



**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



MANAGEMENT  
SYSTEMS  
INTERNATIONAL

A Subsidiary of Coffey International, Ltd



MILLENNIUM  
CHALLENGE CORPORATION  
UNITED STATES OF AMERICA

## АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ ДІЙ  
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ МІСТА ОДЕСИ  
ПРИ ВИКОРИСТАННІ СУБВЕНЦІЇ НА КОМПЕНСАЦІЮ  
ЗА ПІЛЬГОВИЙ ПРОЇЗД ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЙ ГРОМАДЯН  
ТА СУБВЕНЦІЇ НА ПРИДБАННЯ ВАГОНІВ ДЛЯ  
КОМУНАЛЬНОГО ЕЛЕКТРОТРАНСПОРТУ  
(ТРОЛЕЙБУСІВ І ТРАМВАЇВ)



Одеська міська громадська організація  
«Лицем до лица»

*Проведення моніторингу, а також видання цього аналітичного звіту стало можливим завдяки підтримці американського народу, яка була надана через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID), Корпорацію Виклики Тисячоліття (MCC) та Менеджмент Системс Інтернешнл (MSI). Зміст аналітичного звіту є винятково відповідальністю Одеської міської громадської організації «Лицем до лица» та не обов'язково відображає погляди USAID, MCC, MSI та уряду США.*

ББК

А-

*Аналітичний звіт за результатами громадського моніторингу дій органів місцевого самоврядування міста Одеси при використанні субвенції на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян та субвенції на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв). / Під редакцією к.ю.н. О.С. Орловського. – Одеса: ХОББІТ ПЛЮС, 2009. – 64 с.*

Цей аналітичний звіт підготовлено за результатами громадського моніторингу дій органів місцевого самоврядування міста Одеси при використанні субвенції на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян та субвенції на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв). Моніторинг проводився Одеською міською громадською організацією «Лицем до лица» наприкінці 2008 – початку 2009 років.

В звіті представлено методологію проведеного моніторингу, а також його основні результати. Зокрема, проведено аналіз законодавчих підстав виділення (надання) та використання субвенцій, стану надходження бюджетних коштів в якості субвенцій до головних розпорядників місцевого бюджету, використання субвенцій головними розпорядниками бюджетних коштів відповідно до встановленої процедури, а також інформаційної відкритості органів місцевого самоврядування міста Одеси в процесі використання зазначених субвенцій. За результатами моніторингу розроблені основні висновки та рекомендації виконавчим органам Одеської міської ради щодо підвищення ефективності використання обраних субвенцій з державного бюджету.

Звіт адресовано депутатам Одеської міської ради, керівникам виконавчих органів Одеської міської ради, службовцям органів місцевого самоврядування інших населених пунктів України, науковим працівникам, викладачам, аспірантам та студентам вищих навчальних закладів, а також всім, хто цікавиться питаннями ефективного використання державних субвенцій на місцевому рівні.

**Рецензент:**

*БРУДНИЙ Владимир Исаакович, заступник директора по науковій роботі Одеського суспільного інституту соціальних технологій, доктор філософії.*

© Орловський О.С., 2009

© Одеська міська громадська організація «Лицем до лица», 2009

## ТЕРМІНИ ТА СКОРОЧЕННЯ

<b>Автобус</b>	Транспортний засіб, який за своєю конструкцією та обладнанням призначений для перевезення пасажирів з кількістю місць для сидіння більш ніж дев'ять з місцем водія включно (Закон України „Про автомобільний транспорт”).
<b>Автобусний режим «Звичайного руху»</b> (вживається також «звичайний» режим)	Перевезення пасажирів автобусами на маршруті загального користування з дотриманням усіх зупинок, передбачених розкладом руху (Закон України „Про автомобільний транспорт”).
<b>Автобусний режим «Маршрутне таксі»</b>	Перевезення пасажирів на міському чи приміському автобусному маршруті загального користування за розкладом руху, в якому визначається час відправлення автобусів з початкового та кінцевого пунктів маршруту з висадкою і посадкою пасажирів чи громадян на їхню вимогу на шляху прямування автобуса в місцях, де це не заборонено правилами дорожнього руху (Закон України „Про автомобільний транспорт”).
<b>Акт та Реєстр звірки</b>	Відповідні офіційні документи згідно з якими підприємствам-автоперевізникам фактично нараховуються бюджетні кошти за перевезення пільгових категорій громадян (Рішення Виконавчого комітету Одеської міської ради №354 від 19 квітня 2007 р. «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо компенсації автомобільним перевізникам пільгових перевезень громадян на маршрутах загального користування за рахунок коштів субвенції з Державного бюджету України»).
<b>Бюджет</b>	План формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду (Бюджетний кодекс України).
<b>Водій</b>	Особа, яка керує транспортним засобом і має відповідне посвідчення встановленого зразка (Закон України „Про автомобільний транспорт”).
<b>Графік руху</b>	Відомості про час і послідовність виконання рейсу (Закон України „Про автомобільний транспорт”).
<b>Громадська організація</b> (вживається також: неурядова організація (НУО), недержавна організація (НДО), неприбуткова організація (НПО))	Добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод (Закон України «Про об'єднання громадян»).

<b>Громадський контроль</b>	Громадський контроль з дотримання графіку руху громадського транспорту на певному маршруті, який виконується представниками громадських організацій та органів самоорганізації населення.
<b>Громадський транспорт</b>	Транспорт загального користування, у тому числі автомобільний та міській електротранспорт.
<b>Державна закупівля</b>	Процедура, яка застосовується до всіх закупівель товарів і послуг, що повністю або частково здійснюються за рахунок державних коштів (Закон України „Про закупівлю товарів, робіт, і послуг за державні кошти”).
<b>Диспетчер</b>	Працівник підприємства-перевізника, який відповідає за дотримання графіку руху громадського транспорту.
<b>Договір (на організацію перевезень)</b>	Компенсація пільгових перевезень відповідних категорій громадян перевізнику здійснюється на підставі договорів на організацію перевезень пасажирів на автобусних маршрутах, укладених з організатором цих перевезень та розпорядником бюджетних коштів, відповідно до вимог чинного законодавства. Договір містить у собі замовлення, в якому визначаються заплановані обсяги пільгових перевезень і порядок їхньої компенсації (Рішення Виконавчого комітету Одеської міської ради №354 від 19 квітня 2007 р. «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо компенсації автомобільним перевізникам пільгових перевезень громадян на маршрутах загального користування за рахунок коштів субвенції з Державного бюджету України»).
<b>Дозвіл</b>	Документ, який надає право на здійснення перевезень пасажирів на автобусному маршруті загального користування (Закон України „Про автомобільний транспорт”).
<b>Замовник конкурсу</b>	Замовником міського конкурсу автоперевізників є Одеська міська рада в особі Управління транспортного комплексу міста Одеської міської ради.
<b>Зупинка</b>	Спеціально обладнаний пункт для очікування автобусу, трамваю, тролейбусу, а також посадки і висадки пасажирів (Закон України „Про автомобільний транспорт”).
<b>Інформаційний запит</b>	Звернення з вимогою надання можливості ознайомлення з офіційними документами. Подається у письмовій формі (Закон України «Про інформацію»).
<b>Комунальне підприємство „Одесміськелектротранс” (вживається також КП „Одесміськелектротранс”)</b>	Комунальне підприємство „Одеський міській електротранспорт”, яке виконує перевезення пасажирів на міських трамвайних та тролейбусних маршрутах.



<b>Конкурс перевізників</b>	Міський конкурс з визначення переможця підприємства-перевізника з обслуговування певного автобусного маршруту.
<b>Конкурсний комітет</b>	Постійний або тимчасовий орган, утворений організатором для розгляду конкурсних пропозицій та прийняття рішення про визначення переможця конкурсу (Постанова Кабінету Міністрів від 3 грудня 2008 р. № 1081 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування»).
<b>Корупція</b>	<p>Корупція - діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, яка направлена на протиправне використання наданих їм повноважень для отримання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг (Закон України «Про боротьбу з корупцією»).</p> <p>У правовому відношенні корупція – це сукупність різних за характером і ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю, корупційних дій, інших правопорушень (кримінальних, адміністративних, цивільно-правових, дисциплінарних), а також порушень поведінки посадових осіб, пов'язаних зі здійсненням цих дій (Концепція боротьби з корупцією на 1998-2005 рр.).</p> <p>Корупція (від лат. corruptio - підкуп) - це зловживання службовим становищем, пряме використання посадовою особою прав та повноважень з метою особистого збагачення; продажність громадських та політичних діячів, працівників управлінських органів (Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців. Затверджено наказом Головного управління державної служби України від 1 вересня 1999 р. № 65 (із доповненнями, внесеними наказом Головного управління державної служби України від 30 листопада 2001 р. № 94, погодженими Міністерством праці та соціальної політики України 20 листопада 2001 р.)</p>
<b>Маршрут</b>	Шлях проходження автобусом, трамваєм чи тролейбусом між початковим та кінцевими пунктами з визначеними місцями на дорозі для посадки (висадки) пасажирів.
<b>Методичні рекомендації</b>	Інструкція розрахунку сум коштів щодо компенсації підприємствам-перевізникам за пільговий проїзд окремих категорій громадян, яка затверджується Виконавчим комітетом Одеської міської ради.
<b>Міській електротранспорт</b> (вживаються також: міське електротранспорт, комунальний електротранспорт)	До складу міського електротранспорту входять підприємства міського електротранспорту, які здійснюють перевезення пасажирів, рухомий склад (трамваї, тролейбуси), трамвайні та тролейбусні лінії (Закон України „Про транспорт”).

<b>Модератор</b>	Ведучий фокус-групи (Левада-Центр).
<b>Моніторинг</b>	Термін, який має досить широке трактування та використовується у багатьох контекстах, які описують різні етапи збору, контролю, аналізу інформації, пов'язаної із забезпеченням інтересів громадянського суспільства: політичних, економічних та соціальних прав громадян („A new Weave” by gust Associates? Washington DC, USA).
<b>Номер маршруту</b>	Номер, присвоєний автобусному, тролейбусному, трамвайному маршруту згідно з паспортом маршруту.
<b>Оборотний рейс</b>	Рух автобуса від початкової до кінцевої зупинки маршруту, а також у зворотному напрямку до початкової зупинки (Закон України „Про автомобільний транспорт”).
<b>Одержувачі бюджетних коштів</b>	Підприємства і госпрозрахункові організації, громадські та інші організації, які не мають статусу бюджетної установи, які отримують безпосередньо через розпорядників коштів з бюджету як фінансову підтримку або уповноважені органами державної влади на виконання державних цільових програм та надання послуг (Рішення Виконавчого комітету Одеської міської ради №354 від 19 квітня 2007 р. «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо компенсації автомобільним перевізникам пільгових перевезень громадян на маршрутах загального користування за рахунок коштів субвенції з Державного бюджету України»).
<b>Одержувач коштів субвенції</b>	Підприємство-перевізнак, яке одержує кошти з міського бюджету за перевезення пільгових категорій пасажирів.
<b>„Одеський вісник”</b>	Газета Одеської міської ради.
<b>Офіційний сайт</b>	Офіційний сайт міста Одеси ( <a href="http://www.odessa.ua">http://www.odessa.ua</a> ).
<b>Пасажирські перевезення</b>	Перевезення пасажирів легковими автомобілями або автобусами (Закон України „Про автомобільний транспорт”).
<b>Паспорт маршруту</b>	Документ, який містить схему маршруту, розклад руху, таблицю вартості проїзду, графіки режимів праці та відпочинку водіїв тощо (Закон України „Про автомобільний транспорт”).
<b>Підприємство-перевізнак</b>	Фізична або юридична особа, яка здійснює на комерційній основі чи за власний кошт перевезення пасажирів чи (та) вантажів транспортними засобами (Закон України „Про автомобільний транспорт”).
<b>Пільговий пасажир</b> (вживається також пільговик)	Пасажир, який відповідно до чинного законодавства, має право на безкоштовний проїзд чи проїзд зі сплатою частки його вартості (Рішення Виконавчого комітету Одеської

міської ради №354 від 19 квітня 2007 р. «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо компенсації автомобільним перевізникам пільгових перевезень громадян на маршрутах загального користування за рахунок коштів субвенції з Державного бюджету України»).

**Пільговий проїзд**

Проїзд пільгових пасажирів (Рішення Виконавчого комітету Одеської міської ради №354 від 19 квітня 2007 р. «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо компенсації автомобільним перевізникам пільгових перевезень громадян на маршрутах загального користування за рахунок коштів субвенції з Державного бюджету України»).

**Перелік (пільгових категорій громадян)**

Список категорій громадян, які користуються пільгами на проїзд в міському транспорті, компенсація перевезення яких здійснюється за рахунок субвенції з Державного бюджету України.

**Рейс**

Рух транспортного засобу від початкового до кінцевого пункту маршруту (Закон України „Про автомобільний транспорт”).

**Список перевізників**

Список підприємств-перевізників, переможців конкурсу (тендеру) перевізників.

**Субвенції**

Міжбюджетні трансферти для використання з певною метою в порядку визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції (Бюджетний кодекс України).

**Тендер (торги)**

Торги (тендер) по здійсненню конкурентного відбору учасників з метою визначення переможця торгів згідно з процедурами (крім процедури закупівлі в одного постачальника) (Закон України „Про закупівлю товарів, робіт, і послуг за державні кошти”).

**Умови конкурсу**

Встановлені організатором умови перевезень пасажирів, які повинні виконувати автомобільні перевізники, визначені на відповідному об'єкті конкурсу (Постанова Кабінету Міністрів від 3 грудня 2008 р. № 1081 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування»).

**Управління соціального захисту населення та праці Одеської міської ради**

Головний розпорядник бюджетних коштів субвенції на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян.

**Управління транспортного комплексу міста Одеської міської ради**

Головний розпорядник бюджетних коштів субвенції на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв).

## **Фокус-група**

Метод збору соціологічної інформації в однорідних групах, які мають фокус обговорення за участю ведучого (модератора). Метод заснований на принципах групової динаміки.



## ЗМІСТ

<b>РЕЗЮМЕ</b> .....	10
<b>ВСТУП</b> .....	14
<b>РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЯ ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ</b> .....	16
1.1. Мета, завдання, предмет та об'єкт моніторингу.....	16
1.2. Гіпотези.....	16
1.3. Дизайн проведення громадського моніторингу.....	17
1.4. Вибірка.....	18
1.5. Методи проведення громадського моніторингу.....	19
1.6. Джерела інформації.....	19
1.7. Організація проведення громадського моніторингу та інструментарій.....	20
1.8. Основні обмеження громадського моніторингу.....	22
<b>РОЗДІЛ 2. РЕЗУЛЬТАТИ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ</b> .....	24
2.1. Аналіз законодавчих підстав виділення (надання) та використання субвенцій.....	24
2.2. Аналіз надходження бюджетних коштів в якості субвенцій до головних розпорядників місцевого бюджету.....	31
2.3. Аналіз використання субвенцій головними розпорядниками бюджетних коштів відповідно до встановленої процедури.....	36
2.4. Аналіз інформаційної відкритості органів місцевого самоврядування міста Одеси в процесі використання субвенцій.....	46
<b>РОЗДІЛ 3. ВИСНОВКИ</b> .....	50
<b>РОЗДІЛ 4. РЕКОМЕНДАЦІЇ</b> .....	53
<b>ДОДАТКИ</b> .....	55
Додаток А. Список посадових осіб місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та господарюючих суб'єктів, до яких були направлені первинні інформаційні запити.....	55
Додаток Б. Зразок первинного інформаційного запиту.....	56
Додаток В. Зразок повторного інформаційного запиту.....	58
Додаток Г. Список використаної літератури.....	60
Додаток Д. Інформація про Одеську міську громадську організацію “Лицем до лица”.....	62

## РЕЗЮМЕ

Громадський моніторинг був **спрямований на аналіз дій органів місцевого самоврядування міста Одеси в процесі використання двох субвенцій: 1) на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян та 2) на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв)**. Завданнями моніторингу було і) провести аналіз законодавчих підстав виділення (надання) та використання субвенцій, ii) проаналізувати стан надходження бюджетних коштів в якості субвенцій до головних розпорядників місцевого бюджету та використання субвенцій головними розпорядниками бюджетних коштів відповідно до встановленої процедури, а також iii) провести аналіз інформаційної відкритості органів місцевого самоврядування міста Одеси в процесі використання зазначених субвенцій. Для досягнення визначених завдань був проведений аналіз нормативно-правових актів загальнодержавного та місцевого рівнів; були направлені декілька десятків інформаційних запитів до місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, підприємств-перевізників, які здійснюють перевезення пільгових категорій громадян; проведена спеціалізована фокус-група, а також спостереження за інтенсивністю руху автотранспорту, який працює в «звичайному» режимі на обраних міських маршрутах. Крім цього, були піддані аналізу матеріали, які розміщувались в 2008 році на офіційному сайті міста <http://www.odessa.ua>, а також публікації в газеті Одеської міської ради «Одеський вісник», які стосуються предмету моніторингу.

Беручи до уваги те, що Одеська міська рада, як з'ясувалося в ході громадського моніторингу, була суттєво обмежена щодо можливості використання коштів, які надходили в якості субвенції з державного бюджету на придбання вагонів для комунального електротранспорту (трамваїв і троллейбусів), закуповуючи електротранспорт переважно за рахунок кредитів комерційних банків та в лізинг, **фокус моніторингу значною мірою було зміщено на використання субвенції на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян**. Підтвердженням цього є факт повернення до державного бюджету всіх коштів, які надійшли до міського бюджету в якості відповідної субвенції в 2007 році. Означена ситуація була зумовлена недосконалістю тендерних процедур закупівлі. В 2008 році, через недостачу наданих коштів субвенції, було придбано лише 3 трамвайних вагони.

За результатами громадського моніторингу були **виявлені найбільш гострі проблеми**, які заважають ефективному використанню субвенцій. **Окремі з них потенційно можуть призвести до зловживань та проявів корупції**.

Зокрема, було *встановлено*, що **наявна схема розрахунку грошових сум, які підлягають покриттю рахунком коштів субвенції на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян підприємствами-перевізниками, є застарілою**. Вона не дає можливості забезпечувати належний розрахунок кількості перевезених пільговиків, що призводить до викривлення реальних сум, які підлягають компенсації за рахунок бюджетних коштів. Остаточне *вирішення* означеної проблеми можливо одним із двох шляхів: **1) внесення змін до законодавства України в частині скасування субвенцій місцевим бюджетам на компенсацію перевізникам витрат на проїзд пільгових категорій громадян із одночасним запровадженням цільових виплат пільговикам на покриття витрат на проїзд у громадському транспорті; 2) запровадження на місцевому рівні обов'язкової для використання у всіх видах громадського транспорту на місцевому рівні, який перевозить пільгові категорії громадян, єдиної електронної системи обліку кількості перевезених пасажирів пільгових категорій через встановлення спеціалізованих терміналів та випуск іменних карток**. Ще однією альтернативою, яка частково могла би сприяти вирішення

наявної проблеми, є **забезпечення розрахунку сум**, які підлягають компенсації підприємствам-перевізникам, **окремо для кожного із маршрутів**. Це можна було би забезпечити через регулярне обстеження пасажиропотоку на кожному із маршрутів міського транспорту за допомогою широкого залучення представників НУО. Проте такий підхід можна вважати лише тимчасовим та проміжним до практичного впровадження одного із двох запропонованих вище варіантів.

*З'ясувалося, що підприємства, які перевозять пільговиків на автобусах, що працюють в «звичайному» режимі, поставлені у нерівні умови: лише частина із них отримує кошти відповідної субвенції на компенсацію такої категорії перевезень.* Причини відмови решти перевізників від отримання компенсацій, критерії, за якими визначаються підприємства, які отримують компенсацію, не розголошуються. Хоча Управління транспортного комплексу міста Одеської міської ради стверджує, що фактичне покриття збитків від перевезення пільгових категорій населення в середньому складає близько 25 відсотків, з іншого боку, протягом 2007 – 2008 рр. спостерігається зростання (більш ніж у 5 разів у порівнянні із сумою, отриманою за 2008 рік із сумою, отриманою за 2007 рік) сум компенсації на користь окремих перевізників. З метою уникнення подібного дискримінаційного підходу, Управлінню транспортного комплексу міста Одеської міської ради спільно із Управлінням соціального захисту населення та праці Одеської міської ради та Департаментом фінансів Одеської міської ради слід було би **забезпечити виплату компенсації за перевезених пільговиків всім перевізникам, пропорційно до обсягів наданих ними послуг.** Важливо також **забезпечити прозорість процесу відбору підприємств-перевізників під час проведення відповідних конкурсів.** Це можливо досягти шляхом включення до складу конкурсної комісії з визначення підприємств-перевізників представників органів самоорганізації населення та громадських організацій, які працюють у сфері захисту прав споживачів. Зі свого боку, Управлінню транспортного комплексу міста Одеської міської ради мало б своєчасно проводити ці конкурси, а також завчасно інформувати членів територіальних громад міста Одеси про їхнє проведення із забезпеченням вільного доступу представників громадськості на засідання конкурсної комісії.

**Головний розпорядник бюджетних коштів по використанню субвенції на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян – Управління соціального захисту населення та праці Одеської міської ради, який готує інформацію про фактично нараховані суми та акти звіряння розрахунків за надані послуги, а також Департамент фінансів Одеської міської ради не мають дієвих форм контролю за використанням бюджетних коштів, що надаються підприємствам-перевізникам, які забезпечують перевезення пільговиків.** **Управління транспортного комплексу міста Одеської міської ради, яке погоджує звіти про фактичну кількість зворотних рейсів по кожному з маршрутів, перевезення по яких підлягають компенсації, від проведення контролю фактично самовідсторонилося.** Перевірки, які мають бути підставою для затвердження таких звітів, не носять системного характеру. Поряд із недостатньою увагою з боку владних структур до роботи міського транспорту, який перевозить пільговиків, в місті Одесі майже **відсутній відповідний громадський контроль в цій сфері.** В кінцевому результаті така ситуація **призводить до порушення підприємствами-перевізниками своїх договірних зобов'язань по перевезенню пільговиків.** Вибірковий громадський моніторинг засвідчив, що **автобуси, які працюють в «загальному» режимі, виходять на лінію значно рідше, ніж то передбачено розкладом руху.** Під час фокус-групи її учасники, покликаючись на власні спостереження, зазначали, що під час руху водії окремих автобусів змінювали таблички

зеленого кольору, характерні для «звичайного» режиму, на таблички для автобусів, які працюють в режимі «маршрутного таксі». **Результатом цього може бути необґрунтоване завищення сум, на які проводиться запит в якості компенсації за рахунок коштів субвенції.**

*Виходом із наявної ситуації, з одного боку, могло би стати запровадження автоматизованої системи управління транспортним комплексом міста із використанням сучасних технологій та забезпеченням належного дистанційного контролю за роботою кожної одиниці міського пасажирського транспорту. Управлінню транспортного комплексу міста Одеської міської ради необхідно було би запровадити спеціальне стаціонарне маркування автотранспорту, яким здійснюється перевезення пільгових категорій пасажирів. З іншого боку, виконавчому комітету Одеської міської ради варто внести зміни до низки своїх рішень, які сприяли б посиленню можливості Управління транспортного комплексу міста Одеської міської ради, Управління соціального захисту населення та праці Одеської міської ради та Департаменту фінансів Одеської міської ради щодо здійснення контролю за якістю надання послуг підприємствами-перевізниками пільговим категоріям пасажирів. Крім того, Управлінню транспортного комплексу міста Одеської міської ради спільно із Управлінням соціального захисту населення та праці Одеської міської ради та Департаментом фінансів Одеської міської ради **необхідно забезпечити постійний контроль (в тому числі із залученням представників громадськості) за підприємствами-перевізниками, які здійснюють перевезення пільгових категорій громадян, з метою уникнення випадків фальсифікації показників реально перевезеної кількості пасажирів.***

Під час проведення моніторингу були **зафіксовані випадки порушення підприємствами-перевізниками умов роботи на міських маршрутах.** Зокрема, окремі автобуси, які працюють у «звичайному» режимі руху, не відповідають стандартам Євро-2 чи мають прострочений експлуатаційний ресурс. Це фактично свідчить про те, що Управління транспортного комплексу міста Одеської міської ради не забезпечує належний контроль за перевізниками щодо виконання ними умов, відповідно до яких вони були визнані переможцями конкурсів на обслуговування міських маршрутів. *Вихід із цієї ситуації* вбачається у забезпеченні належного контролю з боку Управління транспортного комплексу міста Одеської міської ради із залученням представників громадськості (громадських організацій та органів самоорганізації населення) за підприємствами-перевізниками щодо виконання ними умов конкурсу, відповідно до яких вони були визнані конкурсним комітетом переможцями та отримали право роботи на міських маршрутах. У разі виявлення таких порушень доцільно **достроково розривати відповідні договори на обслуговування міських маршрутів та ініціювати позбавлення порушників ліцензій з надання послуг внутрішніх перевезень пасажирів автобусами.**

**Суттєві проблеми** спостерігаються і в сфері забезпечення належного доступу пасажирів, які користуються правом на безкоштовний проїзд, до інформації про розклад руху міського транспорту. На офіційному сайті Одеської міської ради інформація щодо маршрутів «звичайного» режиму (режиму їхньої роботи, кількість рухомого складу тощо) відсутня. Наведена там само інформація **не відповідає дійсності згідно з окремими позиціями.** Ніяких інших можливостей дізнатися про роботу маршрутів «звичайного» режиму в одеситів немає. Зокрема, **на зупинкових комплексах, де розміщується інформація про рух транспорту, належної окремої деталізації про роботу транспорту, який працює в «звичайному» режимі, немає.** Це ускладнює користування транспортом пільговиками, а

також не дає можливості забезпечити поточний громадський моніторинг руху транспорту. *Вирішення цієї проблеми* можливо шляхом належного інформування членів територіальної громади міста Одеси через офіційний сайт міста, а також через газету “Одеський вісник” про розклад руху міського транспорту, який забезпечує перевезення пільгових категорій громадян. Крім того, Управлінню транспортного комплексу міста Одеської міської ради спільно із Комунальним підприємством «Одесміськелектротранс» **доцільно забезпечити виготовлення та розміщення на всіх зупинкових комплексах інформації про точний час відправлення із певної зупинки кожної одиниці міського транспорту, яка перевозить пільгові категорії громадян, а також із зазначенням актуального телефону диспетчерської служби Управління транспортного комплексу міста Одеської міської ради.**

Нарешті, було *встановлено*, що з боку Управління транспортного комплексу міста Одеської міської ради та Комунального підприємства «Одесміськелектротранс» поки що не організовано належний контроль за кондукторами та водіями щодо забезпечення надходженням до бюджету всіх коштів, які збираються із перевезених пасажирів. Це стало можливим через те, що проїзні квитки видаються не кожному пасажирові. Відсутність достатньої кількості контролерів, які би відстежували факт продажу проїзних квитків кондукторами та водіями міського пасажирського транспорту, призводить до недовиконання дохідної частини бюджету. Як результат, з одного боку, це суттєво викривлює суми витрат, які підлягають компенсації в якості субвенції, а з іншого, – до необхідності виділення додаткових коштів із міського бюджету, зокрема, на забезпечення утримання, модернізації та придбання нових одиниць електротранспорту. *Розв’язання проблеми* вбачається у **збільшенні кількості контролерів з метою забезпечення належного контролю за надходженням до бюджету коштів за проїзд, отриманих від пасажирів.** Також доцільно започаткувати проведення роз’яснювальної роботи серед населення міста про необхідність отримання квитків від кондукторів та водіїв пасажирського транспорту при здійсненні оплати за проїзд з метою забезпечення надходження додаткових коштів до бюджету міста.



## ВСТУП

Питання ефективності використання бюджетних коштів завжди було одним із ключових завдань серед тих, які стояли перед державою в контексті забезпечення національної безпеки України. Особливої актуальності ця проблема набуває в умовах економічної кризи, коли обсяги надходжень, а й, відповідно, видатків бюджетів різних рівнів, об'єктивно зменшуються. Тому проблема забезпечення належного контролю за бюджетним процесом (особливо в частині використання бюджетних коштів) суттєво загострюється.

З іншого боку, процес формування та використання бюджетних коштів для платників податків є достатньо закритим. Проте рівень професійного розуміння цих питань з боку представників громадськості є, в більшості випадків, досить низьким. Не є винятком в цьому сенсі й громадські організації та органи самоорганізації населення, які мали б відігравати ключову роль в цьому процесі.

Цей моніторинг став однією із перших спроб громадськості Одеського регіону провести аналіз дій органів публічної влади в процесі використання бюджетних коштів. В фокусі моніторингу – процес використання субвенцій на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян, а також на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв) органами місцевого самоврядування міста Одеси. Означені категорії субвенцій були обрані в якості пріоритетних для громадського моніторингу через значні обсяги коштів, які надходять з державного бюджету до бюджету міста Одеси на означені цілі, а також через важливість забезпечення ефективного використання означеної категорії коштів (переважно соціального спрямування) в умовах економічної кризи в Україні.

Актуальність моніторингу саме цих питань зумовлена також тим, що в місті Одесі регулярно на засіданнях органів місцевого самоврядування, в публікаціях в ЗМІ тощо виникають питання про обмеженість коштів, які отримують підприємства-перевізники на компенсацію проїзду пільгових категорій громадян. Це, в свою чергу, є одним із основних аргументів при обґрунтуванні підвищення тарифів на проїзд в громадському транспорті. З іншого боку, продовжуються нарікання з боку пільговиків щодо незабезпечення їхнього права на пільговий проїзд окремими перевізниками. В зв'язку з цим існує потреба перевірити те, як використовуються кошти, які надходять в якості субвенції для забезпечення компенсації проїзду пільговиків у громадському транспорті.

Не менша кількість питань виникає щодо використання органами місцевого самоврядування коштів, які надходять з державного бюджету на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв). Враховуючи необхідність оновлення та модернізації міськелектротранспорту, кошти означеної субвенції мали б відігравати важливу роль у вирішенні цієї проблеми. Проте органи місцевого самоврядування в місті Одесі неодноразово зверталися до ідеї придбання міського електротранспорту в лізинг або завдяки позикам комерційних банків, що, в свою чергу, призводить до додаткових навантажень на місцевий бюджет. Через це виникала потреба у з'ясуванні причин такої політики органів місцевого самоврядування міста Одеси, а також в аналізі ефективності використання коштів відповідної субвенції, які надходили із державного бюджету.

Означений моніторинг проводився за ініціативи Одеської міської громадської організації “Лицем до лица” в рамках проекту “Моніторинг використання субвенцій з

державного бюджету на місцевому рівні». Дані, які наведені в цьому звіті, відображають результати моніторингу, активна частина якого припадала на жовтень 2008 – січень 2009 року.

В цьому аналітичному звіті представлені підсумкові результати означеного громадського моніторингу.

Даний аналітичний звіт складається із вступу, 4 розділів, а також 5 додатків.

Розділ 1 «Методологія виконання проекту» містить опис основних методологічних засад моніторингової діяльності. Зокрема, описуються мета, завдання, предмет та об'єкт моніторингу, методи проведення моніторингу, джерела отримання інформації тощо.

В розділі 2 представлені основні результати громадського моніторингу. Зокрема, аналіз законодавчих підстав виділення (надання) та використання субвенцій, стан надходження бюджетних коштів в якості субвенцій до головних розпорядників місцевого бюджету, використання субвенцій головними розпорядниками бюджетних коштів відповідно до встановленої процедури, а також інформаційної відкритості органів місцевого самоврядування міста Одеси в процесі використання субвенцій.

В однойменних розділах 3 та 4 наведені, відповідно, основні висновки та рекомендації підготовлені по результатах моніторингу.

В кінці аналітичного звіту розміщені 5 додатків, в яких міститься інформація про перелік органів публічної влади та перевізників, яким направлялися запити та звернення, зразок первинного та повторного інформаційного запиту, список використаних нормативних джерел, а також загальна інформація про Одеську міську громадську організацію «Лицем до лица».

## РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЯ ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ

### 1.1. Мета, завдання, предмет та об'єкт моніторингу

*Мета* громадського моніторингу щодо використання субвенції на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян та субвенції на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв) – виявлення “вузьких місць”, які можуть створювати умови для виникнення корупційних діянь в діяльності органів місцевого самоврядування міста Одеси під час використання субвенцій з державного бюджету на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян та на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв).

Основними *завданнями* громадського моніторингу були:

- аналіз законодавчих підстав виділення (надання) та використання обраних субвенцій;
- аналіз та перевірка використання субвенції на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян та субвенції на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв) головними розпорядниками бюджетних коштів відповідно до процедури їхнього використання;
- визначення ступеню інформаційної відкритості органів місцевого самоврядування міста Одеси в процесі використання обраних субвенцій;
- розробка рекомендацій по результатах громадського моніторингу.

*Об'єктом* моніторингу були міжбюджетні відносини.

*Предметом* моніторингу були обрані субвенції, які надані з державного бюджету до бюджету міста Одеси.

### 1.2. Гіпотези

На початку моніторингу були висунуті наступні гіпотези, які передбачалося перевірити під час проведення дослідження:

1. Щороку в якості одного із джерел дохідної частини бюджету міста Одеси визначається субвенція на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян. Виплати за пільговий проїзд, згідно зі ст.ст. 89, 102 Бюджетного кодексу України, фінансуються за рахунок відповідної субвенції з Державного бюджету України. Проте в місті Одесі продовжуються нарікання з боку пільговиків щодо незабезпечення їхнього права на пільговий проїзд окремими перевізниками. В зв'язку з цим є припущення, що така ситуація можлива при порушеннях з боку головного розпорядника бюджетних коштів та/або відсутності належного контролю з його боку за діяльністю підприємств-перевізників в процесі використання отриманих бюджетних коштів. Внаслідок цього не виключена можливість існування корупційних схем при розподілі та використанні коштів відповідної субвенції. Таким чином, протягом проведення моніторингу *перевірялась наступна гіпотеза: головний розпорядник бюджетних коштів використовує кошти субвенції на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян не за цільовим призначенням та не забезпечує належного контролю за діяльністю підприємств-перевізників.*

2. В бюджеті міста Одеси в попередні роки передбачалися кошти на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів та трамваїв) за рахунок субвенції

з Державного бюджету України, але нова техніка майже не купується. Проте органи місцевого самоврядування в місті Одесі неодноразово зверталися до ідеї придбання міського електротранспорту в лізинг або завдяки позикам комерційних банків, що, в свою чергу, призводить до додаткових навантажень на місцевий бюджет. Це дає підстави для думок, що кошти відповідної субвенції використовуються не за цільовим призначенням. В такому разі порушений принцип цільового використання бюджетних коштів, через що існує потреба з'ясувати причини такої політики органів місцевого самоврядування, а також в аналізі ефективності використання ними коштів відповідної субвенції. Таким чином, протягом проведення моніторингу *перевірялась наступна гіпотеза: кошти на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів та трамваїв) використовуються не за цільовим призначенням.*

3. Одеська міська рада має власний друкований орган – газету “Одеський вісник”, а також офіційний сайт міста. Проте наявні нарікання щодо обслуговування пільгових категорій громадян дають підстави вважати, що рівень інформованості одеситів через означені джерела інформації є недостатнім. Виходячи із цього, існує потреба в аналізі інформаційної відкритості органів місцевого самоврядування міста Одеси та забезпечення мешканців міста необхідною інформацією щодо використання обраних субвенцій. Таким чином, протягом *проведення моніторингу перевірялась наступна гіпотеза: рівень інформованості одеситів про стан надходження та використання субвенцій та роботи громадського транспорту через газету “Одеський вісник” та офіційний сайт міста є недостатнім.*

### 1.3. Дизайн проведення громадського моніторингу

Громадський моніторинг використання субвенцій проводився в 4 наступних етапи, які виконувались послідовно:

1) **Підготовчий етап.** Діяльність за цим етапом включала здійснення низки заходів, спрямованих на підготовку проведення моніторингу. Зокрема, готувався та уточнювався інструментарій громадського моніторингу, розроблявся робочий план проведення моніторингу, здійснювався розподіл обов'язків між членами моніторингової групи, готувалися форми типових запитів до суб'єктів моніторингу та третіх осіб, які могли дати інформацію корисну для проведення моніторингу тощо.

2) **Проведення моніторингу.** Активний етап моніторингу, який охоплював діяльність спрямовану на збір достатнього обсягу неупередженої та достовірної інформації, необхідної для проведення подальших узагальнень, які, в свою чергу, могли бути використані для підготовки висновків та розробки практичних рекомендацій для суб'єктів моніторингу та інших зацікавлених осіб.

Більш детальна інформація про використані методи збору інформації, інструменти, які використовувалися на цьому етапі тощо, описуються в підпунктах 1.4 - 1.7 аналітичного звіту.

3) **Аналіз результатів.** В рамках етапу відбувалася систематизація отриманої внаслідок реалізації попереднього етапу інформації, співвідносились та узагальнювались результати моніторингу, проводилось співставлення гіпотез моніторингу із отриманими результатами. За підсумками реалізації цього етапу були підготовлені узагальнені висновки з результатів моніторингу.

4) **Розробка рекомендацій.** На завершальному етапі моніторингу були вироблені конкретні рекомендації щодо покращення процесу використання субвенцій головними розпорядниками коштів субвенцій – Управлінням соціального захисту населення та праці Одеської міської ради та Управлінням транспортного комплексу міста Одеської міської ради. Окрім цього, з метою підвищення ефективності використання коштів субвенції, а також для забезпечення прозорості їх використання, підвищення якості надання послуг пільговикам підприємствами-перевізниками, додатково були підготовлені рекомендації для Одеської міської ради, Виконавчого комітету Одеської міської ради, Департаменту фінансів Одеської міської ради, Управління інформації Одеської міської ради, Комунального підприємства «Одесміськелектротранс» та редакції газети Одеської міської ради «Одеський вісник».

#### 1.4. Вибірка

Моніторинг проводився *на території міста Одеси.*

Коло суб'єктів, які були віднесені виконавцями проекту до числа потенційних надавачів необхідної для проведення моніторингу інформації, складала такі 4 групи:

1) *Керівники органів виконавчої влади та органи місцевого самоврядування обласного рівня:*

- Голова Одеської обласної державної адміністрації як посадова особа, яка є відповідальною за здійснення контролю щодо використання коштів державного бюджету на території Одеської області;

- Начальник Головного фінансового управління Одеської обласної державної адміністрації як особа, яка є відповідальною за здійснення контролю щодо використання коштів державного бюджету на території Одеської області. Крім того, Головним фінансовим управлінням здійснюється перерахування коштів субвенцій на рахунок місцевих бюджетів в межах області;

- Начальник Управління морегосподарського комплексу, транспорту та зв'язку Одеської обласної державної адміністрації як особа, яка затверджує розрахунок сум, які підлягають компенсації перевізникам за рахунок коштів відповідної субвенції;

- Голова Одеської обласної ради як керівник представницького органу, який затверджує бюджет Одеської області.

2) *Керівники органів місцевого самоврядування міста Одеси:*

- Одеський міський голова як головна посадова особа місцевого самоврядування на території міста Одеси;

- Директор Департаменту фінансів Одеської міської ради як керівник виконавчого органу Одеської міської ради, який здійснює фінансування видатків в межах бюджету міста Одеси;

- Начальник Управління соціального захисту населення та праці Одеської міської ради як керівник виконавчого органу Одеської міської ради, який є головним розпорядником коштів субвенції з державного бюджету на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян;

- Начальник Управління транспортного комплексу міста Одеської міської ради як керівник виконавчого органу Одеської міської ради, який є головним розпорядником коштів



субвенції з державного бюджету на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв).

3) *Керівники одержувачів субвенцій з державного бюджету на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян:*

- Директор КП «Одесміськелектротранс», яке забезпечує перевезення пільгових категорій громадян на міськелектротранспорті;

- Директори автотранспортних підприємств Одеси, які здійснюють перевезення жителів міста на міських автобусних маршрутах;

- Начальник Управління Одеської залізниці, яка забезпечує перевезення пільгових категорій громадян на залізничному транспорті.

4) *Жителі міста, які користуються пільгами на проїзд, а також представники громадських організацій та органів самоорганізації населення, які працюють у сфері захисту прав споживачів.*

### **1.5. Методи проведення громадського моніторингу**

Для проведення моніторингу були обрані наступні методи:

- *аналіз законодавства України, а також місцевих нормативно-правових актів, які стосуються використання субвенцій на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян та на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв);*

- *підготовка і розсилка запитів (в тому числі і повторних запитів) до керівників місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, головних розпорядників коштів субвенцій, а також підприємств-перевізників;*

- *аналіз публікацій, які розміщені на офіційному сайті міста, а також в газеті Одеської міської ради «Одеський вісник» за 2008 рік щодо використання коштів субвенцій та роботи громадського транспорту;*

- *проведення фокус-групи за участю представників органів місцевого самоврядування, головних розпорядників коштів субвенцій, підприємств-перевізників, а також представників громадських організацій та органів самоорганізації населення, які працюють у сфері захисту прав споживачів;*

- *проведення 4-х спостережень за інтенсивністю руху громадського транспорту, який перевозить пільгові категорії пасажирів на обраних вулицях міста. Одне із означених спостережень проводилось спільно із місцевою телекомпанією «ОНТ», під час якого проводилося інтерв'ювання випадкових пішоходів щодо руху автобусів «звичайного» режиму.*

### **1.6. Джерела інформації**

Джерелами для отримання інформації для підготовки моніторингового звіту стали:

- *законодавство України, а також місцеві нормативно-правові акти (повний перелік основних нормативних джерел, які були піддані аналізу, наведено у Додатку Г);*

- *відповіді на запити та повторні запити* адресовані керівникам місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, головних розпорядників коштів субвенцій, а також підприємств-перевізників;

- *публікації, розміщені на офіційному сайті міста* за 2008 рік;

- *публікації, розміщені в газеті Одеської міської ради «Одеський вісник»* за 2008 рік;

- *інформація з матеріалів, розміщених в мережі Internet*;

- *матеріали за результатами проведеної фокус-групи* за участі представників органів місцевого самоврядування, головних розпорядників коштів субвенцій, підприємств-перевізників, а також громадських організацій та органів самоорганізації населення, що працюють у сфері захисту прав споживачів;

- *матеріали 4-х спостережень* за інтенсивністю руху громадського транспорту, який перевозить пільгові категорії пасажирів;

- *телепередача* телекомпанії «ОНТ»;

- *випадкові пішоходи*, які були опитані спільно із кампанією «ОНТ» під час зйомок телепередачі;

- *інформація про звернення пільговиків до громадських організацій та органів самоорганізації населення*, які працюють у сфері захисту прав споживачів.

### **1.7. Організація проведення громадського моніторингу та інструментарій**

З метою організації громадського моніторингу на підготовчому етапі проекту виконавцями була сформована *моніторингова група*, до складу якої увійшли представники громадської коаліції, зокрема представники Одеської міської громадської організації “Лицем до лица”, інші зацікавлені громадські організації та органи самоорганізації населення, а також вирішувались інші організаційні питання, пов’язані із початком реалізації проекту.

В процесі проведення моніторингу, моніторингова група використовувала наступні *інструменти*:

1. *Законодавство України та місцеві нормативно-правові акти*. Для подальшого аналізу було відібрано 25 основних загальнодержавних та місцевих нормативно-правових актів, які стосуються використання субвенцій на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян та на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв).

2. *Запити*. З метою отримання об’єктивної інформації про стан надходження та використання коштів субвенцій було підготовлено та направлено 28 листів до керівників місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, головних розпорядників коштів субвенцій, підприємств-перевізників. Листи мали статус інформаційного запиту щодо доступу до офіційних документів відповідно до ст.32 Закону України „Про інформацію” або статус звернення. Перелік осіб, яким направлялися запити та звернення наведено в додатку А. Зразок запиту міститься у додатку Б. Запити та звернення були спрямовані на з’ясування таких основних питань:

- порядок виділення та використання коштів субвенцій та ефективність наявних нормативно-правових актів, які регламентують ці процеси;

- порядок взаємодії всіх учасників процесу використання бюджетних коштів;
- «вузькі місця» в порядку виділення коштів субвенцій, які потенційно можуть створювати умови для корупції та зловживань;
- контроль з боку головних розпорядників бюджетних коштів за ефективністю використання коштів субвенцій;
- відповідальність підприємств-перевізників за якість обслуговування маршрутів громадського транспорту, перевезення на яких здійснюється за рахунок коштів субвенції;
- інші джерела фінансування відповідних бюджетних витрат (дофінансування) у разі недостатності коштів субвенцій;
- порядок визначення підприємств, які будуть обслуговувати маршрути «звичайного» режиму, потенційні можливості для зловживань в цьому процесі;
- можливість участі представників громадськості в складі конкурсного комітету з визначення транспортних підприємств, які будуть обслуговувати маршрути «звичайного» режиму;
- порядок оприлюднення інформації про роботу громадського транспорту;
- ступень прозорості інформації, яка надається населенню про роботу громадського транспорту;
- чи відбувається публічне обговорення щорічних звітів про роботу громадського транспорту тощо.

З метою уточнення окремих положень відповідей, отриманих на запити, а також у разі відсутності відповідей на запити в цілому чи по окремих позиціях, було направлено 5 *повторних запитів* до наступних посадових осіб:

- Одеському міському голові (копія заступнику Одеського міського голови, до функціональних обов'язків якого входить транспортний комплекс міста);
- директору Департаменту фінансів Одеської міської ради;
- начальнику Управління соціального захисту населення і праці Одеської міської ради;
- начальнику Управління транспортного комплексу міста Одеської міської ради;
- директору КП «Одесміськеелектротранс».

Зразок повторного запиту міститься у додатку В.

У зв'язку з необхідністю отримання окремих додаткових рішень Виконавчого комітету Одеської міської ради, на які посилалися головні розпорядники бюджетних коштів, які відсутні на офіційному сайті міста та в газеті Одеської міської ради «Одеський вісник», було направлено запит до Керуючої справами Виконавчого комітету Одеської міської ради із проханням надати копії цих документів.

Таким чином, під час проведення моніторингу *загалом було направлено 34 інформаційних запити та звернення.*

Слід зазначити, що з метою співставлення отриманої інформації, підготовки узагальнюючих висновків тощо, в процесі написання інформаційних запитів та звернень у

адресатів одночасно запитувалась інформація про надходження та використання субвенцій на тільки протягом 2008 року, а й також у 2007 році. Це надало можливість зіставити показники двох років та визначити деякі закономірності.

3. *Публікації.* В межах проекту було проведено моніторинг матеріалів, розміщених на офіційному сайті міста, а також в газеті Одеської міської ради «Одеський вісник» за 2008 рік, які стосувалися використання коштів обраних субвенцій та роботи громадського транспорту. Крім того, проводився вибірковий моніторинг публікацій в інших друкованих виданнях міста та розміщених на окремих ресурсах мережі Internet.

4. *Спостереження.* Вибірковий моніторинг використання підприємствами-перевізниками бюджетних коштів на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян проводився шляхом спостереження за інтенсивністю руху громадського транспорту, який перевозить пасажирів-пільговиків. З цією метою проводилась фіксація руху автобусів, які працюють у «звичайному» режимі, та зіставлення фактичних показників із задекларованими органами місцевого самоврядування на офіційному сайті міста та у відповідях на інформаційні запити. Загалом було проведено 4 спостереження. Спостереження проводились на двох найбільш насичених (з точки зору руху громадського транспорту, який працює в «звичайному» режимі руху) вулицях міста – вул. Сьома Пересипська та вул. Буніна.

Перебіг окремих фрагментів спостережень фіксувався на відеокамеру та фотокамеру.

5. *Репортаж та інтерв'ю.* Одне спостереження проводилось спільно із місцевою телекомпанією «ОНТ», під час якого проходило інтерв'ювання випадкових пішоходів з приводу якості роботи автобусів «звичайного» режиму. В ролі основних суб'єктів для проведення інтерв'ювання обиралися переважно особи літнього віку, які потенційно мають право безкоштовного проїзду в громадському транспорті загального користування. На підставі зібраного матеріалу, «ОНТ» за участі членів моніторингової групи, підготовлено випуск телепередачі «Народний контроль», яка була розміщена в ефірі відповідного телеканалу 10 разів.

6. *Експертне обговорення.* З метою уточнення отриманої в результаті моніторингу інформації щодо перевезення пільгових категорій пасажирів та перевірки висунутих гіпотез була проведена фокус-група. Її учасниками стали 13 представників органів місцевого самоврядування, головних розпорядників коштів субвенцій, підприємств-перевізників, а також громадських організацій та органів самоорганізації населення, що працюють у сфері захисту прав споживачів. Зокрема, участь у фокус-групі брали представники Управління соціального захисту населення та праці Одеської міської ради, Департаменту фінансів Одеської міської ради, КП «Одесміськелектротранс», Одеського міського товариства захисту прав споживачів, Одеської обласної організації «УТОС» тощо.

Перебіг експертного обговорення фіксувався на фотокамеру та на диктофон.

### **1.8. Основні обмеження громадського моніторингу**

Проведення моніторингу супроводжувалось суттєвими труднощами зовнішнього характеру, які створювались більшістю підприємств-перевізників, а також окремими органами публічної влади.

Основною проблемою, з якою довелося зіштовхнутися в процесі проведення моніторингу, стала відсутність відповідей на більшість звернень, які направлялися ОМГО «Лицем до лица» на адресу підприємств-перевізників. Із 23 перевізників (21 перевізник, які, згідно з інформацією на офіційному сайті міста, здійснюють перевезення в місті Одесі на автобусних маршрутах, КП «Одесміськелектротранс» та Управління Одеської залізниці) відповіді надіслали лише тільки 3 автоперевізника (ВАТ «Одесавтотранс», ТОВ «Авангард-Д» та ТОВ «АТП-15106»), а також КП «Одесміськелектротранс». При цьому, серед означених трьох автоперевізників не виявилось жодного, хто отримує кошти субвенції на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян.

Слід також відзначити, що не було отримано відповіді на запит, адресований керівникам міста. Аналогічний результат був і по результатам направлення повторного запита. Проте інформація, яка запитувалася в цих запитах, в кінцевому підсумку була надана у відповідь на запити до окремих виконавчих органів Одеської міської ради. Це призвело до затягування процесу збору необхідної інформації, а й, відповідно, до затягування процесу моніторингу.

Вкрай низька активність серед підприємств-перевізників виявилась і при проведенні фокус-групи. На пропозицію взяти участь у фокус-групі, куди були запрошені всі перевізники, які отримують кошти субвенції на перевезення пільговиків, відгукнулося лише КП «Одесміськелектротранс», яке було представлено заступником директора. Автоперевізники запрошення взяти участь у цьому заході проігнорували. Слід відзначити, що на цей захід також не прибули представники Управління транспортного комплексу місті Одеської міської ради. Свою відсутність вони аргументували необхідністю підготовки до чергового засідання Виконавчого комітету Одеської міської ради.



## РОЗДІЛ 2. РЕЗУЛЬТАТИ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ

Цей розділ звіту містить опис результатів проведеного громадського моніторингу використання субвенцій на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян та на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв). Результати моніторингу структуровані у відповідності до завдань, які були поставлені моніторинговою групою на початку його проведення. Виходячи із цього, в даному розділі послідовно наводяться підсумки аналізу законодавчих підстав виділення (надання) та використання субвенцій, стану надходження бюджетних коштів в якості субвенцій до головних розпорядників місцевого бюджету та їхнього використання відповідно до встановленої процедури, а також інформаційної відкритості органів місцевого самоврядування міста Одеси в процесі використання субвенцій.

### 2.1. Аналіз законодавчих підстав виділення (надання) та використання субвенцій

З метою аналізу законодавчих підстав виділення (надання) та використання субвенцій на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян та на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв), моніторинговою групою були відібрані 25 основних нормативно-правових актів. Окрім законів та постанов Кабінету Міністрів України, аналізу були піддані окремі рішення органів місцевого самоврядування міста Одеси, які відносяться до об'єкту та предмету громадського моніторингу. Слід також відмітити, що аналізувалися не лише нормативно-правові акти, які безпосередньо регламентують процес виділення (надання) та процедуру використання коштів відповідних державних субвенцій, а також ті з них, які регламентують питання загальної політики держави в сфері забезпечення соціального захисту по відношенню до окремих груп населення (зокрема, щодо надання останнім права на пільговий проїзд в громадському транспорті).

Підсумки проведеного аналізу можна представити в такому узагальненому вигляді:

Нормативний акт	Коментарі
<i>Конституція України</i>	<p>Статтею 46 Конституції України передбачено, що громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках передбачених законом.</p> <p>Важливим є положення Основного закону про те, що держава підтримує у фінансовому плані місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів відповідних бюджетів. Крім того, зазначено, що витрати органів місцевого самоврядування, які виникають внаслідок рішень державної влади, компенсуються державою.</p> <p>В Конституції України також вказано, що органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади (ст. 143). Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету України або шляхом</p>

	віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків.
<i>Бюджетний кодекс України</i>	Бюджетним кодексом України регулюються відносини, які виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів та розгляду звітів про їхнє виконання, а також контролю за виконанням Державного бюджету України та місцевих бюджетів. Крім цього, визначаються засади бюджетної системи України, її структура, принципи, правові засади функціонування, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин, а також відповідальність за порушення бюджетного законодавства.
<i>Закон України «Про Державний бюджет України на 2008 рік»</i>	У Законі України «Про державний бюджет України», який приймається щороку, конкретизується механізм реалізації окремих концептуальних положень Бюджетного кодексу України. В цих законах визначається вичерпний перелік доходів загального і спеціального фондів місцевих бюджетів, особливості здійснення взаємовідносини між державним бюджетом України та місцевими бюджетами, встановлюються обсяги та порядок перерахування міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам, а також зумовлюються додаткові положення, які регламентують бюджетний процес.  Законом України «Про державний бюджет України на 2008 рік» встановлено, що за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам забезпечується компенсація за пільговий проїзд окремих категорій громадян, які користуються пільгами. Крім цього, означеним нормативним актом передбачено надання субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв).
<i>Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»</i>	У Законі надається визначення низки ключових понять, таких як бюджет місцевого самоврядування, районний та обласний бюджети, поточний бюджет та бюджет розвитку, мінімальний бюджет місцевого самоврядування, мінімальний рівень соціальних потреб, самооподаткування тощо.  У ст. 61 Закону зазначено, що органи місцевого самоврядування самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети згідно з чинними законами. Особливо наголошується на тому, що втручання державних органів у ці процеси не допускається. <i>Одночасно вказано, що держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним доцільним, економічним, ефективним витрачанням коштів та належним їхнім обліком.</i> Держава гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб (ст. 62).  Закон визначив концептуальні підходи до формування доходів і збалансування місцевих бюджетів, а також до витрачання бюджетних коштів (ст.ст. 63-65). Передбачено поділ місцевих бюджетів на поточний бюджет і бюджет

	<p>розвитку; виділення в дохідній і видатковій частинах коштів, пов'язаних з виконанням власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Кошти поточного бюджету спрямовуються на фінансування бюджетних закладів і установ. З бюджету розвитку здійснюється фінансування програм соціально-економічного розвитку відповідної території, інвестиційної та інноваційної діяльності, субвенцій та інших видатків.</p> <p>Місцеві бюджети мають бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та надання населенню послуг на рівні не нижчому за мінімальні соціальні потреби. <i>Якщо дохідні джерела виявляються недостатніми, держава забезпечує збалансування місцевих бюджетів шляхом передачі необхідних коштів у вигляді дотацій, субвенцій та субсидій.</i></p> <p>Важливе значення мають норми Закону, які стосуються фінансування витрат, які пов'язані із здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади (ст. 67). Зазначено, що держава фінансує у повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади; необхідні для цього кошти щороку передбачаються в Законі України про Державний бюджет України. Витрати органів місцевого самоврядування, які виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними коштами, компенсуються державою.</p>
<p><i>Закон України «Про місцеві державні адміністрації»</i></p>	<p>Закон визначає організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій, їхні взаємовідносини з Президентом України, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями. Окреслено основні завдання місцевих державних адміністрацій, принципи діяльності, компетенцію і повноваження, зокрема в галузі бюджету та фінансів.</p> <p>Серед іншого, до основних повноважень місцевої державної адміністрації відноситься:</p> <p>забезпечення організації обслуговування населення підприємствами, установами та організаціями житлово-комунального господарства, зв'язку, телебачення, радіомовлення, торгівлі та громадського харчування, побутового і <i>транспортного обслуговування</i> незалежно від форм власності;</p> <p>реалізація державної політики в галузі соціального забезпечення та соціального захисту соціально незахищених громадян - пенсіонерів, інвалідів, одиноких непрацевдатних, дітей-сиріт, одиноких матерів, багатодітних сімей, інших громадян, які внаслідок недостатньої матеріальної забезпеченості потребують допомоги та соціальної підтримки з боку держави.</p>

<p><i>Закон України «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань»</i></p>	<p>У Законі визначено основні вимоги до формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань і їх параметри.</p>
<p><i>Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»</i></p>	<p>Закон визначає правовий статус ветеранів війни, забезпечує створення належних умов для їх життєзабезпечення та визначає, якими пільгами користуються ветерани війни. Зокрема, до числа таких пільг відноситься безплатний проїзд усіма видами міського пасажирського транспорту, автомобільним транспортом загального користування в сільській місцевості, а також залізничним і водним транспортом приміського сполучення та автобусами приміських і міжміських маршрутів, незалежно від відстані та місця проживання.</p>
<p><i>Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»</i></p>	<p>Закон визначає статус інваліда та основи соціального захисту інвалідів в Україні і гарантує їм рівні з усіма іншими громадянами можливості для участі в соціальній сфері життя суспільства, створення необхідних умов, які дають можливість інвалідам отримувати соціальні пільги, до яких також зараховуються безкоштовний проїзд у пасажирському міському транспорті (крім метрополітену і таксі), а також всіма видами приміського транспорту.</p>
<p><i>Закон України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні»</i></p>	<p>Закон визначає статус ветерана праці і громадянина похилого віку та гарантує можливість отримання в соціальній сфері сприятливих умов для повноцінного способу життя за допомогою надання пільг. До них, зокрема, відноситься безплатне користування міським транспортом (трамваєм, автобусом, тролейбусом, метрополітеном, водними переправами) і поїздами приміського сполучення.</p>
<p><i>Закон України «Про транспорт»</i></p>	<p>Закон визначає правові, економічні, організаційні та соціальні основи діяльності транспорту. Встановлює рівень тарифів на транспорт загального користування.</p>
<p><i>Закон України «Про автомобільний транспорт»</i></p>	<p>Закон визначає засади організації та діяльності автомобільного транспорту, зокрема питання організації пасажирських перевезень на міських автобусних маршрутах загального користування.</p>
<p><i>Закон України «Про міський електричний транспорт»</i></p>	<p>Закон визначає правові, організаційні та соціально-економічні засади функціонування міського електричного транспорту загального користування на ринку транспортних послуг і спрямований на створення сприятливих умов для його розвитку, задоволення потреб громадян у доступних, якісних і безпечних перевезеннях пільгових та звичайних категорій громадян.</p>
<p><i>Постанова Кабінету Міністрів України «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та</i></p>	<p>Постанова направлена на вдосконалення системи державного регулювання цін (тарифів) та подальшого розвитку ринкових відносин. Також в постанові перелічуються повноваження центральних органів виконавчої влади, одним з яких є регулювання тарифів на</p>

<p><i>виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)»</i></p>	<p>перевезення пасажирів і багажу автобусами, які працюють у звичайному режимі руху, в приміському та міжміському внутрішньообласному сполученні.</p>
<p><i>Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок перерахування у 2008 році деяких субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам для надання населенню пільг, субсидій та компенсацій»</i></p>	<p>Постановою встановлено, що перерахування у 2008 році двох субвенцій соціального спрямування, одна з яких направлена на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян, з державного бюджету місцевим бюджетам здійснюється відповідно до порядку перерахування затвердженого постановою КМУ від 11 січня 2005 р. № 20.</p>
<p><i>Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету»</i></p>	<p>Затверджує порядок фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету, зокрема допомоги на компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян.</p>
<p><i>Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок використання у 2008 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання вагонів для комунального електротранспорту»</i></p>	<p>Затверджує порядок використання у 2008 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв).</p> <p>Згідно з постановою, субвенція спрямовується на придбання нових троллейбусів і трамваїв вітчизняного виробництва, які повинні відповідати стандартам України. При цьому перевага надається рухомому складу, який має тяговий привід з імпульсним керуванням тяговими двигунами та низький рівень підлоги (для троллейбусів) для перевезення осіб з обмеженими фізичними можливостями.</p>
<p><i>Постанова Кабінету Міністрів України «Про Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги»</i></p>	<p>Постанова ухвалена з метою удосконалення обліку осіб, які мають право на пільги за соціальною ознакою.</p> <p>Відповідно до постанови, Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги (далі - Реєстр), - автоматизований банк даних, створений для забезпечення єдиного державного обліку фізичних осіб, які мають право на пільги за соціальною ознакою згідно із законами України.</p> <p>Реєстр складається з баз даних Мінпраці, Міністерства праці та соціального захисту Автономної Республіки Крим, головних управлінь праці та соціального захисту населення обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, управлінь праці та соціального захисту населення районних, районних у містах Києві та Севастополі держадміністрацій, структурних підрозділів з питань праці та соціального захисту населення виконавчих органів місцевих рад.</p>



<p><i>Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування»</i></p>	<p>Постанова Кабінету Міністрів визначає процедуру підготовки та проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування і є обов'язковою для виконання органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами (організаціями), залученими на договірних умовах для організації забезпечення проведення конкурсів, конкурсними комітетами та автомобільними перевізниками. Окрім цього, окреслений нормативний акт визначає, які саме підприємства (організації) можуть на конкурсних засадах здійснювати функції робочого органу конкурсної комісії.</p>
<p><i>Наказ Міністерства статистики України «Про затвердження Інструкції про порядок обліку пасажирів, що перевозяться громадським транспортом на маршрутах»</i></p>	<p>Цією постановою затверджується інструкція про порядок обліку пасажирів, які перевозяться громадським транспортом на маршрутах, встановлює єдиний порядок обліку кількості перевезених пасажирів (включаючи тих, які користуються правом безплатного та пільгового проїзду) та пасажирообороту громадського транспорту (автобусів, тролейбусів, трамваїв) у міському, приміському та міжміському сполученні.</p> <p>На підставі даних діючої державної статистичної звітності про чисельність громадян, яким надано право безплатного проїзду у громадському транспорті міського і приміського сполучення, та про чисельність учнів денних сільських загальноосвітніх шкіл визначається кількість безплатно перевезених пасажирів. Якщо за рішенням місцевої держадміністрації право безплатного проїзду у громадському транспорті додатково до визначених законодавством груп населення надано також іншим категоріям громадян, їх чисельність враховується при виконанні розрахунків.</p> <p>На підставі даних державної статистичної звітності про кількість «платних пасажирів», яких перевезено на маршрутах окремими видами громадського транспорту за другий квартал поточного року (маршрутними автобусами, маршрутними тролейбусами та маршрутними трамваями), визначається кількість «платних пасажирів» всього по регіону, в тому числі у внутрішньоміському сполученні, окремо в обласному (республіканському) центрі та в іншій міській місцевості, а також у приміському сполученні.</p> <p>На підставі отриманих результатів визначаються коефіцієнти співвідношення обсягів «безплатних» і «платних пасажирів» у внутрішньоміському сполученні окремо для обласного (республіканського) центру та для іншої міської місцевості, а також у приміському сполученні.</p> <p>Одержані коефіцієнти співвідношення затверджуються у встановленому порядку і доводяться до відома всіх підприємств громадського транспорту регіону, які виконують регулярні (маршрутні) пасажирські перевезення у міському і приміському сполученні, регіональними управліннями статистики, не пізніше 20 вересня звітного року.</p> <p>На підприємствах громадського транспорту вони вводяться у</p>



	дію з жовтня звітного року і поширюються до вересня наступного року включно (до одержання нових затверджених даних). На їхній підставі протягом року підприємства транспорту визначають загальні обсяги перевезених пасажирів (включаючи безплатних) за формулами.
<i>Наказ міністерства з питань житлово-комунального господарства України «Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги міського електричного транспорту (трамвай, тролейбус)»</i>	Наказ затверджує порядок формування тарифів на послуги міського електричного транспорту (трамваїв і тролейбусів), та визначає порядок розрахунку тарифів. Згідно з наказом, розрахунок тарифів на послуги міського електричного транспорту здійснюється відповідно до запланованого на рік обсягу транспортної роботи підприємств з використанням економічно обґрунтованих планових витрат, визначених на підставі галузевих нормативів, техніко-економічних розрахунків, кошторисів, ставок податків і зборів (обов'язкових платежів) та прогнозованих цін на промислову продукцію і послуги у плановому періоді.
<i>Рішення Одеської міської ради «Про бюджет міста Одеси на 2008 рік» від 22 січня 2008 р. № 2147-V</i>	Встановлено, що до доходної частини загального фонду бюджету міста Одеси у 2008 році було включено субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг з послуг зв'язку та інших передбачених законодавством пільг (крім пільг на одержання ліків, зубопротезування, оплати електроенергії, природного і скрапленого газу на побутові потреби, твердого та рідкого пічного побутового палива, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття та рідких нечистот) та компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян; субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв).
<i>Рішення виконавчого комітету Одеської міської ради Про затвердження «Методичних рекомендацій щодо компенсації пільгового проїзду окремих категорій громадян в міському електротранспорті за рахунок субвенції з Державного бюджету України та коштів бюджету міста Одеси» від 22 квітня 2008 р. №506</i>	Цим рішенням затверджені методичні рекомендації щодо компенсації за пільговий проїзд окремих категорій громадян в міському електротранспорті за рахунок субвенції з Державного бюджету України та коштів бюджету міста Одеси, встановлено порядок розрахунку компенсації за пільговий проїзд окремих категорій громадян в міському електротранспорті, розроблено порядок виділення та використання компенсації.
<i>Рішення виконавчого комітету Одеської міської ради Про затвердження «Механізму з компенсації пільгового проїзду окремих категорій громадян авіаційним та залізничним транспортом за рахунок</i>	Затверджений механізму з компенсації за пільговий проїзд окремих категорій громадян авіаційним та залізничним транспортом за рахунок субвенції з Державного бюджету України; встановлено порядок розрахунку компенсації за пільговий проїзд окремих категорій громадян в міському електротранспорті; розроблено порядок виділення та використання компенсації.

<p><i>субвенції з Державного бюджету України» від 22 квітня 2008 р. №507</i></p>	
<p><i>Рішення виконавчого комітету Одеської міської ради Про затвердження «Методичних рекомендацій щодо компенсації автомобільним перевізникам пільгових перевезень громадян на маршрутах загального користування за рахунок субвенції з Державного бюджету України» від 22 квітня 2008 р. №354</i></p>	<p>Цим рішенням затверджені методичні рекомендації щодо компенсації автомобільним перевізникам пільгових перевезень громадян на маршрутах загального користування за рахунок субвенції з Державного бюджету України; встановлено порядок розрахунку компенсації за пільговий проїзд окремих категорій громадян в міському електротранспорті; розроблено порядок виділення та використання компенсації.</p>

Проведений аналіз засвідчив, що в Україні регламентація питань, пов'язаних із виділенням (наданням) та використанням коштів субвенцій на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян та на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв), здійснюється як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. В той же час, окремі нормативно-правові акти, виглядають морально застарілими та не відповідають потребам сьогодення. Зокрема, йдеться про наказ Міністерства статистики України «Про затвердження Інструкції про порядок обліку пасажирів, що перевозяться громадським транспортом на маршрутах», який передбачає формульний підхід до визначення обсягів коштів, які підлягають компенсації за рахунок коштів державної субвенції перевізникам пільгових категорій пасажирів. Складні тендерні процедури закупівлі товарів та послуг у сукупності із несвоєчасним надходженням коштів із державного бюджету, а також із обмеженим колом постачальників, потенційно можуть створювати суттєві складнощі в діяльності органів місцевого самоврядування в процесі витрачання коштів, які надходять із державного бюджету у вигляді субвенцій, зокрема, на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв).

З іншого боку, слід відмітити, що під час проведення громадського моніторингу, постановою Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2008 р. № 1081 було затверджено «Порядок проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування», який має суттєво покращити процедуру проведення відповідних конкурсів, а також сприяти підвищенню рівня їх прозорості.

## **2.2. Аналіз надходження бюджетних коштів в якості субвенцій до головних розпорядників місцевого бюджету**

Основним джерелом одержання інформації про реальний стан надходження субвенцій з державного бюджету на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян та на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв) стали запити до керівників місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, головних розпорядників коштів субвенцій. З метою порівняння стану справ із надходженням коштів субвенцій в запитах висловлювалось прохання надати зазначену інформацію за 2007 та 2008 роки. Верифікація отриманої інформації також здійснювалась під час проведенню

фокус-групи, на якій, зокрема, були присутні представники окремих суб'єктів, яким адресувалися вищезначені запити, а також завдяки аналізу матеріалів, розміщеним у ЗМІ.

Відповіді, які надійшли від директора Департаменту фінансів Одеської міської ради (№4-21/522/2640 від 24.10.2008 р.) та від начальника Управління транспортного комплексу міста Одеської міської ради (№01-14/2297 від 31.10.2008 р.) щодо інформації про стан надходження коштів субвенції збігаються дослівно. Згідно з цими відповідями, на компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян в 2007 році була передбачена сума в розмірі 27 790,5 тис. грн., в т.ч., на компенсацію перевезень:

- автомобільним транспортом – 1 895,3 тис. грн.;
- залізничним транспортом – 4 393,3 тис. грн.;
- міським електротранспортом – 21 496,9 тис. грн.

Головним розпорядником означених бюджетних коштів було визначено Управління соціального захисту населення та праці Одеської міської ради.

Реально, в 2007 році із запланованої суми до бюджету міста надійшло лише 23 563,3 тис. грн., в т.ч., на компенсацію перевезень:

- автомобільним транспортом – 1 258,3 тис. грн.;
- залізничним транспортом – 2 046,5 тис. грн.;
- міським електротранспортом – 20 258,5 тис. грн.

Таким чином, за 12 місяців 2007 року бюджет міста Одеси недоотримав кошти субвенції з державного бюджету на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян на суму 4 227,2 тис. грн. Порівняльна інформація про співвідношення запланованих та отриманих бюджетом міста Одеси коштів державної субвенції на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян за 2007 рік, в т.ч. і по окремих видах транспорту, наведена у Таблиці 1.

Таблиця 1

**Співвідношення запланованих та отриманих бюджетом міста Одеси коштів державної субвенції на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян за 2007 рік**

Стаття витрат	План (тис. грн.)	Факт (тис. грн.)	Різниця план/факт (тис. грн.)	Процент виконання до запланова- ного
Загальна сума субвенції, в т.ч. на компенсацію перевезень:	27 790,5	23 563,3	- 4 227,2	84,79
- автомобільним транспортом	1 895,3	1 258,3	- 637,0	66,39
- залізничним транспортом	4 398,3	2 046,5	- 2 346,8	46,53
- міським електротранспортом	21 496,9	20 258,5	- 1 248,4	94,24

Із наведеної таблиці видно, що відсоток недовиконання плану по надходженню коштів субвенції у 2007 році перевищив 15 % (15,21%). При цьому, в кращому стані опинився перевізник КП «Одекомунелектротранс», який здійснює перевезення пільговиків в місті Одесі трамваями та тролейбусами. З іншого боку, найбільші проблеми із

фінансуванням пільгових перевезень спостерігалися у Одеської дирекції залізничних перевезень, якій в 2007 році було компенсовано менше половини передбачених виділеними бюджетними коштами.

Запланована у бюджеті міста Одеси на 2008 рік, затвердженому рішенням Одеської міської ради від 22 січня 2008 р. №2147-V (із змінами), загальна сума субвенцій з державного бюджету на компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян була збільшена (на 1 446,6 тис. грн., або на 5,21%) і складала 29 237,1 тис. грн. У розрізі запланованих компенсацій по окремих категоріях перевезень, суми розподілилися наступним чином:

- автомобільним транспортом – 1 900,0 тис. грн.;
- залізничним транспортом – 4 400,0 тис. грн.;
- міським електротранспортом – 22 937,1 тис. грн.

У Таблиці 2 наведена порівняльна інформація про заплановані суми державної субвенції на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян на 2007 та 2008 роки.

Таблиця 2

**Співвідношення запланованих в бюджеті міста Одеси на 2007 та 2008 року коштів державної субвенції на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян**

Стаття витрат	План 2007 року (тис. грн.)	План 2008 року (тис. грн.)	Різниця 2007 та 2008 років (тис. грн.)	Процент збільшення запланованої суми субвенції в 2008 р. у порівнянні із 2007 р.
Загальна сума субвенції, в т.ч. на компенсацію перевезень:	27 790,5	29 237,1	1 446,6	5,21
- автомобільним транспортом	1 895,3	1 900,0	4,7	0,25
- залізничним транспортом	4 398,3	4 400,0	1,7	0,04
- міським електротранспортом	21 496,9	22 937,1	1 440,2	6,70

Як видно із наведеної таблиці, бюджет 2008 року передбачав збільшення сум компенсацій у планових показниках як в абсолютних розмірах, так і по кожній категорії одержувачів коштів субвенції у порівнянні з 2007 роком. Найбільше зростання було заплановане на компенсацію проїзду електричним транспортом (6,70 %). По решті статей сума збільшення мала складати значно менше 1%.

Головним розпорядником означених бюджетних коштів, як і в 2007 році, було визначено Управління соціального захисту населення та праці Одеської міської ради.

Відповідно до інформації наданої Департаментом фінансів Одеської міської ради (лист №421/45/199 від 27.01.2009 р.), протягом 2008 року до бюджету міста Одеси реально

надійшли кошти субвенції на компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян в обсязі 25 125,4 тис. грн., з них:

- автомобільним транспортом – 1 861,7 тис. грн.;
- залізничним транспортом – 4 400,0 тис. грн.;
- міським електротранспортом – 18 863,7 тис. грн.

В Таблиці 3 наведено інформацію про співвідношення запланованих на 2008 рік та реально отриманих бюджетом міста Одеси сум коштів державної субвенції на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян. Крім цього, в цій таблиці порівнюється отримана в 2008 році сума субвенції із сумою, яка надійшла до бюджету міста за попередній 2007 рік. Вказана інформація наводиться як по субвенції в цілому, так і по окремих видах транспорту.

Таблиця 3

**Співвідношення отриманих бюджетом міста Одеси в 2008 році коштів державної субвенції на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян із сумами запланованими на 2008 рік, а також порівняння суми отриманої за 2008 рік із сумою, яка надійшла до бюджету міста за 2007 рік**

Стаття витрат	План 2008 року (тис. грн.)	Факт 2008 року (тис. грн.)	Різниця план / факт за 2008 р. (тис. грн.)	Процент виконання до запланованого на 2008 р.	Факт 2007 року (тис. грн.)	Процентне співвідношення фактичного виконання за 2008 р. до 2007 р.
Загальна сума субвенції, в т.ч. на компенсацію перевезень:	29 237,1	25 125,4	- 4 111,7	85,94	23 563,3	106,63
- автомобільним транспортом	1 900,0	1 861,7	- 38,3	97,98	1 258,3	147,95
- залізничним транспортом	4 400,0	4 400,0	0	100,00	2 046,5	215,00
- міським електротранспортом	22 937,1	18 863,7	- 4 073,4	82,24	20 258,5	93,11

Наведена таблиця наочно демонструє такі основні тенденції. По-перше, план виділення коштів субвенції з державного бюджету на перевезення пільговиків виконано в 2008 р. лише на 85,94% (в 2007 році – на 84,79%). При цьому, найбільш оптимістична ситуація склалася із покриттям витрат на перевезення пільговиків автомобільним та залізничним транспортом. Так, за перевезення залізничним транспортом перевізники отримали 100% запланованих коштів (в 2007 році – лише 46,24%). Майже було виконано план і з компенсації витрат перевізникам автомобільним транспортом (97,98% в 2008 році у



порівнянні із 66,39% в 2007 році). Проте в 2008 році значно зменшилася надана із державного бюджету сума витрат на перевезення пільгових категорій пасажирів міськелектротранспортом у порівнянні із 2007 роком (82,24% та 94,24% відповідно).

По-друге, якщо аналізувати абсолютні величини, то отримана міським бюджетом в 2008 році сума коштів на компенсацію проїзду пільговиків у порівнянні із 2007 роком зросла на 1 562,1 тис. грн., або на 6,63%. Найбільший прогрес із фактичним фінансуванням спостерігався в сфері залізничного транспорту (в 2,15 рази), а також щодо покриття витрат автомобільного транспорту (майже в 1,5 рази). Проте, реальні обсяги фінансування міського електричного транспорту знизилися на 1 394,8 тис. грн., або на 6,89%.

По-третє, слід відмітити непропорційне надходження коштів субвенції як в часі, так і по окремих категоріях перевезень. Наприклад, за неповні 10 місяців 2008 року субвенція була профінансована трохи більше ніж на половину від планових показників. При цьому витрати на перевезення пільговиків в міському електротранспорті за означений період були профінансовані менш ніж на половину від плану, хоча саме ці витрати становили найбільшу частку в структурі субвенції. З іншого боку, рівень компенсації витрат автотранспортним перевізникам, які надійшли з бюджету, за неповних 10 місяців, досягав майже 90%.

В бюджеті міста Одеси на 2007 рік, який затверджено рішенням Одеської міської ради від 12 січня 2007 р. №830-V (зі змінами), було передбачено видатки на *придбання вагонів для комунального електротранспорту (трамваїв і тролейбусів)* у сумі 22 200,0 тис. грн., з них:

а) за рахунок субвенції з державного бюджету – 11 100,00 тис. грн., в тому числі:

- загальний фонд – 3 700,0 тис. грн.;

- спеціальний фонд – 7 400,0 тис. грн.;

б) кошти бюджету міста Одеси у сумі 11 100,0 тис. грн. (на умовах співфінансування з державним бюджетом).

За рахунок цих коштів у 2007 році передбачалося придбати 10 трамвайних вагонів.

В бюджету міста Одеси на 2008 рік були передбачені видатки на придбання вагонів для комунального електротранспорту (трамваїв і тролейбусів) у сумі 23 814,0 тис. грн., з них:

а) за рахунок субвенції з державного бюджету – 11 100,00 тис. грн., в тому числі:

- загальний фонд – 3 700,0 тис. грн.;

- спеціальний фонд – 7 400,0 тис. грн.;

б) кошти бюджету міста Одеси у сумі 12 714,0 тис. грн. (на умовах співфінансування з державним бюджетом).

У 2008 році планувалося спрямувати ці кошти на придбання 9 трамвайних вагонів. Реально, за 2008 рік із державного бюджету в бюджет міста Одеси надійшло лише 3 700,00 тис. грн.

Головним розпорядником бюджетних коштів на придбання вагонів для комунального електротранспорту (трамваїв і тролейбусів) в 2007-2008 роках було визначено Управління транспортно-комплексу міста Одеської міської ради.

Звертає на себе увагу той факт, що у відповідях на офіційні запити, які були надані ОМГО «Лицем до лица» Одеським головним фінансовим управлінням Одеської обласної державної адміністрації (№04-21/3411 від 03.11.2008 р.) та Департаментом фінансів Одеської міської ради (№4-21/522/2640 від 24.10.2008 р.) є певні протиріччя щодо своєчасності



перерахування коштів субвенції. Якщо Одеське головне фінансове управління Одеської обласної державної адміністрації вказує на своєчасність перерахування коштів субвенції до бюджету міста Одеси, то Департамент фінансів Одеської міської ради посилається на затримку із отриманням цих коштів порівняно з чинним планом. Так, за 9 місяців 2008 року мало бути перераховано субвенцію на суму 2 645,5 тис. грн., тобто майже в 2,3 разу більше, ніж було реально отримано за відповідний період бюджетом міста.

Слід також зазначити, що кошти спеціального фонду в 2007 та 2008 роках до Одеської області не надходили, а, відповідно, до бюджету міста Одеси не перераховувались.

Таким чином, можна зробити висновок, що кошти з державного бюджету на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян надходять непропорційно протягом фінансового року, а також не в повному обсязі. Через це окремі категорії перевізників недоотримують заплановані суми коштів субвенції. Особливо зменшилися суми, які надаються із державного бюджету на компенсацію витрат на перевезення пільгових категорій пасажирів міськелектротранспортом (рівень недовиконання в 2008 році складав майже 18% від запланованого по цієї категорії перевезень). Не менш складна ситуація спостерігається і із надходженням коштів із державного бюджету на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв). В 2008 р. бюджет міста Одеси отримав лише 1/3 від запланованого обсягу коштів відповідної субвенції.

### **2.3. Аналіз використання субвенцій головними розпорядниками бюджетних коштів відповідно до встановленої процедури**

Відповідно до інформації, наданої Департаментом фінансів Одеської міської ради (№4-21/522/2640 від 24.10.2008 р.) та Управлінням транспортного комплексу міста Одеської міської ради (№01-14/2297 від 31.10.2008 р.), до підприємств, які отримують *компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян* з державного бюджету належать:

- автотранспортні підприємства (компенсація за пільговий проїзд окремих категорій громадян в автомобільному транспорті). Облік та розрахунок з кожним автоперевізником проводиться окремо головним розпорядником бюджетних коштів;
- Одеська дирекція залізничних перевезень (компенсація за пільговий проїзд окремих категорій громадян на залізничному транспорті);
- Комунальне підприємство «Одесміськелектротранс» (компенсація за пільговий проїзд окремих категорій громадян в міському електротранспорті).

Суми, що підлягають оплаті в якості компенсації за пільговий проїзд окремих категорій громадян визначаються відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 25.12.1996 р. № 1548 «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)», наказу Міністерства статистики України від 27.05.1996 р. № 150 «Про затвердження Інструкції про порядок обліку пасажирів, що перевозяться громадським транспортом на маршрутах», наказу Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 25.07.2007 р. № 96 «Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги міського електричного транспорту (трамвай, троллейбус)» тощо.

Механізм розрахунку по компенсації за пільговий проїзд окремих категорій громадян затверджено рішеннями Виконавчого комітету Одеської міської ради:

- від 19.04.2007 р. № 354 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо компенсації автомобільним перевізникам пільгових перевезень громадян на маршрутах загального користування за рахунок коштів субвенції з Державного бюджету України»;
- від 22.04.2008 р. № 506 «Про затвердження «Методичних рекомендацій щодо компенсації пільгового проїзду окремих категорій громадян в міському електротранспорті за рахунок субвенції з Державного бюджету України та коштів бюджету міста Одеси»;
- від 22.04.2008 р. № 507 «Про затвердження Механізму з компенсації пільгового проїзду окремих категорій громадян авіаційним та залізничним транспортом за рахунок субвенції з Державного бюджету України».

Крім того, слід зазначити, що згідно ст. 51 Бюджетного кодексу України, розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання та проводять видатки лише у межах бюджетних асигнувань, встановлених кошторисом.

Розрахунок з підприємствами-перевізниками, які надають послуги по перевезенню пільгових категорій пасажирів, виконується через головного розпорядника бюджетних коштів – Управління соціального захисту населення та праці Одеської міської ради по мірі надходження субвенції з державного бюджету.

Порядок надання соціально значимих послуг автомобільним транспортом визначений Законом України «Про автомобільний транспорт». Відповідно до цього Закону, перевезення пільгових категорій пасажирів здійснюється при наявності державного замовлення, яке встановлює види та об'єми пільгових перевезень, а також гарантує перевізникам повну компенсацію збитків за перевезення пільгових пасажирів. Враховуючи дефіцит бюджетних коштів, оформити державне замовлення для всіх видів громадського транспорту в усіх режимах навряд чи можливо. Через це соціально значимим транспортом визнані трамвайні, тролейбусні та автобусні маршрути, які працюють в «звичайному» режимі руху.

Станом на кінець 2008 року в місті Одесі в такому статусі працювали 20 трамвайних, 12 тролейбусних і 43 автобусних маршрути. Підприємства-перевізники, які забезпечують рух цих маршрутів, мають право отримувати компенсацію за рахунок коштів відповідної субвенції. Проте, як стверджував начальник Управління транспортного комплексу міста Одеської міської ради в листі №01-14/2297 від 31.10.2008 р., фактичне покриття збитків від перевезення пільгових категорій населення в середньому по автобусах, які працюють в «звичайному» режимі, складає близько 25 відсотків.

Особливу увагу слід звернути на інше положення цього листа. Відповідно до нього, перевезення пільгових категорій громадян на автобусних маршрутах «звичайного» режиму руху №№ 108, 110, 124, 126, 133, 135, 162, 210, 213, 220, 223, 234, 234к, 288 здійснюється без компенсації цих перевезень за рахунок бюджетних коштів. В той же час, як слід розуміти, компенсація за перевезення пільговиків на решті маршрутів здійснюється в повному обсязі.

Цю інформацію підтвердили в своїх листах і керівники ВАТ «Одесаавтотранс» та ТОВ «АТП-15106», які обслуговують деякі із перелічених вище маршрутів. Вони зазначили, що виконують ці перевезення без компенсації з бюджету в якості «благодійної допомоги місту».

Серед питань, які були надалі поставлені перед керівникам Управління транспортного комплексу міста Одеської міської ради у повторному запиті, містилось прохання роз'яснити причини, чому саме на перелічені маршрути та лише на окремих перевізників розповсюджується «благодійницькі» прояви, оскільки підприємства-перевізники опиняються

в нерівному становищі. Проте відповідь на це питання, на відміну від інших поставлених питань, з боку Управління не була надана.

Повертаючись до питання про перелік перевізників та суми, які вони отримуються за рахунок коштів субвенції Управління соціального захисту населення та праці Одеської міської ради, у відповідях на листи-запити, зокрема, в листі №665 від 19.02.2009 г., надало розгорнуту інформацію в розрізі по кожному із перевізників за 2007 та 2008 роки (Таблиця 4).

Таблиця 4

**Перелік перевізників, які отримували кошти за рахунок субвенцій на компенсацію за перевезення пільговиків в 2007-2008 роках від Управління соціального захисту населення та праці Одеської міської ради**

Назва підприємства-перевізника	Отримане фінансування	
	2007 рік (тис. грн.)	2008 рік (тис. грн.)
ВАТ «Авіакомпанія «Одеські авіалінії»	156,3	<i>Не отримує</i>
Одеська дирекція залізничних перевезень	2 046,5	4 400,0
КП «Одесміськелектротранс»	20 258,6	18 863,7
Автотранспортні підприємства в цілому, в т.ч.	1 258,3	1 861,7
Корпорація «Автотранссервис»	201,1	131,3
ВАТ АТП-15142	71,4	150,1
ВАТ «Одесавтотранс»	3,2	<i>Не отримує</i>
ВАТ «Південьтранс»	109,1	596,5
ТОВ АП «Південне»	156,1	73,4
ВКФ «БСК» ТОВ	124,0	18,0
ВАТ «Третій автобусний парк»	147,5	140,3
ВАТ «Північтранс»	241,1	502,8
ТОВ «Експрес»	204,7	249,2

Аналіз наведеної таблиці ще більше актуалізує питання про вибірковість «благодійності» з боку окремих перевізників. Звертає увагу зростання (місяцями дуже стрімке) сум коштів, які отримують деякі із перелічених перевізників. При цьому, як вже зазначалося в підрозділі 2.2, загальна планова сума субвенції, яку передбачалось отримати в 2008 році, несуттєво відрізнялась від суми запланованій у вигляді компенсації у попередньому році.

Проте, мабуть, найбільша проблема виокремилась при аналізі процесу розрахунку сум, які підлягають компенсації підприємствам-перевізникам, а й, відповідно, цільового використання коштів державної субвенції на перевезення пільгових категорій громадян. Відповідно до означених вище загальнодержавних та місцевих нормативно-правових актів,

розрахунок сум, які підлягають компенсації за рахунок коштів субвенції, здійснюється за формульною методикою. Ця методика передбачає врахування цілої низки показників. При цьому, ключовими для визначення суми, яка підлягає компенсації конкретному перевізнику, є коефіцієнт співвідношення між пільговими та платними пасажирями (його визначає обласне управління статистики), регульований тариф (встановлюється облдержадміністрацією і визначений в 2008 році у розмірі 0,50 грн.), а також кількість перевезених підприємством за відповідний місячний період платних пасажирів. На сьогоднішній день коефіцієнт співвідношення пільгових та платних пасажирів в Одеській області встановлено на рівні 1,37. Таким чином, виходячи із цього тарифу, вважається, що на кожних 100 перевезених підприємством пасажирів, які оплатили свій проїзд в громадському транспорті загального користування, припадає 137 пасажирів пільгових категорій. При цьому зробити висновок про те, скільки реально було перевезено пасажирів окремим трамваем, тролейбусом чи автобусом, який працює в «звичайному» режимі або на кожному із маршрутів, чи підприємством-перевізником в цілому, неможливо. Такий облік через формульний підхід до розрахунку сум, які підлягають компенсації, не ведеться.

Показово, що відповідаючи на запитання про порядок розрахунку компенсації за проїзд пільгових категорій населення в міському електротранспорті, один із головних розпорядників бюджетних коштів – Управління соціального захисту населення та праці Одеської міської ради посилалося на неіснуюче рішення Виконавчого комітету Одеської міської ради від 22.04.2008 г. №337. Факт відсутності такого рішення було підтверджено листом Керуючої справами Виконавчого комітету Одеської міської ради.

Особливо варто наголосити на тому, що розрахунок, який подається для подальшої компенсації за забезпечення пільгових перевезень в зведеному форматі, оформлюється без деталізації по окремих маршрутах, без визначення кількості рейсів, які були реально виконані. При цьому цей розрахунок перед тим, як бути поданим на оплату головному розпоряднику бюджетних коштів, погоджується з Управлінням морегосподарського комплексу, транспорту та зв'язку Одеської обласної державної адміністрації, а також з Управлінням транспортно-логістичного комплексу міста Одеської міської ради. Але кожна із перелічених сторін фактично лише підтверджує правильність розрахунків, а не те, що реально виконана в паспорті маршруту кількість зворотних рейсів із перевезенням певної кількості пільговиків. Проте це ключова проблема, яка напряму пов'язана із питанням про організацію постійного та якісного контролю за виконанням перевізниками умов конкурсу, завдяки яким саме вони були визнані його переможцями та допущені до обслуговування того чи іншого міського маршруту. Іншими словами, існує проблема підтвердження того, що, наприклад, автобус певного маршруту, який має працювати в «звичайному» режимі, реально вийшов на маршрут та проїхав весь шлях саме у такому, пільговому, режимі від початку до кінця маршруту, а не виконав відповідний рейс лише «на папері».

Виходячи із цього, виконавцями моніторингу перед усіма ключовими зацікавленими суб'єктами (Управлінням морегосподарського комплексу, транспорту та зв'язку Одеської обласної державної адміністрації, Управлінням транспортно-логістичного комплексу міста Одеської міської ради, Департаментом фінансів Одеської міської ради, Управлінням соціального захисту населення та праці Одеської міської ради) як в запитах, так і під час проведення фокус-групи було поставлене питання про форми контролю, які застосовуються ними щодо перевізників в частині забезпечення виконання останніми пільгових перевезень.

Департамент фінансів Одеської міської ради на зазначене питання фактично не відповів, пославшись лише на те, що це має стосунок тільки до компетенції відповідного головного

розпорядника бюджетних коштів. Під час проведення фокус-групи представник Департаменту зазначив, що перевірки можуть здійснюватись лише раз на рік одночасно із перевіркою КРУ. Проте вона зводиться зазвичай лише до перевірки звітних документів. Спостереження за інтенсивністю руху транспорту, який перевозить пільговиків, як правило, не провадиться.

Управління соціального захисту населення та праці Одеської міської ради фактично проігнорувало питання, яке містилося в первинному та повторному запитах, про форми контролю, що здійснюються Управлінням, як головним розпорядником бюджетних коштів. Представник Управління, який брав участь у фокус-групі зазначив, що це не відноситься до функцій Управління, а для здійснення постійних перевірок немає необхідної кількості співробітників. Крім цього, Управління проігнорувало прохання моніторингової групи, яке полягало у запиті надати копії документів, які подаються підприємствами-перевізниками і на підставі яких здійснюється компенсація їхніх витрат.

Начальник Управління морегосподарського комплексу, транспорту та зв'язку Одеської обласної державної адміністрації у своїй відповіді на запит (№06-06/1259/1059 від 20.10.2008 р.) зазначив, що повноваження щодо розподілу обсягів субвенції покладено на місцеві органи влади. Запитання про форми контролю також залишилось без відповіді. Але, як було зазначено вище, Управління погоджує розрахунок суми компенсації за перевезення пільговиків, а також має здійснювати контроль за використанням коштів субвенції від імені обласної державної адміністрації.

Начальник Управління транспортно-господарського комплексу міста Одеської міської ради, відповідаючи на повторний запит (№01-14/2507 від 26.11.2008 р.) та посилаючись на Методичні рекомендації, які були затверджені Виконавчим комітетом Одеської міської ради від 19.04.2007 р. № 354, зазначив, що контрольні функції Управління зводяться до погодження звіту про фактичну кількість зворотних рейсів по кожному маршруту, перевезення по яких підлягають компенсації. В той же час, у відповідь на відповідне запитання було зазначено, що суму компенсації по кожному маршруту може надати тільки Управління соціального захисту населення та праці Одеської міської ради (воно же, в свою чергу відмітило, що облік в розрізі по кожному маршруту не веде). Контроль же за цільовим та ефективним витрачанням бюджетних коштів має вести Департамент фінансів Одеської міської ради спільно з КРУ. Департамент також має подавати пропозиції, спрямовані на вдосконалення контролю за використанням коштів бюджету міста. Таким чином, і це Управління фактично відмежувалося від проведення перевірок роботи громадського транспорту, який перевозить пільговиків; хоча саме Управління проводить конкурс по визначенню перевізника на маршруті, укладає договір на організацію перевезень пасажирів, виконання умов якого є підставою для роботи перевізника на певному маршруті.

Як виявлено із наведеної інформації, всі ключові владні структури, які мали би за своїм статусом відстежувати роботу громадського транспорту, який перевозить пільговиків, фактично відмовляються від виконання цієї функції, обмежуючись, в кращому випадку, документальними перевітками та узгодженням розрахунків сум, які підлягають компенсації.

Враховуючи таку ситуацію, моніторингова група вирішила власними зусиллями дослідити інтенсивність руху автобусів, які працюють в «звичайному» режимі, на окремих найбільш жвавих напрямках міських пасажирських перевезень.

20 листопада 2008 р. було проведено перше спостереження за роботою автобусів «звичайного» режиму. Воно проводилось на перехресті вулиць Отамана Головатого та Сьома Пересипська. Місце для проведення спостереження було обране не випадково: це перехрестя є ключовим для Суворовського району міста Одеси, який нараховує близько триста тисяч



мешканців, і де перетинаються практично всі автобусні маршрути, які рухаються з цього напрямку в бік центру міста. Спостереження розпочалося о 07 годині 40 хвилин і закінчилося о 13 годині 00 хвилин. Час проведення спостереження частково збігався з часом-пік. Враховуючи, що Суворовський район є «спальним» районом, інтенсивність переміщення людей до місця роботи та навчання саме в цей час є найвищою. Протягом години (з 09 години 30 хвилин) фіксація руху громадського транспорту здійснювалась за допомогою безперервної відеозйомки.

За відповідний час проведення спостереження були зафіксовані 7 рейсів автобусів, які працювали у «звичайному» режимі руху:

- 08 годин 22 хвилини – автобус маршруту № 144;
- 08 годин 38 хвилин – автобус маршруту № 143;
- 08 годин 39 хвилин – автобус маршруту № 140;
- 08 годин 47 хвилин – автобус маршруту № 143;
- 08 годин 55 хвилин – автобус маршруту № 144;
- 09 годин 05 хвилин – автобус маршруту № 144;
- 09 годин 15 хвилин – автобус маршруту № 155.

В той же час, за період ведення спостереження, згідно графіку руху, розміщеному на сайті [www.odessatrolley.com](http://www.odessatrolley.com), на який є посилання на офіційному сайті міста <http://www.odessa.ua>, через це перехрестя мало проїхати 67 автобусів «звичайного» режиму.

Належна інформація про рух автобусів «звичайного» режиму також була відсутня на зупинковому комплексі „Сьома Пересипська”. При проведенні детального обстеження табличці, яка розміщена на зупинковому комплексі „Сьома Пересипська” (Фотографія 1) виникає багато запитань стосовно часу роботи та інтервалу руху автобусів, які їдуть через цю зупинку.

Фотографія 1

"7-ая ПЕРЕСЫПСКАЯ"								
Вид транспорту	№ маршруту	Початок руху	Інтервал руху на маршруті					Закінчення руху
			6-9	9-12	12-15	15-20	20-24	
АОР	143	07 <sup>18</sup>	ул. Ген. БОЧАРОВА - мост ПЕРЕСЫПЬ					18 <sup>13</sup>
АОР	144	06 <sup>48</sup>	ДЕТКОМБИНАТ - Ж/Д ВОКЗАЛ					21 <sup>06</sup>
АОР	155	06 <sup>20</sup>	Ж/м КОТОВСКОГО - Ж/Д ВОКЗАЛ					21 <sup>40</sup>
АОР	177	06 <sup>51</sup>	ул. ПАУСТОВСКОГО - ул. ЖУКОВСКОГО					18 <sup>52</sup>
АОР	140, 145, 166							

УПРАВЛІННЯ ТРАНСПОРТНОГО КОМПЛЕКСУ МІСТА тел. 22-63-11

Автобуси «звичайного» режиму №№ 143, 144, 155, 177, згідно з графіком руху розміщеному на сайті, мали на час проведення спостереження інші показники початку та закінчення руху. По цих же маршрутах на табличці відсутня інформація про інтенсивність руху автобусів. Будь-якої інформації про роботу автобусів «звичайного» режиму, які працюють на маршрутах №№ 140, 145, 166 (про час початку руху, інтервал руху на маршруті, час закінчення руху, назви кінцевих зупинок), взагалі немає. Контактний телефон



22-63-11 Управління транспортного комплексу міста Одеської міської ради, зафіксований на табличці, на час проведення спостереження застарів та не відповідав актуальному номеру телефону Управління. На зупинковому комплексі „Сьома Пересипська” повністю була відсутня інформація про час початку руху, інтервал руху на маршруті, час закінчення руху, назви кінцевих зупинок автобусних маршрутів №№ 105, 110, 130, 170, 240, 250 тощо, які також працюють в «звичайного» режиму та проїжджають через цей зупинковий комплекс.

Очевидно, що відсутність чи фрагментарність інформації, яка розміщується на зупинкових комплексах, створює значні складнощі для великій кількості громадян, які мають законні права на пільговий проїзд в громадському транспорті. Відсутність цієї інформації також не дає можливості забезпечити на належному рівні громадський контроль за виконанням підприємствами-перевізниками своїх зобов'язань по перевезенню пільговиків.

24 листопада 2008 р. було проведено повторне спостереження за роботою автобусів «звичайного» режиму руху на цьому ж зупинковому комплексі. Спостереження розпочалося о 06 годині 50 хвилин та закінчилося о 10 годині 00 хвилин. Основною метою повторного спостереження була перевірка випадковості результатів отриманих при проведенні первинного спостереження, яке проводилось 20 листопада 2008 р.

За час проведення спостереження були зафіксовані 10 рейсів автобусів, що працювали у «звичайному» режимі руху:

- 07 годин 02 хвилини – автобус маршруту № 155;
- 07 годин 17 хвилин – автобус маршруту № 155;
- 07 годин 32 хвилини – автобус маршруту № 155;
- 07 годин 35 хвилин – автобус маршруту № 240;
- 08 годин 23 хвилини – автобус маршруту № 145;
- 08 годин 32 хвилини – автобус маршруту № 151;
- 09 годин 06 хвилин – автобус маршруту № 144;
- 09 годин 07 хвилин – автобус маршруту № 232;
- 09 годин 20 хвилин – автобус маршруту № 144;
- 09 годин 41 хвилина – автобус маршруту № 155.

За час проведення спостереження згідно графіку руху, розміщеному на сайті [www.odessatrolley.com](http://www.odessatrolley.com), автоперевізники мали зробити 60 оборотних рейсів автобусів «звичайного» режиму. Результати цього спостереження підтвердили показники першого спостереження та засвідчили, що його результати є не випадковими. Також зафіксовано, що окремі автобуси марки «ЛІАЗ» та «Ікарус», які використовувалися для перевезення пасажирів в «звичайному» режимі, мали вичерпаний експлуатаційний ресурс та не відповідали стандартам Євро-2, що є обов'язковою умовою роботи автобусів на міських маршрутах та умовою участі підприємств у конкурсі на обслуговування міських автобусних маршрутів.

Після проведення двох спостережень за рухом транзитного громадського транспорту через зупинковий комплекс „Сьома Пересипська”, було вирішено провести спостереження за роботою автобусів «звичайного» режиму в іншій частині міста, на кінцевій зупинці, із одночасною можливістю відслідковувати транзитний рух громадського транспорту. Для цього було вирішено провести спостереження в центральній часті міста на перехресті вул. Буніна та Олександрівського пр-ту. Це перехрестя є кінцевою зупинкою для багатьох автобусних маршрутів, зокрема, №№ 148, 149, 150, виконуючих перевезення в «звичайному» режимі, та транзитних автобусних маршрутів «звичайного» режиму №№ 124, 129, 145, 146, 223 тощо.

25 листопада 2008 р. в рамках моніторингу було проведено третє спостереження на обраному перехресті. Цей пункт дорожнього руху є ключовим для напрямку руху з центру

міста до двох районів міста - Київського та Малинівського. Спостереження розпочалося о 08 годині 20 хвилин та закінчилося об 11 годині 00 хвилин. Також була можливість спостерігати за транзитними рейсами автобусів, які рухались з Суворовського району до Київського району, через центр міста.

За час проведення спостереження було зафіксовано лише один автобус “звичайного” режиму (08 годин 27 хвилин – автобус маршруту № 148).

Як свідчать фотографіях 2 та 3, інформація на табличках, розташованих на зупинкових комплексах окремих маршрутів нічим не відрізняється від тієї, яка містилась на табличках, розміщених на зупинковому комплексі „Сьома Пересипська”. Тому, всі зауваження, які були висловлені вище, є актуальними і тут повною мірою.

Фотографія 2

ОЛЕКСАНДРІВСЬКИЙ пр-т								
Вид транспорту	№ маршруту	Початок руху	Інтервал руху на маршруті					Кінець руху
			6-9	9-12	12-15	15-20	20-24	
A	149	6 30	пр-т ОЛЕКСАНДРІВСЬКИЙ - вул. АРХІТЕКТОРСЬКА					19 40
	149	6 30	пр-т ОЛЕКСАНДРІВСЬКИЙ - вул. АРХІТЕКТОРСЬКА					20 20

Фотографія 3

ОЛЕКСАНДРІВСЬКИЙ пр-т								
Вид транспорту	№ маршруту	Початок руху	Інтервал руху на маршруті					Кінець руху
			6-9	9-12	12-15	15-20	20-24	
A	150	5 35	пр-т ОЛЕКСАНДРІВСЬКИЙ - вул. КОРОЛЬОВА					3 20
MT	150	6 00	пр-т ОЛЕКСАНДРІВСЬКИЙ - вул. КОРОЛЬОВА					2 00

19 грудня 2008 р. було проведено повторне, а загалом четверте спостереження за роботою автобусів «звичайного» режиму на перехресті вул. Буніна та Олександрівського пр-ту. За дві години спостереження (з 11 години 00 хвилин до 13 годин 00 хвилин) не було зафіксовано рух жодного автобусу «звичайного» режиму. Результати цього спостереження підтвердили показники спостереження, проведеного 25 листопада 2008 р. та засвідчили, що його результати є не випадковими.

Особливістю цього спостереження стало те, що воно проводилося спільно з телекомпанією «ОНТ». Журналіст телекомпанії на прохання моніторингової групи запитував випадкових пішоходів про роботу автобусів «звичайного» режиму, наскільки вони знайомі з роботою автобусів з табличками зеленого кольору, які перевозять громадян саме пільгового контингенту тощо. Багато опитаних пасажирів відповіли, що взагалі не чули навіть про існування такого режиму руху. Диспетчер, який працював в цю годину на зупинковому комплексі автобусного маршруту №148, не зміг дати відповіді на запитання журналіста „Коли буде автобус звичайного режиму руху?” Пізніше змонтований репортаж був неодноразово продемонстрований на одному з місцевих телеканалів. При цьому, за результатами його показу з боку зацікавлених сторін не було жодного заперечення щодо його змісту, який також опосередковано є одним із доказів результатів спостереження.

На фоні відсутності міських автобусів із зеленими табличками, вигідно вирізнялася робота автобусного маршруту № 68 „Південний – Одеса - Південний”, рух якого в «звичайному» режимі здійснювався чітко за встановленим графіком. Проте треба відзначити, що цей автобусний маршрут є приміським. Обслуговує його ВАТ „Північтранс”, - саме те підприємство-перевізник, яке не виконує в повною мірою свої обов’язки по роботі на міських автобусних маршрутах «звичайного» режиму №№ 151, 155, 166, 177 тощо.

З метою верифікації отриманих результатів спостереження, 25 листопада 2008 р. була проведена фокус-група, в роботі якої взяли участь представники Управління соціального захисту населення та праці Одеської міської ради, Департаменту фінансів Одеської міської ради, КП „Одесміськелектротранс”, органів самоорганізації населення, громадських організацій, які працюють в напрямку захисту прав споживачів та інвалідів. Учасники фокус-групи дізнались, що Департаментом фінансів Одеської міської ради відразу після надходження в повному обсязі перераховуються кошти субвенцій на компенсацію за пільговий проїзд окремих категоріям громадян на рахунки Управління соціального захисту населення та праці Одеської міської ради.

Начальник відділу праці та соціальних гарантій Управління соціального захисту населення та праці Одеської міської ради розповіла про схему надання коштів субвенції підприємствам-перевізникам з приводу перевезення пасажирів пільгових категорій. Вона пояснила, що Управління, яке вона представляє, не має дієвого механізму контролю за використанням коштів субвенції після надання їх підприємствам-перевізникам, а цей контроль повинен здійснюватися Управлінням транспортного комплексу міста Одеської міської ради. Проте представника цього виконавчого органу Одеської міської ради на фокус-групі не було, хоча запрошення начальнику Управління транспортного комплексу міста Одеської міської ради було відправлено завчасно.

Представники органів самоорганізації населення, громадських організацій підтвердили результати спостережень, які провела моніторингова група. Так, керівник громадської організації „Захист прав споживачів” та Асоціації громадських організацій Суворовського району міста Одеси надала скарги громадян, які звертаються за допомогою у вирішенні питань відсутності належної кількості автобусів «звичайного» руху. Також нею



була висловлена думка про неякісну інформаційну політику, яку проводить Управління транспортного комплексу міста Одеської міської ради з надання інформації про початок та закінчення руху, інтервал руху на маршруті, назви кінцевих зупинок, що спричиняє багато незручностей громадянам. Було зазначено, що зафіксовані випадки, коли виїжджаючи з кінцевих зупинок із зеленою табличкою, водії прибирали їх під час руху.

Голова Одеської обласної організації УТОС та голова органу самоорганізації населення „Балтський” розповіли про незадовільну роботу автобусного маршруту №105, який працює в «звичайному» режимі. Однак представник Управління соціального захисту населення та праці Одеської міської ради зазначила, що підприємство-перевізник отримує кошти відповідної субвенції за цей автобусний маршрут «звичайного» режиму, тільки контроль за роботою автобусів на маршруті має виконувати Управління транспортного комплексу міста Одеської міської ради. Підприємство-перевізник, згідно з наявною системою надання субвенції на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян, отримує кошти на підставі загальних даних по всіх автобусних маршрутах, які обслуговуються ним в межах міста.

Окремо під час фокус-групи було поставлено питання про неефективність наявної системи оплати за проїзд і в міському транспорті, коли кондуктори та водії далеко не завжди видають пасажиром квитки за проїзд. Цим самим фактично привласнюються бюджетні кошти. Таким чином, бюджет недоотримує значні суми грошей. Особливо це питання актуалізується з підвищенням тарифів за проїзд в громадському транспорті (трамваї і тролейбуси) в два рази. Таким чином зменшується річний збір коштів перевізниками, а це потім негативно впливає на обсяг коштів відповідної субвенції, сума якої напряму залежить від обсягів грошей, зібраних з платних пасажирів. Така ситуація значною мірою зумовлена незнанням пасажиром наслідків “благодійності чужим коштом”, а також відсутністю достатньої кількості контролерів, які б забезпечували належний контроль за роботою кондукторів та водіїв. Означені проблеми, зокрема, підтвердила присутня на фокус-групі заступник директора КП “Одесміськелектротранс”.

Таким чином, можна зробити висновок, що виконавчі органи Одеської міської ради не мають дієвих форм контролю за використанням бюджетних коштів, які надаються підприємствам-перевізникам, що забезпечують перевезення пільговиків. Перевірки, які проводяться ними, не мають системного характеру. Крім того, далеко не завжди перевізники надають послуги, які мали б надавати відповідно до графіку руху та умов конкурсу, відповідно до яких вони були допущені до роботи на відповідному маршруті. Проте це, зокрема, не призводить до припинення договірних відносин. Внаслідок цього не виключена можливість допущення зловживань в процесі розподілу та використання коштів відповідної субвенції.

На підставі проведеного моніторингу можна фактично вважати ***підтвердженою однією із висунутих гіпотез про те, що з боку головного розпорядника бюджетних коштів відсутній належний контроль за діяльністю підприємств-перевізників в процесі використання ними отриманих бюджетних коштів.***

Повертаючись до проблеми використання коштів субвенції на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв) відзначимо, що в 2007 році через недосконалу законодавчу процедуру порядку проведення державних закупівель, заплановане придбання 10 трамвайних вагонів не відбулося. Як результат, *кошти, які надійшли із державного бюджету України (загальний фонд) у сумі 3 700,0 тис. грн., були повернуті до державного бюджету у повному обсязі.*

Кошти, які були отримані міським бюджетом в 2008 році із державного бюджету в якості субвенції, були використані на придбання 3 трамвайних вагонів згідно Договору №ТЗ-75 від 16.09.2008 р., укладеного між КП «Одесміськелектротранс» та СП «Татра-Юг» у вигляді ТОВ. Означене підприємство було обрано як переможець тендеру через те, що ціна за одиницю техніки була самою низькою серед усіх пропозицій.

Слід звернути увагу на те, що через обмеженість фінансування як за рахунок коштів субвенції, так і через дефіцит бюджету міста, Одеська міська рада неодноразово протягом 2008 року розглядала питання та ухвалювала рішення про придбання вагонів міського електротранспорту в лізинг та через залучення кредитних коштів комерційних банків. Саме такий варіант, з точки зору керівництва міста та депутатів Одеської міської ради, є єдино можливим в цих умовах. Зокрема, 25 грудня 2008 року на сесії Одеської міської ради було ухвалене рішення про отримання кредитів у комерційних банків «Імексбанк» та «Південний» на загальну суму більше ніж 30 млн. грн.

Виходячи із цього, можна зробити висновок про те, що *гіпотеза про нецільове використання коштів субвенції на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв)*, через що не закуповується міський електричний транспорт, за результатами проведеного моніторингу *не підтвердилась*. Основні проблеми із використанням коштів відповідної субвенції були зумовлені несвоєчасністю їхнього надходження із державного бюджету, надходженням із Державного бюджету України лише третини від запланованої суми коштів, а також недосконалою законодавчою процедурою порядку проведення державних закупівель.

#### **2.4. Аналіз інформаційної відкритості органів місцевого самоврядування міста Одеси в процесі використання субвенцій**

Одним із важливих факторів, який демонструє прозорість використання коштів субвенцій, є інформаційна відкритість органів влади. Адже лише маючи вільний доступ до інформації про стан надходження та використання бюджетних коштів, зокрема субвенцій, можна говорити про забезпечення громадського контролю за цим процесом. В рамках попереднього підрозділу вже були наведені конкретні приклади відсутності належного обсягу інформації, зокрема на зупинкових пунктах громадського транспорту. Проте робити висновки про відкритість чи закритість інформаційної сфери в цілому лише на підставі наведеної інформації неможливо.

Інструментом, завдяки якому можна провести збір та верифікацію отриманої інформації, мали стати публікації в ЗМІ та розміщені на різноманітних електронних ресурсах матеріали. Тому моніторинговою групою в процесі проведення дослідження та підготовки цього аналітичного звіту був проведений моніторинг розміщених в газеті Одеської міської ради «Одеський вісник», а також на офіційному сайті міста <http://www.odessa.ua> за 2008 рік матеріалів.

Слід зазначити, що проблематика роботи міського транспорту є однією із найбільш популярних тем, які часто опинялися в центрі уваги публікацій газети «Одеський вісник». Загалом за 2008 рік в газеті Одеської міської ради було розміщено біля 40 таких матеріалів. Проте лише в 5 із них була, бодай, згадка про субвенції, які стали предметом цього аналізу. Але належної деталізації суті процесу отримання та використання коштів субвенції як на придбання вагонів для комунального електротранспорту, так і на компенсацію оплати за проїзд пільгових категорій громадян в цих публікаціях немає. Як правило, згадування про

субвенції є досить загальним. Ще приблизно така сама кількість публікацій торкалася проблеми роботи громадського транспорту «звичайного» режиму без стосунку до питань використання субвенцій.

Аналіз матеріалів, які стосуються роботи громадського транспорту на офіційному сайті міста, виявив меншу кількість проблем. Інформація про стан надходження та використання субвенцій була майже постійно поза межами публікацій, які розміщувались на сайті. За 2008 рік на сайті було розміщено лише близько 10 інформаційних повідомлень стосовно роботи громадського транспорту. Щоправда, у порівнянні з минулими роками загальна кількість матеріалів на цю тему збільшується (за 2006 рік виявлено 1 таку публікацію, за 2007 рік – 6). Однак більшість публікацій інформаційного характеру стосувалися проблематики субвенцій досить опосередковано. Зокрема, розміщувались матеріали, які інформували користувачів сайту про ухвалені міською радою рішення про придбання вагонів електротранспорту в лізинг за рахунок кредитних коштів; про створення робочої групи для перевірки обґрунтованості підвищення тарифів; про збереження безкоштовного проїзду для пільгових категорій одеситів після підвищення тарифів в міському електротранспорті тощо. Проте лише в 2 із них згадується про субвенцію із державного бюджету.

Надзвичайно важливою є інформація про роботу міського транспорту, яка розміщується на офіційному сайті. Саме завдяки їй кожен відвідувач сайту потенційно мав би можливість отримати всю необхідну інформацію про перелік маршрутів, які обслуговують пільговиків, режим їхньої роботи, інтенсивність руху, контакти перевізників з метою забезпечення зворотного зв'язку користувачів пільговим транспортом з перевізниками тощо. Це мало б забезпечити розширення можливостей одеситів із забезпечення громадського контролю за роботою громадського транспорту в цілому, а також щодо перевезення пільгових категорій громадян зокрема.

Але, як з'ясувалося в ході проведеної моніторинговою групою перевірки, деяка інформація із числа переліченої вище або відсутня взагалі або просто застаріла. Ось декілька прикладів. На офіційному сайті міста Одеси відсутні (не розміщені) ключові місцеві нормативно-правові акти, за допомогою яких розраховують суми, які підлягають сплаті перевізникам за пільговий проїзд окремих категорій громадян. Зокрема, йдеться про такі рішення Виконавчого комітету Одеської міської ради: від 19.04.2007 р. № 354 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо компенсації автомобільним перевізникам пільгових перевезень громадян на маршрутах загального користування за рахунок коштів субвенції з Державного бюджету України»; від 22.04.2008 р. № 506 «Про затвердження «Методичних рекомендацій щодо компенсації пільгового проїзду окремих категорій громадян в міському електротранспорті за рахунок субвенції з Державного бюджету України та коштів бюджету міста Одеси»; від 22.04.2008 р. № 507 «Про затвердження Механізму з компенсації пільгового проїзду окремих категорій громадян авіаційним та залізничним транспортом за рахунок субвенції з Державного бюджету України» та інші.

Згідно з розміщеною на офіційному сайті міста Одеси (див. Скріншот 1) інформацією, представники моніторингової групи направили листи-звернення із проханням надати інформацію про надходження субвенцій кожному із перевізників. З надісланих листи повернулися з інформацією поштових відділень, що дані адреси перевізників є несправжніми. Йдеться про ТОВ «Турист», ТОВ АТП «Южне» та ПП «Фаворит».

Як видно із відповіді, яка надійшла до моніторингової групи від ТОВ «Авангард-Д», це підприємство пасажирськими перевезеннями взагалі не займається. Проте на офіційному



сайті міста це підприємство зараховане до категорії перевізників, які обслуговують міські маршрути.

## Скріншот 1

### Інформація з офіційного сайту міста Одеси щодо підприємств-перевізників на автобусних маршрутах

А - Официальный сайт города Одесса / Городской транспорт, схема движения / Автобус

www.odessa.ua/transport/ru/

ua.UA - Официальный сайт гор...

Название предприятия	Инициалы	Адрес	Телефон
ОАО "Ютранс"	Михайла Вирья Александрович	пр.М.Жукова,2	факс 44-12-48, даль.44-11-66, факс 44-12-48
ООО "Автотранс-Украина"	Иванович Владимир Павлович	ул.Крайняя, 11 кп.44	даль. 777216, даль. 59-66-66
ОАО "Севотранс"	Бурдуцкий Валентин Александрович	21-й км Старокозацького шосе	756-79-01, даль.1751,79-26, факс:1729-99-43
ПАП "3-й автобусный парк"	Макаруч Володимир Александрович	ул.7-й Пидвальний,24	72-42-52, даль.716-65-96, факс 23 85 19
МП ПП "АМ"	Дмитришин Дмитро Іванович	ул. Транспортная, 5	746 20 87, даль.66-10-48
ООО "Турист"	Серебряк Сергей Иванович	Гагаринское плато,5а	даль.64-54-51, даль.63-92-08
ООО АТП "Южана"	Шляхал Александр Филиппович	ж/м Червоный Нуттор, ул.Виноградная,22	даль.737 61 49, факс.69-55-38
КП "Авот-Сервис"	Лавренко Андрей Павлович	Перт.3-й Первомайский,0	57-17-66, даль.716-11-26, 77729 02 49
НПФ "ВИТ"	Кришталь Людмила Ивановна	ул. Армейская, П и 26	даль.65-42-26, 65-78-00, факс 22-14-02
ОАО "Одессавтотранс"	Ильченко Александр Глебович	ул. Транспортная,5	даль. 65-61-86, 65-69-63, даль. 65-40-08
ЧП "Фаворит"	Александр Александрович	ул. Промышленная,38	721-68-15
ПП "Авангард-Л"	Дубровский Виктор Левович	пгт. Авангард	78 11 78, даль.396-022
ООО "Альтернатива"	Олейник	пр.М.Жукова,2	746-19-87, факс 44-12-48
ООО ПКФ "БСК"	Бурлуцкий Александр Тихонович	ул. Божья, 4	746 52 16, 746 19 49, факс 65-19-67
ООО "Маршрут"	Насичко Ольга Дмитриевна	21-й км Старокозацького шосе	57-25-78, 55-72-65
ООО "Экспрес"	Серебряк Павел Владимирович	пр-т М.Жукова, 32	даль.38-64-92
МП "АТП Квистурри"	Иванов Владимир Иванович	ул. Французский бульвар, 33	746-50-23, 746-51-23
ОАО АТП "1510С"	Чилик Виктор Гаврилович	ул. Средня,40	26-26-15, 733-55-75, даль.733-55-71
ООО "ФАР"	Кравченко Александр Борисович	ул. Шолохового,3	733-34-71
КП «ОГЭТ»	Ильченко Владимир Симеонович	ул. Водопроводная, 1	22-68-88
Курьерская "Автотранссервис"	Мельничко Владимир Иванович	ул. Кондрова,12	64-61-85
ООО «ТЮЛИНЕС»	Булганко Андрей Павлович	пр-т М. Жукова, 47	38-64-92

**ПРОГРАММА**  
работа транспорта  
[Далее](#)

**19 декабря**  
Филипповича и  
Регенсбурге  
[Далее](#)

**4-5 января**  
Рождественская  
Ярмарка  
[Далее](#)

**ВЕРНИУНУ**  
[Далее](#)

**Сбор средств на**  
памятник С. Королеву  
[Далее](#)

**праздник «Наша**  
дружина»  
[Далее](#)

**Одесса - центр**  
украинского футбола  
[Далее](#)

---

**Актуально**

**ПТЧЕТ Одесского**  
городского головы за  
2007 год  
[Далее](#)

**ТАРИФЫ**  
на услуги по  
содержанию домов  
[Далее](#)

**Материалы для оплаты**  
за услуги  
ЖКХ  
[Далее](#)

**Бизнес-контакты в**  
Германии  
[Далее](#)

**ПЕРЕЧИСЬ документов**  
для организации работы  
морских аттракционов  
[Далее](#)

**Предупреждение ГАСК**  
для тех, кто приобретает  
жилье в Одессе на

В окремих випадках ситуація із розміщеною на сайті інформацією доходила до абсурду. Так, наприклад, керівником ТОВ ПКФ «БСК» досі значиться Олександр Тихонович Бурлуцький, який більш ніж 2 роки тому помер. Начальник Управління транспортного комплексу міста Володимир Аксентьевич Макаруч (був на цій посаді до січня 2009 р., тобто під час проведення активної частини моніторингу) згідно з тим самим розділом офіційного

сайту міста досі був керівником ВАТ «3-й автобусний парк». Також змінив своє місце роботи колишній голова Правління ВАТ «Північтранс» В'ячеслав Олександрович Березуцький тощо.

Також в процесі моніторингу офіційного сайту міста члени моніторингової групи спробували знайти розклад руху маршрутів «звичайного» режиму з метою організації подальшого спостереження з дотримання підприємствами-перевізниками цього графіку. Проте з'ясувати інформацію про час початку та закінчення роботи автобусів, які перевозять пільговиків та отримують субвенцію на їхні перевезення, а також дізнатися про розклад руху цих автобусів виявилось неможливим. Крім того, була зроблена спроба дізнатися через офіційний сайт міста про повний перелік маршрутів «звичайного» режиму та інформацію про те, які перевізники їх обслуговують. Але виявилось, що і ця інформація на сайті відсутня. Однак на одній із сторінок офіційного сайту міста було знайдене посилання на інший сайт ([www.odessatrolley.com](http://www.odessatrolley.com)), на якому була розміщена деяка необхідна інформація. Проте, як з'ясувалося, не вся інформація, розміщена на сайті [www.odessatrolley.com](http://www.odessatrolley.com), відповідає дійсності.

Таким чином, можна зробити висновок, що з точки зору забезпечення доступу до інформації про використання коштів субвенцій, а також про те, як пільговики в місті Одесі можуть скористатися своїм правом на безкоштовний проїзд, дізнатися через наявні офіційні джерела в повному обсязі неможливо. В кінцевому рахунку це призводить до порушення прав пільгових категорій пасажирів, а також створює умови для нецільового використання коштів субвенцій та можливих проявів корупції. Як результат, **великою мірою можна вважати підтвердженою висунуту гіпотезу про те, що рівень інформованості одеситів про стан надходження та використання субвенцій та роботи громадського транспорту через газету «Одеський вісник» та офіційний сайт міста є недостатнім.**

### РОЗДІЛ 3. ВИСНОВКИ

За підсумками проведеного моніторингу та узагальнення отриманих результатів можна зробити такі ключові висновки:

**1. Моніторинг підтвердив гіпотезу про те, що з боку головних розпорядників бюджетних коштів відсутній належний контроль за діяльністю підприємств-перевізників в процесі використання ними отриманих бюджетних коштів.**

Головний розпорядник бюджетних коштів по використанню субвенції на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян – **Управління соціального захисту населення та праці Одеської міської ради**, який готує інформацію про фактично нараховані суми та акти звіряння розрахунків за надані послуги, а також **Департамент фінансів Одеської міської ради не мають дієвих форм контролю за використанням бюджетних коштів, які надаються підприємствам-перевізникам**, що забезпечують перевезення пільговиків. **Управління транспортного комплексу міста Одеської міської ради**, яке погоджує звіти про фактичну кількість зворотних рейсів по кожному з маршрутів, перевезення по яких підлягають компенсації, **від проведення контролю фактично самовідсторонилося**. Перевірки, які мають бути підставою для затвердження таких звітів, не мають системного характеру.

Відсутність належного контролю за рухом транспорту призводить до порушення підприємствами-перевізниками своїх зобов'язань по перевезенню пільговиків, на які виділяються кошти відповідної субвенції. Вибірковий моніторинг роботи автобусів, які працюють у «звичайному» режимі на різних міських маршрутах, засвідчив, що такі категорії автобусів виходять на лінію значно рідше, ніж то передбачено розкладом руху (паспортами маршрутів). Автобуси, які працюють в означеному режимі, на окремих маршрутах працюють лише «на папері». Під час фокус-групи її учасники, посиляючись на власні спостереження, зазначали, що під час руху водії окремих автобусів, змінювали таблички зеленого кольору, характерні для «звичайного» режиму, на таблички для автобусів, що працюють в режимі «маршрутного таксі». Враховуючи, що при розрахунку витрат на компенсацію проїзду пільговиків використовуються формули похідні від обліку кількості пасажирів, які оплачують свій проїзд, виявляється, що потенційно **на компенсацію можуть подаватися документи по витратах, що реально не були понесені перевізником внаслідок їхньої фактичної відсутності**. Означена ситуація може призводити до необґрунтованого завищення сум, які підлягають компенсації за рахунок коштів субвенції.

**Наявна формульна схема розрахунку грошових сум, що підлягають покриттю за рахунок коштів субвенції на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян підприємствами-перевізниками, є застарілою**. Вона не дає можливості забезпечувати належний розрахунок кількості перевезених пільговиків, що, в свою чергу, призводить до викривлення сум, які підлягають компенсації за рахунок бюджетних коштів.

**Підприємства, які перевозять пільговиків на автобусах, що працюють в «звичайному» режимі, поставлені у нерівні умови: лише частина із них отримує кошти відповідної субвенції на компенсацію такої категорії перевезень**. Причини відмови решти перевізників від отримання компенсацій, а також критерії, за якими визначаються підприємства, які одержують компенсацію, не розголошуються. Хоча Управління транспортного комплексу міста Одеської міської ради стверджує, що фактичне покриття збитків від перевезення пільгових категорій населення в середньому складає близько 25 відсотків, з іншого боку, за період 2007 – 2008 рр. **спостерігається зростання** (більш ніж у 5

разів у порівнянні із сумою отриманою за 2008 рік і за 2007 рік) сум компенсації на користь окремих перевізників.

**Зафіксовані випадки порушення підприємствами-перевізниками умов роботи на міських маршрутах.** Окремі автобуси, які працюють у “звичайному” режимі руху, не відповідають стандартам Євро-2 чи мають прострочений експлуатаційний ресурс. Проте це є однією із головних вимог для учасників конкурсів, на яких визначаються підприємства-перевізники, які обслуговують пасажирів, зокрема пільговиків. Це фактично свідчить про те, що **Управління транспортного комплексу міста Одеської міської ради не забезпечує належного контролю за перевізниками щодо виконання ними умов, відповідно до яких вони були визнані переможцями конкурсів на обслуговування міських маршрутів.**

**2. Висунута гіпотеза про нецільове використання коштів субвенції на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв),** через що не закуповується міський електричний транспорт, за результатами проведеного моніторингу **не підтвердилась.** Одеська міська рада, як з'ясувалось в ході моніторингу, була суттєво обмежена щодо можливості використання коштів, які надходили в якості субвенції з державного бюджету на придбання вагонів для комунального електротранспорту (трамваїв і троллейбусів), закуповуючи електротранспорт переважно за рахунок кредитів комерційних банків та в лізинг. **Основні проблеми із використанням коштів відповідної субвенції були зумовлені несвоєчасністю їхнього надходження з державного бюджету; надходженням з Державного бюджету України лише третини від запланованої суми коштів (за підсумками 2008 року), а також недосконалою законодавчою процедурою порядку проведення державних закупівель.** В результаті одержані, наприклад, в 2007 році із державного бюджету України кошти в сумі 3 700 000 грн. були в повному обсязі повернуті до державного бюджету.

**3. Пасажири, які користуються правом на безкоштовний проїзд, не мають належного доступу до інформації про розклад руху міського транспорту.** На офіційному сайті Одеської міської ради інформація щодо маршрутів “звичайного” режиму (режиму їхньої роботи, інтервалу руху, кількість рухомого складу тощо) відсутня. Натомість є посилання на неофіційний сайт, на якому розміщена ця інформація. Проте за окремими критеріями вона не відповідає дійсності (зокрема начальник Управління транспортного комплексу Одеської міської ради був позначений на цьому ресурсі як керівник одного із транспортних підприємств міста). Ніяких інших можливостей дізнатися про роботу маршрутів “звичайного” режиму в одеситів немає. Зокрема **на зупинкових комплексах, де розміщена інформація про рух транспорту, необхідної деталізації про роботу транспорту, що працює в «звичайному» режимі, немає.** Наявна інформація, в кращому випадку, відображає інформацію про початок, інтервал та кінець руху транспорту на відповідному маршруті без належної деталізації, в тому числі щодо кожного з режимів роботи транспорту. Це ускладнює пільговикам користування транспортом, а також не дає можливості забезпечити поточний громадський моніторинг руху транспорту.

**4. Поряд із недостатньою увагою з боку владних структур до роботи міського транспорту, який перевозить пільговиків, в місті Одесі майже відсутній відповідний громадський контроль.** Окрім проведення рідких та фрагментарних перевірок стану роботи міського транспорту з боку організацій, які займаються захистом прав споживачів, а також їхніх поодиноких звернень до органів влади з боку цих організацій та окремих органів самоорганізації населення щодо порушень прав окремих пільговиків, будь-якої іншої діяльності в сфері громадського контролю за роботою транспорту в місті не зафіксовано.

5. Проведений аналіз публікацій у місцевих ЗМІ, результати фокус-групи тощо засвідчили, що з боку **Управління транспортного комплексу міста Одеської міської ради та Комунального підприємства «Одесміськелектротранс»** поки що **не організовано належний контроль за кондукторами та водіями щодо забезпечення надходженням до бюджету всіх коштів, які збираються із пасажирів.** Це стало можливим через невідачу проїзних квитків кожному із пасажирів. Відсутність достатньої кількості контролерів, які би відстежували факт продажу проїзних квитків кондукторами та водіями міського пасажирського транспорту, призводить до недовиконання дохідної частини бюджету. Як результат, з одного боку, це суттєво викривлює суми витрат, які підлягають компенсації в якості субвенції, а з іншого, – до необхідності виділення додаткових коштів із міського бюджету, зокрема на забезпечення утримання, модернізації та придбання нових одиниць електротранспорту.



## РОЗДІЛ 4. РЕКОМЕНДАЦІЇ

На підставі узагальнення результатів моніторингу дій органів місцевого самоврядування міста Одеси при використанні субвенції на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян та субвенції на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв) пропонується наступний комплекс заходів щодо покращення існуючого стану справ в цій сфері:

**1. Запропонувати Одеській міській раді ініціювати перед Верховною Радою України питання про внесення змін до законодавства України щодо скасування субвенцій місцевим бюджетам на компенсацію перевізникам витрат на проїзд пільгових категорій громадян із одночасним запровадженням цільових виплат пільговикам на покриття витрат на проїзд у громадському транспорті АБО запровадити обов'язкову для використання у всіх видах громадського транспорту, який перевозить пільгові категорії громадян, єдину електронну систему обліку кількості перевезених пасажирів пільгових категорій (через встановлення спеціалізованих терміналів та випуск іменних карток) з метою забезпечення точного розрахунку сум, які підлягають компенсації перевізникам. Ще однією альтернативою, яка частково могла би сприяти вирішенню даної проблеми, є **забезпечення розрахунку сум**, які підлягають компенсації підприємствам-перевізникам, окремо для кожного із маршрутів. Це можна було би забезпечити через регулярне обстеження пасажиропотоку на кожному з маршрутів міського транспорту із широким залученням представників НУО. Проте такий підхід можна вважати лише тимчасовим та проміжним до практичного впровадження одного із двох запропонованих вище варіантів.**

**2. Запропонувати Виконавчому комітету Одеській міській раді посилити можливості Управління транспортного комплексу міста Одеської міської ради, Управління соціального захисту населення та праці Одеської міської ради та Департаменту фінансів Одеської міської ради щодо здійснення контролю за якістю надання послуг підприємствами-перевізниками пільговим категоріям пасажирів шляхом внесення необхідних змін до власних нормативно-правових актів, зокрема до рішень від 19.04.2007 р. №354 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо компенсації автомобільним перевізникам пільгових перевезень громадян на маршрутах загального користування за рахунок коштів субвенції з Державного бюджету України», від 22.04.2008 р. №506 «Про затвердження «Методичних рекомендацій щодо компенсації пільгового проїзду окремих категорій громадян в міському електротранспорті за рахунок субвенції з Державного бюджету України та коштів бюджет міста Одеси», від 22.04.2008 р. №507 «Про затвердження Механізму з компенсації пільгового проїзду окремих категорій громадян авіаційним та залізничним транспортом за рахунок субвенції з Державного бюджету України» тощо.**

**3. Запропонувати Управлінню транспортного комплексу міста Одеської міської ради:**

- **запровадити автоматизовану систему управління транспортним комплексом міста** із використанням сучасних технологій та забезпеченням належного дистанційного контролю за роботою кожної одиниці міського пасажирського транспорту;

- **забезпечити своєчасне проведення конкурсів** на обслуговування міських маршрутів, а також поточний контроль за виконанням перевізниками умов конкурсу в процесі роботи на міських маршрутах;

- **включити до складу конкурсної комісії з визначення підприємств-перевізників представників органів самоорганізації населення та громадських організацій, які працюють у сфері захисту прав споживачів.**

- **забезпечити завчасне інформування членів територіальних громад міста Одеси про проведення конкурсів з визначення підприємств-перевізників та вільний доступ на засідання конкурсної комісії представників органів самоорганізації населення та громадських організацій, які працюють у сфері захисту прав споживачів;**

- **запровадити спеціальне, стаціонарне маркування автотранспорту, яким здійснюється перевезення пільгових категорій пасажирів;**

- **забезпечити належний контроль із залученням представників громадськості (громадських організацій та органів самоорганізації населення) за підприємствами-перевізниками щодо виконання ними умов, відповідно до яких вони були визнані переможцями конкурсів на обслуговування міських маршрутів. У разі виявлення таких порушень, достроково розривати відповідні договори на обслуговування міських маршрутів, а також ініціювати позбавлення порушників ліцензій з надання послуг з внутрішніх перевезень пасажирів автобусами.**

**4. Запропонувати Управлінню транспортного комплексу міста Одеської міської ради спільно із Управлінням соціального захисту населення та праці Одеської міської ради та Департаментом фінансів Одеської міської ради:**

- **забезпечити виплату компенсації за перевезених пільговиків всім перевізникам пропорційно до обсягів наданих ними послуг;**

- **забезпечити постійний контроль (в тому числі із залученням представників громадськості) за підприємствами-перевізниками, які здійснюють перевезення пільгових категорій громадян, з метою уникнення випадків фальсифікації показників реально перевезеної кількості пасажирів.**

**5. Запропонувати Управлінню транспортного комплексу міста Одеської міської ради спільно із Управлінням інформації Одеської міської ради та редакцією газети Одеської міської ради “Одеський вісник”:**

- **забезпечити належне інформування членів територіальної громади міста Одеси через офіційний сайт міста, а також через газету “Одеський вісник” про розклад руху міського транспорту, який забезпечує перевезення пільгових категорій громадян;**

- **вести роз’яснювальну роботу серед населення міста про обов’язкову необхідність отримання квитків від кондукторів та водіїв пасажирського транспорту при здійсненні оплати за проїзд з метою забезпечення надходження додаткових коштів до бюджету.**

**6. Запропонувати Управлінню транспортного комплексу міста Одеської міської ради та Комунальному підприємству «Одесміськелектротранс»:**

- **забезпечити виготовлення та розміщення на всіх зупинкових комплексах табличок із інформацією про точний час відправлення із кожної зупинки кожної одиниці міського транспорту, яка перевозить пільгові категорії громадян, та актуальним телефоном диспетчерської служби Управління транспортного комплексу міста Одеської міської ради.**

- **збільшити кількість контролерів з метою забезпечення належного контролю за надходженням до бюджету коштів за проїзд отриманих від пасажирів кондукторами та водіями міського пасажирського транспорту.**

## ДОДАТКИ

Додаток А

### **СПИСОК ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГОСПОДАРЮЮЧИХ СУБ'ЄКТІВ, ЯКИМ НАПРАВЛЯЛИСЯ ПЕРВИННІ ІНФОРМАЦІЙНІ ЗАПИТИ**

- Голові Одеської обласної державної адміністрації (копія начальника Головного фінансового управління Одеської обласної державної адміністрації);
- Голові Одеської обласної ради;
- Начальнику управління морегосподарського комплекс, транспорту та зв'язку Одеської обласної державної адміністрації;
- Одеському міському голові (копія заступнику Одеського міського голови, до функціональних обов'язків якого входить транспортний комплекс міста);
- Директору Департаменту фінансів Одеської міської ради;
- Начальнику Управління соціального захисту населення і праці Одеської міської ради;
- Начальнику Управління транспортного комплексу міста Одеської міської ради;
- Начальнику Одеської залізниці;
- Голові корпорації «Автотранссервіс»;
- Голові правління ВАТ «3-й автобусний парк»;
- Голові правління ВАТ «Одесавтотранс»;
- Голові правління ВАТ «Північтранс»;
- Голові правління ВАТ «Південьтранс»;
- Голові правління ВКФ «БСК» ТОВ;
- Голові правління МПП «АТП Кіностудії»;
- Голові правління МП ТОВ «Турист»;
- Голові правління ТОВ «Авангард-Д»;
- Голові правління ТОВ «Автотранс Україна»;
- Голові правління ТОВ «Альтернатива»;
- Голові правління ТОВ «АТП-15106»;
- Голові правління ТОВ «Експрес»;
- Голові правління ТОВ «Маршрут»;
- Голові правління ТОВ АТП «Південне»;
- Голові правління ТОВ «Полімікс»;
- Голові правління ТОВ «ФАР»;
- Директору КП «Авто-Сервіс»;
- Директору КП «Одесміськелектротранс»;
- Директору ПП «Фаворит».

## ЗРАЗОК ПЕРВИННОГО ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАПИТУ

### Одеська міська громадська організація «Лицем до лица»

65014, м. Одеса,  
вул. Маразліївська, 38  
ЗКПО 26210717  
(048) 738-68-30



р/р 26000466469001,  
в Південному ГРУ  
КБ "ПриватБанк"  
МФО 328704

13.10.2008 р. № 31

Начальнику управління  
транспортного комплексу міста  
Одеської міської ради  
Макарчуку В.А.

Шановний Володимире Аксентійовичу!

Одеська міська громадська організація «Лицем до лица» в рамках проекту «Моніторинг використання субвенцій з державного бюджету на місцевому рівні», який здійснюється за підтримки проекту «Сприяння активній участі громадян в протидії корупції в Україні «Гідна Україна», проводить моніторинг використання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян, а також на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв) *(далі – субвенцій)*.

Мета здійснення даного моніторингу – оцінка процедури використання коштів субвенції, просвіта та інформування населення.

У зв'язку з цим просимо надати нам у встановлений статтею 33 Закону України «Про інформацію» термін письмову інформацію про:

- загальну суму субвенцій з державного бюджету до бюджету міста м. Одеси, яка має бути спрямована на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян, а також на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв);

- суму коштів субвенцій, яка реально надійшла до бюджету міста м. Одеси з початку 2008 року;

- стан використання коштів зазначених субвенцій, які надійшли до бюджету міста;

- перелік перевізників, які отримують дотацію із міського бюджету на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян, а також розміри таких виплат в розрізі кожного перевізника;

- номери автобусних маршрутів, які обслуговуються перевізниками, та надають послуги з перевезення окремих категорій громадян, які користуються пільгами, по яких перевізникам надається компенсація за рахунок коштів зазначеної державної субвенції;

- графік руху автобусів, які обслуговуються перевізниками та надають послуги з перевезення окремих категорій громадян, що користуються пільгами, по яких перевізникам має здійснюватися компенсація за рахунок коштів зазначеної державної субвенції; згідно паспортів маршрутів;

- список пасажирів, які користуються пільгами, на компенсацію проїзду яких виділяється субвенція з державного бюджету;

- методику розрахунку сум, які підлягають оплаті перевізникам на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян;

- форми контролю за використанням сум отриманих перевізниками авто- та електротранспорту за перевезення пасажирів, що користуються пільгами, які здійснюються управлінням;

- кількість одиниць електротранспорту, закупленого з використанням субвенції на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв) із вказівкою ціни за одиницю техніки, підприємства-виробника та/або постачальника;

- порядок відбору підприємства-виробника та/або постачальника, умови проведення конкурсу по закупівлі електротранспорту (якщо такий проводився).

Прошу надати інформацію по всіх зазначених пунктах за 2007 та 2008 роки.

Хочемо звернути Вашу увагу, що даний лист, відповідно до статті 32 Закону України «Про інформацію», є інформаційним запитом щодо доступу офіційних документів і не має статусу звернення громадян.

Наперед вдячні за вчасне надання об'єктивної та максимально повної інформації.

З повагою,

Голова ОМГО «Лицем до лиця»

О.С. Орловський



## ЗРАЗОК ПОВТОРНОГО ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАПИТУ

### Одеська міська громадська організація «Лицем до лица»

65014, м. Одеса,  
вул. Маразліївська, 38  
ЗКПО 26210717  
(048) 738-68-30



р/р 26000466469001,  
в Тівденному ГРУ  
КБ "ПриватБанк"  
МФО 328704

---

14.11. 2008 р. № 32

Начальнику управління  
транспортного комплексу міста  
Одеської міської ради  
Макарчуку В.А.

Шановний Володимире Аксентійовичу!

Одеська міська громадська організація «Лицем до лица» в рамках проекту «Моніторинг використання субвенцій з державного бюджету на місцевому рівні», яка здійснюється за підтримки проекту «Сприяння активній участі громадян в протидії корупції в Україні «Гідна Україна», продовжує здійснення моніторингу використання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян, а також на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв) *(далі – субвенції)*.

В зв'язку з тим, що в Вашій попередній відповіді (вих. № 01-14/2297 від 31 жовтня 2008 р.) на наше звернення поза увагою залишилися окремі питання, а також те, що відповідні на окремі із поставлених нами питань потребують уточнення, звертаємо до Вас із **повторним запитом** щодо надання інформації про:

- суму компенсації по кожному автобусному маршруту, що працює в "звичайному режимі" відповідно до наданої Вами таблиці, по кожному із підприємств-перевізників, які отримують компенсацію на перевезення пільгових категорій громадян в розрізі за 2007 та 2008 роки;

- форми контролю з боку очолюваного Вами Управління за правильністю нарахування та використання сум одержаних перевізниками авто- та електротранспорту за перевезення пасажирів, які користуються пільгами;

- на підставі якого нормативно-правового акту не здійснюється компенсація перевізникам за пільговий проїзд окремих категорій громадян на автобусах, які працюють в

“звичайному режимі” на маршрутах №№ 108, 110, 124, 126, 133, 135, 162, 210, 213, 220, 223, 234, 234к, 288?

- чи наявні на автобусах, які працюють в “звичайному режимі” спеціальні особливі знаки, які дозволяють пасажирові, що користується пільгами, відрізнити такий автобус серед інших автобусів? Якщо так, то чи відрізняються чимось такі знаки на автобусах, які належать перевізникам, що отримують компенсацію із бюджету на перевезення пільгових категорій громадян від тих автобусів, що належать підприємствам, які означену компенсацію не отримують?

Крім того, прошу Вас надіслати на нашу адресу копії рішень Виконавчого комітету Одеської міської ради від 22.04.2008 р. № 506 та № 507, на які Ви посилалися в попередньому листі через те, що вони відсутні на офіційному сайті міста Одеси [www.odessa.ua](http://www.odessa.ua).

Просимо надати запитану інформації в письмовому вигляді у встановлений статтею 33 Закону України «Про інформацію» термін. Хочемо звернути Вашу увагу на те, що даний лист, відповідно до статті 32 Закону України «Про інформацію», є інформаційним запитом щодо доступу офіційних документів і не має статусу звернення громадян.

Наперед вдячні за вчасне надання об’єктивної та максимально повної інформації.

З повагою,

Голова ОМГО «Лицем до лиця»

О.С. Орловський

**СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ**

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради, 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради, 2001. – № 37-38. – Ст. 189.
3. Про автомобільний транспорт: Закон України // Відомості Верховної Ради, 2001. – № 22. – Ст. 105.
4. Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України // Відомості Верховної Ради, 2008. – № 5-6. – Ст. 78.
5. Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань: Закон України // Відомості Верховної Ради, 2004. – № 52. – Ст. 561.
6. Про міський електричний транспорт: Закон України // Відомості Верховної Ради, 2004. – № 51. – Ст. 548.
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради, 1997. – № 24. – Ст. 170.
8. Про місцеві державні адміністрації: Закон України // Відомості Верховної Ради, 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
9. Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради, 1994. – № 4. – Ст. 18.
10. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України, 1991. – № 21. – Ст. 252.
11. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України // Відомості Верховної Ради, 1993. – № 45. – Ст. 425.
12. Про транспорт: Закон України // Відомості Верховної Ради, 1994. – № 51. – Ст. 446.
13. Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів): Постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.1996 р. № 1548.
14. Про Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.01.2003 р. № 117.
15. Про затвердження Порядку використання у 2007 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв): Постанова Кабінету Міністрів України від 1.03.2007 р. № 350.
16. Про затвердження Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.12.2008 р. № 1081.

17. Про затвердження Порядку фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету: Постанова Кабінету Міністрів України від 4.03.2002 р. № 256.

18. Про порядок використання у 2008 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання вагонів для комунального електротранспорту: Постанова Кабінету Міністрів України від 7.05.2008 р. № 438.

19. Про порядок перерахування у 2008 році деяких субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам для надання населенню пільг, субсидій та компенсацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2008 р. № 11.

20. Про затвердження Інструкції про порядок обліку пасажирів, що перевозяться громадським транспортом на маршрутах: Наказ міністерства статистики України від 27.05.1996 р. № 150.

21. Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги міського електричного транспорту (трамвай, тролейбус): Наказ міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 25.07.2007 р. № 96.

22. Про бюджет міста Одеси на 2008 рік: Рішення Одеської міської ради від 22.01.2008 р. № 2147-V.

23. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо компенсації автомобільним перевізникам пільгових перевезень громадян на маршрутах загального користування за рахунок коштів субвенції з Державного бюджету України: рішення Виконавчого комітету Одеської міської ради від 19.04.2007 р. № 354.

24. Про затвердження «Методичних рекомендацій щодо компенсації пільгового проїзду окремих категорій громадян в міському електротранспорті за рахунок субвенції з Державного бюджету України та коштів бюджету міста Одеси: рішення Виконавчого комітету Одеської міської ради від 22.04.2008 р. № 506.

25. Про затвердження Механізму з компенсації пільгового проїзду окремих категорій громадян авіаційним та залізничним транспортом за рахунок субвенції з Державного бюджету України: рішення Виконавчого комітету Одеської міської ради від 22.04.2008 р. № 507.

## ІНФОРМАЦІЯ ПРО ОДЕСЬКУ МІСЬКУ ГРОМАДСЬКУ ОРГАНІЗАЦІЮ “ЛИЦЕМ ДО ЛИЦЯ”

Одеська міська громадська організація «Лицем до лица» зареєстрована виконкомом Одеської міськради **18 червня 2002 року**.

**Головною статутною метою** діяльності ОМГО «Лицем до лица» є задоволення і захист конституційних особистих, соціально-економічних, культурних та інших прав і свобод людини на території міста Одеси.

**Результатами проектів**, які вже реалізовані чи реалізуються зараз організацією за підтримки донорських структур та власними коштами організації, стало значне підвищення рівня інформованості населення м. Одеси щодо багатьох аспектів локальної демократії та місцевого самоврядування; активізація громадян щодо їхньої участі в процесах прийняття рішень; захист їхніх прав та інтересів; істотне збільшення ролі органів самоорганізації населення (далі – органів СОН) в управлінні містом; налагодження взаємодії між органами СОН та місцевою владою; розвиток професіоналізму та здібностей активу органів СОН тощо.

**Основними видами діяльності** стали: освітні заходи (семінари, тренінги, конференції); аналітика (залучення провідних експертів, проведення круглих столів); розробка та видавництво методичних, просвітніх матеріалів (13 брошур, щомісячна газета „Соседский вестник”, що видається накладом від 10 000 до 30 000 примірників, буклетів) з висвітлення всіх аспектів участі громади в управлінні містом та вирішенні місцевих проблем; інформаційні кампанії в ЗМІ та серед населення для популяризації демократичних механізмів та відповідної просвіти громади, а також консультативна, координаційна, методична допомога громадянам, органам самоорганізації населення, НГО; поширення досвіду серед інших міст України.

Завдяки проведеним організацією **кампаніям лобювання громадських інтересів** в міській раді та відповідній нормотворчій діяльності з 2003 р. кожного року в бюджеті м. Одеси передбачається виділення коштів для зареєстрованих органів СОН на забезпечення виконання їх власних повноважень; органи СОН були визнані замовниками та виконавцями соціального замовлення; з 2004 р. в рамках програми соціального замовлення в бюджеті м. Одеси на фінансування нового напрямку “Розвиток самоорганізації населення міста Одеси”. Також Одеською міською радою було прийняті розроблені ОМГО „Лицем до лица” рішення «Про органи самоорганізації населення в місті Одесі», «Про затвердження Програми сприяння розвитку органів самоорганізації населення на 2008-20011 роки», «Про механізм наділення органів СОН міста Одеси окремими повноваженнями Одеської міської ради, фінансами та майном» (перший подібний нормативний акт в Україні) тощо.

Крім того, головою ОМГО „Лицем до лица” було сформульовано та законодавче обґрунтовано **низку пропозицій з реформування чинного законодавства** України щодо органів СОН та узгодження його з міжнародними правовими нормами у сфері місцевого самоврядування. На цій основі розроблені проекти Законів України: “Про внесення змін до Конституції України”, “Про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”” та “Про внесення змін до Закону України “Про органи самоорганізації населення”. 5 листопада 2008 р. постановою Кабінету Міністрів України №976 було



**затверджено** Положення по сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, яке була розроблено авторським колективом за участі голови ОМГО «Лицем до лица», кандидата юридичних наук Олексія Орловського.

За період існування організації **донорськими організаціями** було підтримано 23 проекти ОМГО «Лицем до лица» в сфері розвитку локальної демократії в цілому та самоорганізації населення зокрема, розробки загальнодержавних та місцевих нормативно-правових актів, боротьби із корупцією, підтримки ініціатив молоді, проведення освітніх та інформаційних кампаній серед населення, просуванню ідей європейської інтеграції тощо. Донорами ОМГО «Лицем до лица» виступали Міжнародний фонд «Відродження», «Дім Свободи – Україна», проект «Гідна Україна», Фонд Євразія, USAN, Одеська міська рада (в рамках соціального замовлення), Матра КАП тощо.

**Координати ОМГО “Лицем до лица”:**

65014, Україна, м. Одеса, вул. Маразліївська, 38.

Тел./факс: +38 (048) 738-68-30.

E-mail: [facetoface@gt.com.ua](mailto:facetoface@gt.com.ua)

<http://www.samoorg.com.ua>; <http://www.facetoface.com.ua>

