



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 26 січня 2016 року № 1-3

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на розвиток та функціонування єдиної державної системи моніторингу навколишнього природного середовища

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на розвиток та функціонування єдиної державної системи моніторингу навколишнього природного середовища. За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Міністерство екології та природних ресурсів як орган, відповідальний за організацію системи моніторингу довкілля, через відсутність нормативно визначених механізмів забезпечення такої компетенції протягом 2012–2014 років і 9 місяців 2015 року не забезпечило належної організації виконання заходів з моніторингу навколишнього природного середовища всіма його виконавцями.

Окремі органи виконавчої влади, задіяні в системі моніторингу, внаслідок обмеженості бюджетних асигнувань планували та виконували визначені їм заходи і завдання з моніторингу довкілля в межах затверджених їм бюджетних призначень для виконання функціональних повноважень, що не забезпечувало належної результативності використання бюджетних коштів на зазначені цілі.

При цьому норми порядків і положень про проведення моніторингу навколишнього природного середовища в частині розроблення програм та планів як моніторингу довкілля, так і його складових, повною мірою не

виконуються, що створює ризики неефективного функціонування системи моніторингу, зокрема несвоєчасного отримання необхідної інформації, формування прогнозів змін навколишнього природного середовища і невжиття своєчасних природоохоронних заходів.

Аудит засвідчив, що залишається актуальним і потребує термінового виконання рішення Ради національної безпеки та оборони України від 25.04.2013 "Про комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання у сфері поводження з відходами", уведене в дію Указом Президента України від 18.10.2013 № 572/2013, у частині вдосконалення проведення моніторингу довкілля.

2. Чинні законодавчі акти визначають необхідність створення державної системи моніторингу навколишнього природного середовища та її складових як основи прийняття ефективних управлінських рішень у цій сфері.

Кабінет Міністрів України визначив порядки створення та функціонування системи моніторингу довкілля та її окремих складових, а також пріоритети її функціонування: захист життєво важливих екологічних інтересів людини і суспільства, збереження природних екосистем, відвернення кризових змін екологічного стану довкілля і запобігання надзвичайним екологічним ситуаціям.

Проте через неузгодженість цих порядків, зокрема, в частині визначення суб'єктів моніторингу та їх відповідальності створення і функціонування системи моніторингу здійснення моніторингу здійснюється з не дотриманням принципу узгодженості нормативно-правового та організаційно-методичного забезпечення, що призводить до недотримання в повному обсязі затверджених порядків їх виконавцями і не сприяє організації цілісної системи моніторингу та виконанню всіх завдань і обов'язків його суб'єктами.

Крім того, оскільки Лісовий кодекс України не передбачає норми щодо необхідності розроблення порядку моніторингу лісів, Кабінет Міністрів України не визначив особливостей його організації та проведення, що, зважаючи на значну кількість лісокористувачів в Україні, свідчить про ризики нестворення єдиного організаційного та методологічного забезпечення проведення такого моніторингу.

3. З 11 органів виконавчої влади, задіяних у системі моніторингу навколишнього природного середовища, кошти державного бюджету на його проведення протягом 2012–2014 років і 9 місяців 2015 року планувало та отримувало сім: Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державна служба геології та надр України, Державна санітарно-епідеміологічна служба України. Ці суб'єкти моніторингу протягом 2012–2014 років використали понад 108 903,9 тис. гривень.

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство аграрної політики та

продовольства України, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру та Державне космічне агентство України через відсутність відповідних бюджетних призначень визначені їм заходи моніторингу протягом 2012–2014 років і 9 місяців 2015 року не здійснювали.

При цьому суб'єкти державного моніторингу навколишнього природного середовища не використали всіх можливостей залучення коштів державного бюджету, зокрема за бюджетною програмою "Здійснення природоохоронних заходів".

4. Мінприроди через судові рішення та неефективні управлінські рішення учасників бюджетного процесу не забезпечило належної результативності та продуктивності використання бюджетних коштів за напрямом "Моніторинг навколишнього природного середовища" в рамках реалізації бюджетної програми "Здійснення природоохоронних заходів".

Протягом 2012–2014 років і 9 місяців 2015 року згідно з планами природоохоронних заходів за напрямом "Моніторинг навколишнього природного середовища" Міністерство виконувало чотири заходи, касові та фактичні видатки за якими становили 3 905,8 тис. грн і 30 055,8 тис. грн відповідно.

Проте результативні матеріали за двома заходами (касові видатки 3 070,0 тис. грн) у Мінприроди відсутні, а виконання таких заходів, як забезпечення функціонування міжвідомчого інформаційно-аналітичного центру системи моніторингу та підготовка інформаційно-аналітичних оглядів про стан навколишнього природного середовища в Україні, видатки за якими впродовж 2012-2013 років становили 835,8 тис. грн, протягом 2014 року та 9 місяців 2015 року не здійснювалось.

При цьому Кабінетом Міністрів України не затверджено положення про загальнодержавну екологічну автоматизовану інформаційно-аналітичну систему забезпечення доступу до екологічної інформації, що є недотримання Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" і призводить до виникнення ризиків у частині створення та функціонування такої системи, здатності інтегрування системи моніторингу в національну інформаційну інфраструктуру держави, сумісну з аналогічними системами інших країн.

5. Головним джерелом покриття видатків на проведення робіт з моніторингу навколишнього природного середовища протягом 2012–2014 років і 9 місяців 2015 року для більшості суб'єктів моніторингу (ДСНС, Держводагентства, Держгеонадр, Держсанепідслужби, Держлісагентства) був загальний фонд державного бюджету, що через обмеженість фінансових ресурсів держави призводило до недофінансування заходів у планових обсягах. Джерелами відповідних видатків ДАЗВ були як кошти загального фонду (30 відс.), так і спеціального (70 відсотків).

Разом з тим через незабезпечення бюджетними асигнуваннями планових обсягів системи моніторингу ДСНС, Держводагентство та Держгеонадра не отримують належного фінансування для розвитку і функціонування мереж

спостережень. Як наслідок, з 2013 року відбувається скорочення відповідних робіт, кількості постів (точок) і регламентів спостережень.

У той же час недостатня система внутрішнього контролю окремих суб'єктів моніторингу (Держсанепідслужби, Держлісагентства) в частині обґрунтованого планування, використання бюджетних коштів та відповідного звітування не дає можливості чітко виокремити такий напрям використання бюджетних коштів, як моніторинг навколишнього природного середовища, при цьому внутрішній аудит цих питань не проводився.

Крім того аудит засвідчив, що за обмеженості фінансових ресурсів держави ефективним джерелом фінансування створення та розвитку системи моніторингу є міжнародна фінансова і технічна допомога.

Розширення участі суб'єктів моніторингу в профільних міжнародних галузевих і наукових організаціях сприятиме залученню фінансових ресурсів для забезпечення функціонування систем моніторингу шляхом проведення спільних міжнародних спостережень і досліджень.

6. Протягом 2012–2014 років і 9 місяців 2015 року, зважаючи на фактичні обсяги видатків, система моніторингу навколишнього природного середовища як єдина мережа спостережень за змінами стану довкілля не діяла.

Фактично складові елементи мережі існують лише за напрямками, за які відповідають шість органів виконавчої влади: ДСНС, Держводагентство, Держгеонадра, Держсанепідслужба, ДАЗВ і частково Держлісагентство.

При цьому протягом 2012–2014 років і 9 місяців 2015 року спостерігалася тенденція до скорочення мережі системи гідрометеорологічних спостережень, кількості лабораторій і створів проведення спостережень на поверхневих водах, переважно на водосховищах, значне зменшення кількості спостережних свердловин і вимірів рівня у них, практично припинено відбір підземних вод на хімічний аналіз. Крім того, існують ризики втрати ланки моніторингу, виконання якої забезпечувалось Держсанепідслужбою, що потребує вирішення.

Серед головних недоліків функціонування діючих мереж спостережень за навколишнім природним середовищем, зокрема:

- недостатність нормативно-методичної бази з моніторингу довкілля щодо здійснення його за всіма видами моніторингу на єдиних методичних засадах, недостатність інформаційного обміну;
- відсутність достатнього обґрунтування вибору пунктів спостережень;
- суттєвий дефіцит сучасних лабораторних приладів та обладнання поряд із значною зношеністю існуючого;
- недостатність автоматизованих постів спостережень та автоматизованих геоінформаційних систем.

Як наслідок, існуюча система моніторингу навколишнього природного середовища не досягає мети свого створення, функціонує з недотриманням її основних принципів, визначених чинними нормативно-правовими актами, та не забезпечує отримання повної, своєчасної та узгодженої інформації про стан навколишнього природного середовища, що унеможливорює формування

оперативних прогнозів змін навколишнього середовища та створює ризики національної безпеки держави в екологічній сфері.

За результатами обговорення та на підставі вищевикладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на розвиток та функціонування єдиної державної системи моніторингу навколишнього природного середовища затвердити.

2. Інформацію Рахункової палати до Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на розвиток та функціонування єдиної державної системи моніторингу навколишнього природного середовища надіслати Верховній Раді України та Раді національної безпеки і оборони України.

3. Відомості про результати зазначеного контрольного заходу у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати:

3.1. Вжити заходів щодо:

- забезпечення виконання рішення Ради національної безпеки та оборони України від 25.04.2013 "Про комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання у сфері поводження з відходами", уведеного в дію Указом Президента України від 18.10.2013 № 572/2013, у частині вдосконалення проведення моніторингу довкілля;

- розроблення та схвалення Концепції реформування державної системи моніторингу довкілля та загальнодержавної програми розвитку системи моніторингу навколишнього природного середовища та її окремих складових, що сприятиме підвищенню функціональності системи моніторингу та забезпеченню належної результативності використання бюджетних коштів на зазначену мету;

- розроблення та затвердження положення про загальнодержавну екологічну автоматизовану інформаційно-аналітичну систему забезпечення доступу до екологічної інформації, що сприятиме створенню та інтегруванню системи моніторингу в національну інформаційну інфраструктуру держави, сумісну з аналогічними системами інших країн;

- розроблення та затвердження порядку моніторингу лісів, що сприятиме створенню єдиного організаційного та методологічного забезпечення проведення такого моніторингу всіма лісокористувачами.

3.2. Доручити Міністерству екології та природних ресурсів вжити заходів щодо усунення виявлених недоліків і дотримання чинних нормативно-правових актів з питань організації системи моніторингу навколишнього природного середовища.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Міністерству екології та природних ресурсів України для усунення виявлених

недоліків і рекомендувати:

- вжити заходів щодо забезпечення виконання рішення Ради національної безпеки та оборони України від 25.04.2013 "Про комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання у сфері поводження з відходами", уведеного в дію Указом Президента України від 18.10.2013 № 572/2013, у частині вдосконалення проведення моніторингу довкілля;

- прискорити доопрацювання Концепції реформування державної системи моніторингу довкілля та її внесення на розгляд Кабінету Міністрів України;

- розробити і внести на розгляд Кабінету Міністрів України зміни до нормативно-правових актів з питань порядків проведення моніторингу довкілля в частині актуалізації та оптимізації кількості суб'єктів моніторингу, їх функціональних обов'язків і відповідальності, механізмів координації їх діяльності у сфері моніторингу довкілля та обміну відповідною інформацією, що сприятиме виконанню суб'єктами моніторингу визначених їм завдань та обов'язків;

- сприяти залученню суб'єктами системи моніторингу довкілля міжнародної фінансової та технічної допомоги, а також коштів державного бюджету за бюджетною програмою "Здійснення природоохоронних заходів";

- забезпечити усунення виявлених недоліків і дотримання чинних нормативно-правових актів з питань організації системи моніторингу навколишнього природного середовища.

5. Оприлюднити рішення та Звіт на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

6. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Шулежко М.Я.

Голова Рахункової палати

Р.М. Магута