреційного способу виконання стратегічного плану як внутрішнього так і зовнішнього, тобто незалежного від ОТГ джерела.

- Недосконалість вітчизняного законодавства щодо розпочатого реформування дорожньої галузі доки що не дозволяють реалізувати в повному обсязі досить амбітні плани ОТГ. Якщо великі міста не дуже відчувають цю недосконалість, то для ОТГ зволікання реалізації реформи має досить вагомні наслідки. На їх території є дороги не тільки комунальної власності (в межах населених пунктів) а й дороги загального користування місцевого значення (між населеними пунктами) повноваження по утриманню яких передано обласним державним адміністраціям тільки з початку 2018р. Обов'язки по утриманню цих доріг Миколаївська ОДА виконує дуже повільно та недосконало. А впливу з боку ОТГ не вбачається. Тому ключова проблема забезпечення населення наприклад медичними та освітніми послугами – проблема доріг – не вирішується. І є гальмом не тільки реалізації Стратегії а й взагалі соціально-економічного розвитку ОТГ.
- Як вказано вище Стратегією передбачено «Створення в громаді системи управління, експлуатації, утримання дорожнього господарства» створення та наповнення діяльності комунального підприємства з обслуговування та утримання дорожньо-транспортної інфраструктури. Однак в структурі



виконавчих органів ОТГ є підрозділ - відділ з питань житлово-комунального господарства, благоустрою, будівництва, розвитку інфраструктури та комунальної власності виконавчого комітету. В повноваженнях якого є «Забезпечення реалізації державної політики у сфері житлово-комунального господарства на території Баштанської міської ради», а значить і реформування дорожньої галузі. Чи варто створювати ще й комунальне підприємство, що має де факто виконувати функції виконавчого органа міської ради – питання потребує ретельного вивчення. Можливо в план реалізації стратегії потрібно буде вносити зміни

## Гіпотеза 2 (ВИСНОВКИ)

**Неякісне оперативне планування діяльності по благоустрою населених пунктів, ремонту дорожньої та транспортної інфраструктури не дозволяє ефективно використовувати бюджетні ресурси на реалізацію означених функцій.**

2.1. Для реалізації стратегічної та операційних цілей обраних сфер Баштанською міською радою прийнята та реалізується «Програма соціально економічного розвитку Баштанської ОТГ до 2019р» містить як один з пріоритетів розвитку:

«Розвиток житлово-комунального господарства та інфраструктури», а саме

- Поліпшення експлуатаційного стану комунальних доріг
- Поліпшення благоустрою території

з відповідними заходами виконання та індикаторами ефективності виконання завдань

- обсяги виконання робіт з благоустрою населених пунктів;
- площа відновлених паркових зон та зелених насаджень;
- протяжність відремонтованих водопровідних мереж;
- площа відремонтованих тротуарів;
- площа відремонтованих доріг;
- обсяг скорочення споживання енергоносіїв;

Крім того міською радою затверджена рішенням від 06.04.17 № 3 окрема галузева «Програма розвитку та збереження зелених зон в межах ОТГ Баштанської міської ради на 2017-2022 роки».

Першочерговими цілями для розвитку зелених зон Баштанської ОТГ Програмою визначені:

- моніторинг зеленої зони міста та сіл Баштанської міської ради, комплексна оцінка фактичного і прогнозованого стану насаджень;
- розробка стратегії реконструкції і оптимізації рослинних угруповань з врахуванням історико - архітектурних особливостей і санітарно-екологічних умов території ради;
- опрацювання технології поліпшення фіто санітарного і фізіологічного стану рослин зеленої зони території ради;
- розробка концепції розвитку, збереження і відновлення парків;

- підбір для озеленення асортименту рослин, стійких до різноманітних факторів;
- поетапна заміна тополь в системі прибудинкових насаджень на низькорослі декоративні дерева;
- створення нових зелених зон в місті та селах Баштанської міської ради

Окремої цільової програми по розвитку дорожньо-транспортної інфраструктури міська рада не затверджувала. Даний пріоритет присутній в цільовій програмі розвитку ЖКГ. В розділі «Розвиток вулично-дорожньої мережі».

В жодній з програм (ПСЕР та Програма ЖКГ) не міститься вихідних дані щодо кількості та протяжності доріг комунальної власності Баштанської ОТГ, а також площі доріг, що потребують капітального чи поточного ремонту.

Суттєвим недоліком вказаних програмних документів можна вважати те, що ні Програма соцекономрозвитку, ні галузеві Програми, що мають напрям розвитку обраних галузей не містять результативні показники виконання Програм в числовому (натуральному) вимірі, показники мають тільки ідентифікацію. Тому оцінити якість та дисципліну виконання політики розвитку дорожньо-транспортної інфраструктури та благоустрою територій (розвиток та збереження зелених зон) не є можливим.

## 2.2. Розподіл повноважень (загальне)

Повноваження щодо здійснення заходів з формування зовнішнього вигляду території ОТГ, утримання об'єктів благоустрою, комплексного розвитку житлово-комунального господарства міста, з метою якісного утримання житлового фонду та прибудинкових територій, інших об'єктів житлово-комунального господарства міста, забезпечення населення належними житлово-комунальними послугами належить одноособово виконкому Баштанської ОТГ. Дублювання чи дрібнення повноважень не спостерігається.

**ЗЕЛЕНІ ЗОНИ.** Повноваження інвентаризації зелених зон згідно положення про виконавчі органи БМР закріплено за виконкомом одноособово. Відповідно до вимог Положення про державну систему моніторингу довкілля, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.98 N 391 та вимог Законів України "Про благоустрій населених пунктів" "Про охорону навколишнього природного середовища", "Про рослинний світ" "Про Червону книгу України" інвентаризація зелених зон з складанням за результатами паспортів зелених зон має проводитись балансоутримувачами не рідше раз на 5 років. За результати інвентаризації має бути складений паспорт зеленої зони з визначенням основних її характеристик та інш. Даний документ є правовою підставою для обчислення бюджетних асигнувань на утримання зелених зон.

В Баштанській ОТГ згідно вихідних даних по кількості об'єктів - зелених зон , що міститься в «Програмі розвитку та збереження зелених зон в межах об'єднаної територіальної громади Баштанської міської ради на 2017 - 2022 роки» налічується **14 парків** - парк ім. Т.Г. Шевченка, Пагорб Слави, парк по вул. Спеціалістів (район «Агропромтехніка»), парк по вулиці Промисловій (район ПТУ-9), парк по вулиці Баштанської республіки (лівий берег ставу «Куртин»), загальною площею - 22,5га, парки в

селах Добре, Новоегорівка, Явкіне, Плющівка, Піски, Христофорівка, Новопавлівка, Новосергіївка, Новоіванівка та 4 сквери, що розташовані по вулиці Ювілейній (район центральної лікарні), по вулиці Промисловій (район ЗАСТ «Зоря Інгулу»), по вулиці Соборній (район БУЗСа) та сквер пенсіонерів ім. І.Я. Калініченка, - загальною площею - 7,5га.

По інформації про хід виконання Програми розвитку та збереження зелених зон в межах ОТГ Баштанської міської ради на 2017-2022 роки затвердженої рішенням міської ради від 06.04.17 № 3. було інвентаризовано та виготовлено паспортну документацію на 3 парки (парк в центрі села Явкіне, парк в центрі села Піски та парк імені Семена Бойченка в місті Баштанка).

Враховуючи досить малий строк існування ОТГ виконання політики інвентаризації зелених зон громади має досить високу швидкість.

2.3. Наявність плану (короткострокового/довгострокового ремонту (капітального/поточного/ямкового) міських доріг та підтверджуючих документів.

Згідно з офіційної відповіді на запит середньострокових/ довгострокових планів по утриманню автомобільних доріг ОТГ (поточні (ямкові) та капітальні ремонти) не існує. Наявні тільки річні плани закупівель бюджетний рік ремонтів автомобільних доріг Баштанської ОТГ.

\*\*\*\*\*

КОМЕНТАР ЕКСПЕРТА Управління станом автомобільних доріг повинне здійснюватись шляхом вибору оптимальних заходів з ремонту і утримання автомобільних доріг. Важливо зауважити, що несвоєчасно виконані ремонти, крім того, що вони значно зменшують строки служби дорожнього одягу, призводять до суттєвого зростання вартості робіт з ремонту не відремонтованих своєчасно ділянок доріг (до 12 - 140%), що при обмежених фінансових ресурсах обумовлює наближення доріг до критичного стану. Несвоєчасно виконані ремонти призводять до суттєвого зростання транспортних витрат та зростання кількості ДТП.

Наказом Держкомунгоспу від 23.09.2003 № 154 «Про затвердження Порядку проведення ремонту та утримання об'єктів благоустрою населених пунктів <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0189-04> встановлені правила проведення та обсяги робіт з ремонту та утримання об'єктів благоустрою населених пунктів України, у тому числі і для вулиці, дороги, провулки, узвози, проїзди, пішохідні та велосипедні доріжки, майданчики для паркування транспортних засобів;

Визначено, що до поточного ремонту вулично-дорожньої мережі та штучних споруд належать такі роботи:

а) середній ремонт:

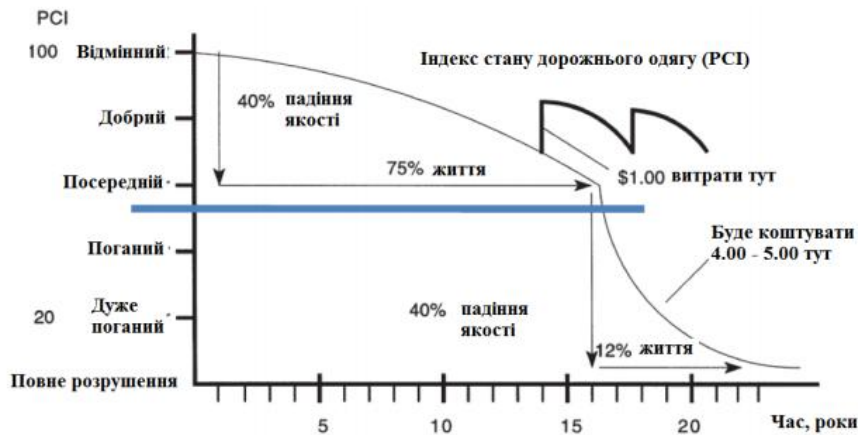
роботи, пов'язані з періодичним відновленням шару зносу дорожнього покриття, забезпеченням достатньої його жорсткості та рівності, поліпшенням експлуатаційних якостей елементів вулично-дорожньої мережі та штучних споруд, а також роботи з відновлення елементів та конструкцій штучних споруд, які безпосередньо зазнають льодових та хвилевих впливів.

При необхідності середній ремонт може полягати в ліквідації всіх дрібних пошкоджень проїзної частини вулично-дорожньої мережі та штучних споруд, у тому числі

пошкоджень, що створюють перешкоди для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення.

Тим же наказом встановлені Міжремонтні строки служби для капітального ремонту дорожніх одягів та **МІЖРЕМОНТНІ СТРОКИ служби для поточного (середнього) ремонту дорожніх одягів** в залежності від інтенсивності руху транспорту, матеріалу дорожнього покриття та інш.

Хоча поточний ремонт по суті повинен бути профілактичним ремонтом, що значно здешевлює в майбутньому капітальний ремонт доріг, згідно Законом деградації дороги (Povement Condition Index) – дивись діаграму :



Додатком 15 до Технічних правил ремонту і утримання вулиць та доріг населених пунктів, затвердженим Наказом Мінрегіонбуду від 14.02.2012 № 54 «Про затвердження Технічних правил ремонту і утримання вулиць та доріг населених пунктів» унормовано створення такого документу як **ТЕХНІЧНИЙ ПАСПОРТ вулиці (дороги) та порядок його заповнення**. В цьому документі повинно бути відображено умовно кажучи все «парт фоліо» кожної дороги та вулиці комунальної власності. І саме технічний паспорт доріг є підставою для планування капітальних та технічних ремонтів.

\*\*\*\*\*

Згідно вибіркового запиту щодо технічних паспортів 4 вулиць м. Баштанки дані документи відсутні. Тим можливо і пояснюється відсутність вихідних даних щодо загальної протяжності та площі комунальних доріг Баштанської ОТГ.

Дані документи повинні містити **повну інформацію** те тільки по загальній площі дороги, кількості перехресть, тротуарів, світлофорів, характеристики ґрунтів, та інше а

Дані про експлуатацію дороги: Інтенсивність руху усіх видів автомобільного транспорту, щорічні висновки про роботу вулиці (дороги) після обстеження. Крім того на останній сторінка технічного паспорта вноситься інформація поточних змін до технічного паспорта, що виконує експлуатаційна організація на основі актів виконаних робіт з реконструкції та капітального ремонту, а також натурних обстежень після закінчення місяця з дня виконання робіт. Поточні зміни виконують у відповідних розділах паспортів та в плані з у випадку заміни дорожнього одягу по всій вулиці або на деяких ділянках, що вказують на плані відповідною умовною позначкою. До паспорта також додається перелік документів, згідно таблиці:

№ з/п	Найменування	Дата складання	Масштаб	Кількість аркушів	Примітка
1	План вулиці (м 1:500)				
2	Поперечні профілі в характерних місцях				
3	Схема організації дорожнього руху				
4	Картографічний аналіз ДТП				

Тобто в паспорті повинна міститись інформація, що стосуються утримання дорожнього одягу, та по якій можна відстежити всі локації ремонтних робіт (дата, ділянка, вид ремонту, та інш.) та перевірити дотримання міжремонтних строків, затверджених тим же Наказом Мінрегіонбуду №54.

Відсутність техпаспорту дороги, складеному у відповідності до Наказу №54, має виклик непрозорості а можливо і добросовісності використання бюджетних коштів. Може скластись реальна ситуація коли з-за відсутності паспорту може бути запланований наприклад ямковий ремонт дороги, по якій в минулий період був проведений поточний. В такій ситуації недотримано міжремонтні строки і виконання ямкового ремонту повинно фінансуватись з власних коштів підрядника, а не за бюджетні кошти.

Відсутність повної, актуальної та документальної інформації та документів може призвести до безсистемного здійснення заходів та розпорошення коштів і є однією з причин незадовільного стану вулично-дорожньої мережі та об'єктів дорожньо-транспортної інфраструктури

### **Гіпотеза 2 підтверджується частково**

### **Гіпотеза 3 (ВИСНОВКИ)**

**Недостатній рівень вимог органів представницької влади (депутатського корпусу) до розпорядників бюджетних коштів щодо дотримання фінансової дисципліни негативно позначився на використанні ресурсів громади**

3.1. Виконкомом Баштанської ОТГ за період 2017-2019 (травень) було проведено 65 закупівель поточного та капітального ремонту дорожнього одягу автомобільних доріг. Слід відмітити дуже високу ступінь прозорості використання коштів місцевого бюджету Баштанської ОТГ в фінансуванні видатків досліджувальної сфери. Всі закупівлі як допорогові так і над порогові були проведені із застосуванням е-системи Прозоро. Потенційний виконавець робіт в вільному доступі отримав відповідну інформацію про майбутню закупівлю. В багатьох випадках відбувалась процедур торгів навіть «дрібних» допорогових закупівель. Тобто витрачання всіх бюджетних коштів даної сфери користувачі публічної інформації мають можливість оцінити на прозорість та відкритість. З пулу допорогових закупівель та закупівель через публічні торги видно, що перелік робіт сформований таким чином, щоб оптимально провести відповідні закупівлі. Надмірно підозрілого дроблення предмету закупівель на відміну від колег з миколаївського виконкому не спостерігається.

Однак, як і по Миколаєву, але в значно меншій мірі має місце виконання договорів по ремонту в «невчасний» для подібних робіт час середина листопада - кінець грудня. У відповідності до наказу Мінрегіону №54 від 14.02.2012 «Про затвердження Технічних правил ремонту і утримання вулиць та доріг населених пунктів» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0365-12>:

*Роботи з ремонту та утримання вулиць та доріг здійснюють з дотриманням державних стандартів, норм, правил у сфері безпеки та охорони довкілля і безпеки дорожнього руху.*

*Ремонт дорожнього покриття із застосуванням гарячої або холодної асфальтобетонної суміші, а також з щибених (гравійних) матеріалів, оброблених органічними в'язучими матеріалами*

виконують у суху погоду навесні і влітку, коли температура повітря не нижче ніж плюс 5 град.С, а восени не нижче ніж плюс 10 град.С. Ремонт дорожнього покриття із застосуванням теплої асфальтобетонної суміші і литого асфальту виконують у суху погоду, коли температура повітря не нижче мінус 10 град.С.

Тобто виконувати ремонтні роботи не забороняється в холодний період року, але заборонено виконання їх в вологу погоду.

В переліку виконаних договорів ремонту дорожнього одягу за 2017-2018р Баштанської ОТГ присутні поточні ремонти, які виконувались в кінці листопада – грудні місяці кожного року. Є навіть договори періоду дії 17-31 грудня. Наприклад:

	Найменування	№ договору від	Підрядник	Сума договору в грн.
2018 рік	Поточний ремонт дорожнього покриття по вул..Грушевського в с.Явкіне 2018р	№ 361 19.11.2018	ПП «Експрес»	344000.00
	Поточний ремонт дорожнього покриття в с.Добре	№ 360 19.11.2018	ПП «Автошляхбуд»	759700.00
	Поточний ремонт дорожнього покриття по вул.Хмельницька в с.Н.Єгорівка	№ 426 17.12.2018	ПП «Автошляхбуд»	67117.00
	Поточний ремонт дорожнього покриття вул..Маяковського в м.Баштанка	№ 427 17.12.2018	ПП «Автошляхбуд»	38720.00

З даних архіву Українського Гідрометцентру

<https://meteo.ua/ua/archive/104/bashtanka/2018-12-23> за цей по Баштанці за цей період вологість повітря наближена до 100 % практично кожного дня (туман, дощ, сніг). А значить сумнівним вбачається факт якісно проведеного ремонту вказаних ділянок підрядником.

Окрім того з планів проведення закупівель по Баштанській ОТГ за 2017-2018р видно, що роботи по поточному ремонту доріг населених пунктів ОТГ навіть планується початок закупівель на жовтень, а іноді і на листопад поточного року. Середня тривалість процедур від початку закупівель до дня укладення договору з підрядником – не менше місяця. І отже самі роботи будуть виконуватись в період, що не є притаманним з точки зору Наказу Мінрегіону №54.

Отже відсутність якісного планування робіт по утриманню дорожньо-транспортної інфраструктури може привести до того, що існує ризик неякісного виконання ремонтів дорожнього одягу з-за виконання їх в період підвищеної вологості.

3.2. Експертною групою було проведено також дослідження стану контролю депутатським корпусом розпорядників бюджетних коштів щодо дотримання фінансової дисципліни а також ефективності управлінської політики в означених сферах. Були вивчені протоколи засідань постійних депутатських комісій за досліджувальний період на предмет звітування та або претензій не тільки до ГРБК, а й до інших підприємств, установ, організацій, діяльність яких може або вже негативно позначилось на стан реалізації політик розвитку та утримання автомобільних доріг та благоустрою.

В основному питання, що вносились на порядок денний засідань комісії, стосувались поточної діяльності виконкому по означених сферах. Питання претензійного характеру не виявлені. Це може бути пояснено як досить дисциплінованою роботою підрядника, технагляду з боку замовника, так і досить легковажним ставленням з боку депутатського корпусу.

### **Гіпотеза 3 не підтверджується**

### **Гіпотеза 4. (ВИСНОВКИ)**

**Відсутність контролю за відповідністю обсягів виконаних робіт умовам договору та тендерній документації призводить до необґрунтованого витрачання бюджетних коштів.**

Експертною групою проаналізовано виконання відповідних договорів з підрядником в опції наявності додаткових угод, дисципліни виконання обов'язків як підрядником, так і замовником.

По договорах на поточні ремонти доріг не спостерігається збільшення остаточної вартості робіт у підсумку.

**Висновок – Гіпотеза 4 не підтверджується**

### **Гіпотеза 5.**

**Недоліки при проведенні претензійно-позовної роботи не дозволяють забезпечити виконання запланованих завдань та заходів бюджетної програми та негативно впливають на ефективність використання бюджетних коштів**

Експертною групою було проведено дослідження стану претензійної роботи ГРБК щодо невиконання умов договорів з підрядником.

Згідно офіційним відповіді ВК міської ради претензійна робота розпорядниками коштів по виконанню гарантійних умов з по відношенню до виконавців робіт не проводиться.

**Гіпотеза 5 не має обґрунтованих доказів**

### **ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ**

1. На рівні стратегічного планування в Баштанській ОТГ в обраних сферах спостерігається наявність стратегічного бачення розвитку дорожньої та транспортної інфраструктури. Розвиток вказаних галузей визначений як в Стратегії громади, так і в програмних документах інших рівнях (ПСЕР, галузеві (цільові) програми міської ради).
2. Однак спостерігається нерівномірність реалізації стратегії в напрямку розвитку дорожньої і транспортної галузей а також забезпечення благоустрою територій, що може стати викликом вирішення наявних проблем щодо рівня благоустрою, якості доріг, якісними забезпечення населення послугами з перевезень.

3. Стратегією також не передбачено нових можливостей в сфері утримання та розвитку дорожньо-транспортного господарства а саме можливості співфінансування ремонтів доріг загального користування місцевого значення з дорожнього фонду України (договірні відносини з ОДА).
4. Операційне планування розвитком дорожньо-транспортної інфраструктури та благоустрою території також має досить високий рівень. Розроблені та реалізуються окремі галузеві програми відповідних сфер («Програма розвитку та збереження зелених зон в межах ОТГ Баштанської міської ради на 2017-2022 роки». Пріоритет розвитку дорожньо-транспортної інфраструктури присутній в цільовій програмі розвитку ЖКГ. Однак жодна з вказаних Програм не містить показників виконання, за якими можна було б оцінити якість реалізації управлінських рішень виконкому ОТГ.
5. Не виявлено «вихідних даних» в галузі утримання автомобільних доріг. В жодній з програм (ПСЕР та Програма ЖКГ) не міститься інформації щодо кількості та протяжності доріг комунальної власності Баштанської ОТГ, а також площі доріг, що потребують капітального чи поточного ремонту. Вихідні дані по зелених зонах ОТГ поки що не мають свого документального підтвердження. Інвентаризація зелених зон тільки розпочата.
6. Середньострокових/ довгострокових планів по утриманню автомобільних доріг ОТГ (поточні (ямкові) та капітальні ремонти) не існує. Наявні тільки річні плани закупівель бюджетний рік ремонтів автомобільних доріг Баштанської ОТГ.
7. В ОТГ відсутні первинні документи, що є підставою для формування середньострокових та довгострокових планів поточних/капітальних ремонтів дорожнього одягу. Відсутні технічні паспорти доріг та вулиць ОТГ, де повинна міститись повна інформація щодо не тільки загальної площі дороги, кількості перехресть, тротуарів, світлофорів, характеристики ґрунтів, та інше а також дані про експлуатацію дороги: інтенсивність руху усіх видів автомобільного транспорту, щорічні висновки про роботу вулиці (дороги) після обстеження, інформація поточних змін на основі актів виконаних робіт з реконструкції та капітального ремонту. Без вказаної інформації неможливо перевірити ефективність, доцільність та законність бюджетних асигнувань на утримання та розвиток автомобільних доріг ОТГ, скласти середньострокові плани капітальних та поточних ремонтів доріг, перевірити добросовісність обраних підрядників щодо дотримання гарантійного строку ремонту. Відсутність вищевказаного документу з повним пакетом інформації має ризик неефективного а можливо і нецільового використання коштів місцевого бюджету Наприклад при проведенні повторних поточних ремонтів дорожнього одягу на одній і тій самій ділянці в порушення міжремонтних строків.
8. Відмічено досить висока ступінь прозорості використання бюджетних коштів в сфері утримання автомобільних доріг. Всі закупівлі були проведені з використанням електронної системи Прозоро. Предмети закупівель поточних/капітальних ремонтів сформований таким чином, щоб оптимально провести відповідні закупівлі.
9. Відсутність якісного планування робіт по утриманню дорожньо-транспортної інфраструктури призводить до того, що існує ризик неякісного виконання ремонтів



дорожнього одягу з-за виконання їх в період підвищеної вологості. Хоча і в незначній мірі але має місце виконання договорів по ремонту в «невчасний» для подібних робіт час середина листопада - кінець грудня.

10. Контроль розпорядників бюджетних коштів з боку депутатського корпусу не здійснюється. Відсутність контрольної функції може стати викликом у подальшому ефективності управлінських рішень та як наслідок ефективності використання бюджетних коштів в обраних сферах.

### РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Переглянути Стратегічні документи в напрямках та сферах утримання дорожньо-транспортної інфраструктури на предмет
  - відображення в них в якості засобів реалізації нових можливостей, що надало бюджетне законодавство в частині спів фінансування ремонтів доріг загального користування місцевого значення за рахунок коштів місцевих бюджетів та дорожнього фонду України
  - необхідності створення комунального підприємства з обслуговування та утримання дорожньо-транспортної інфраструктури як такого що може викликати дублювання функцій з виконкомом ОТГ
2. Переглянути наявні галузеві програми відповідних сфер, внести до них розділ результативних показників виконання
3. Запровадити практику середньострокового/довгострокового планування капітальних а особливо поточних ремонтів, що по суті повинні бути профілактичними ремонтами.
4. Розробити та затвердити технічні паспорти вулиць та доріг на території ОТГ, внести до них повний перелік інформації, що вимагає діюче законодавство України
5. Провести повну паспортизацію зелених зон ОТГ
6. Передбачити можливість розміщення паспортів зелених зон та технічних паспортів доріг на офіційному сайті Баштанської ради