



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 9 серпня 2016 року № 15-3

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Чорноморським біосферним заповідником

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 Чорноморським біосферним заповідником.

За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Чорноморським біосферним заповідником, який перебуває у віданні Національної академії наук України і діє з 1927 року (у 1985 році включений до Всесвітньої мережі біосферних резерватів), протягом 2014-2015 років та I півріччя 2016 року за бюджетною програмою "Фундаментальні дослідження, прикладні наукові і науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням, підготовка наукових кадрів, фінансова підтримка розвитку наукової інфраструктури та наукових об'єктів, що становлять національне надбання, забезпечення діяльності наукових бібліотек" (КПКВК 6541030) використано 8 849,0 тис. грн, що становить 92,3 відс. затверджених йому асигнувань на цей період. При цьому в загальному обсязі зазначених видатків кошти спеціального фонду державного бюджету становили лише 21 тис. грн (0,2 відсотка).

Такий стан формування спеціального фонду дає підстави стверджувати, що законодавчо визначені джерела формування власних надходжень Чорноморським біосферним заповідником фактично не задіяні. Так, надходження від наукової, природоохоронної, туристсько-екскурсійної, рекламно-видавничої та іншої діяльності в межах біосферного заповідника, що не суперечить його цільовому призначенню, незначні, як і ця діяльність.

2. Управління Чорноморським біосферним заповідником та провадження на його території природоохоронної, науково-дослідної, рекреаційної, господарської діяльності, охорони, відтворення та

використання природних комплексів та об'єктів здійснюється з певними труднощами.

Проект організації території Чорноморського біосферного заповідника (Закон України "Про природно-заповідний фонд України", статті 12, 14) не розроблено. Права на нерухоме майно, що перебуває у віданні Чорноморського біосферного заповідника, включаючи земельні ділянки, які передані заповіднику в користування, у повному обсязі у встановленому порядку не зареєстровано. Через відсутність грошової оцінки майже третина заповідних земельних ділянок (21 тис. га) на балансі заповідника не обліковується.

Як наслідок зазначеного – високі ризики незабезпечення належної охорони Чорноморського біосферного заповідника та подальшого поширення на його території випадків незаконного використання природних ресурсів, а отже, і можливого зменшення окремих видів флори та фауни, що охороняються на національному та міжнародному рівні, або їх знищення. При цьому зростають і ризики втрати нерухомого майна, що перебуває у віданні Чорноморського біосферного заповідника, включаючи земельні ділянки, передані заповіднику в користування.

3. Планування коштів державного бюджету на забезпечення діяльності Чорноморського біосферного заповідника у 2014-2016 роках як з боку їх головного розпорядника Національної академії наук України, так і розпорядника нижчого рівня Чорноморського біосферного заповідника здійснювалося за недостатньої обґрунтованості кошторисних розрахунків, калькуляції кошторисної вартості наукових робіт, обліку надання платних послуг з відвідування еколого-освітнього центру та економічної обґрунтованості вартості надання таких послуг.

У результаті Чорноморський біосферний заповідник протягом 2014-2015 років та I півріччя 2016 року був забезпечений коштами державного бюджету в середньому на рівні 71 відс. визначеної ним потреби.

При цьому, якщо потреба на 2014 рік була забезпечена кошторисними призначеннями на рівні 87,3 відс., то у 2016 році – на рівні 61,5 відсотка.

4. Через недоліки внутрішнього контролю Чорноморським біосферним заповідником у період, який підлягав аудиту, були допущені окремі випадки використання коштів з недотриманням вимог статті 9 Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" – на загальну суму 54,9 тис. грн (недоліки усунуто під час аудиту), а також неекономічного використання бюджетних коштів – 193,0 тис. гривень.

5. Діяльність служби охорони Чорноморського біосферного заповідника, яка входить до складу спеціальної адміністрації біосферного заповідника та відповідно до Закону України "Про природно-заповідний фонд України" (стаття 60) є складовою служби державної охорони природно-заповідного фонду України, у період 2014-2015 років та I півріччя 2016 року через недоліки, допущені відповідальними особами заповідника при виконанні вказаних функцій, і неналежний внутрішній контроль була недостатньою для забезпечення належної охорони біосферного заповідника

та запобігання, зокрема, випадкам браконьєрства.

За результатами аудиту встановлено численні факти недотримання вимог Порядку обліку, зберігання, оцінки конфіскованого та іншого майна, що переходить у власність держави, і розпорядження ним, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.08.1998 № 1340, і Порядку зберігання вилучених під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення речей і документів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.01.2012 № 17.

6. Здійснення зовнішньої оцінки результативності діяльності Чорноморського біосферного заповідника, зокрема, як наукової установи, а також досягнення ним основних завдань щодо забезпечення умов для відтворення, збереження генофонду рідкісних та типових видів рослин і тварин, занесених до Червоної книги України та міжнародних червоних списків, у тому числі і з боку громадськості, є фактично неможливим.

У відкритому доступі будь-яка інформація про узагальнені результати наукових досліджень та спостережень за станом і змінами у Чорноморському біосферному заповіднику (Літопис природи "Моніторинг стану природних комплексів Чорноморського біосферного заповідника") відсутня. Разом з тим упродовж 2014-2015 років та I півріччя 2016 року Чорноморським біосферним заповідником 90 відс. видатків державного бюджету (7,2 млн грн) спрямовано на виконання наукових досліджень.

7. Законодавче та нормативно-правове забезпечення діяльності біосферних заповідників як елементів природно-заповідного фонду України та її екологічної мережі є недостатнім для належного їх функціонування, особливо за необхідності оптимізації видатків загального фонду державного бюджету та визначення додаткових джерел і обсягів фінансування заходів, пов'язаних із функціонуванням територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

У зв'язку із закінченням терміну виконання Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000 - 2015 роки і відсутністю цільової екологічної програми розвитку заповідної справи (з урахуванням рекомендацій Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (1995 р.) щодо питання формування Всеєвропейської екологічної мережі як єдиної просторової системи територій країн Європи з природним або частково зміненим станом ландшафту) необхідно розробити та прийняти відповідний нормативний акт.

Оскільки Чорноморський біосферний заповідник входить до Всесвітньої мережі біосферних резерватів, з метою врегулювання на національному рівні особливостей їх діяльності, у тому числі з урахуванням міжнародних програм та необхідності зміни підходів до фінансового забезпечення біосферних резерватів, доцільно розглянути пропозицію щодо розроблення та прийняття законопроекту "Про біосферний резерват", який визначить біосферний резерват як складову екологічної мережі.

Для розв'язання нагальних питань розроблення проектів організації територій; оформлення та реєстрації прав держави на земельні ділянки;

посилення дієвості служб державної охорони природно-заповідного фонду, у тому числі шляхом зміцнення організаційного, матеріально-технічного та фінансового забезпечення і посилення їх відповідальності за виконання визначених повноважень, є необхідність на законодавчому рівні покласти обов'язки на відповідні центральні органи виконавчої влади, а саме:

у галузі охорони навколишнього природного середовища – щодо забезпечення розроблення спеціалізованими проектними та науковими установами проектів організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду; діяльності служб державної охорони природно-заповідного фонду України;

у галузі регулювання земельних відносин – щодо забезпечення розроблення спеціалізованими проектними та науковими установами відповідних проектів землеустрою та проведення грошової оцінки земель територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

З метою оптимізації видатків загального фонду державного бюджету та усунення ризиків спрямування коштів державного бюджету, передбачених на виконання наукових досліджень, на фактичне утримання територій та об'єктів природно-заповідного фонду необхідно на законодавчому рівні змінити підходи до фінансування такої наукової діяльності та оцінки і оприлюднення її результатів.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Чорноморським біосферним заповідником затвердити.

2. Інформацію Рахункової палати до Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Чорноморським біосферним заповідником надіслати Верховній Раді України.

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

- розглянути пропозицію щодо розроблення та прийняття законопроекту "Про біосферний резерват", який визначить біосферний резерват як складову екологічної мережі;

- врегулювати на законодавчому рівні такі питання:

✓ визначення джерел та обсягів фінансування заходів, пов'язаних із функціонуванням територій та об'єктів природно-заповідного фонду, оптимізувавши видатки з загального фонду державного бюджету;

✓ посилення дієвості служб державної охорони природно-заповідного фонду, у тому числі шляхом зміцнення організаційного, матеріально-технічного та фінансового забезпечення і посилення їх відповідальності за виконання визначених повноважень;

✓ покладення обов'язків на відповідні центральні органи виконавчої влади:

у галузі охорони навколишнього природного середовища – щодо забезпечення розроблення спеціалізованими проектними та науковими установами проектів організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду; діяльності служб державної охорони природно-заповідного фонду України;

у галузі регулювання земельних відносин – щодо забезпечення розроблення спеціалізованими проектними та науковими установами відповідних проектів землеустрою та проведення грошової оцінки земель територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

- усунення ризиків спрямування коштів державного бюджету, передбачених на виконання наукових досліджень, на фактичне утримання територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

✓ з урахуванням рекомендацій Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (1995 р.) щодо питання формування Всеєвропейської екологічної мережі як єдиної просторової системи територій країн Європи з природним або частково зміненим станом ландшафту та у зв'язку із закінченням терміну виконання Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000 - 2015 роки і відсутністю цільової екологічної програми розвитку заповідної справи вжити заходів щодо розроблення та прийняття відповідного нормативного акта.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Чорноморським біосферним заповідником надіслати Національній академії наук України і Чорноморському біосферному заповіднику для відповідного реагування та рекомендувати в межах їх повноважень вжити заходів щодо усунення недоліків і порушень, встановлених під час аудиту, зокрема, вжити заходів щодо:

- розроблення та затвердження проекту організації території Чорноморського біосферного заповідника;

- реєстрації нерухомого майна, що перебуває у віданні Чорноморського біосферного заповідника, включаючи земельні ділянки, які передані йому в користування;

- посилення системи внутрішнього контролю Чорноморського біосферного заповідника, зокрема провести інвентаризацію товарно-матеріальних цінностей заповідника та конфіскованого майна;

- залучення додаткових джерел фінансування діяльності Чорноморського біосферного заповідника та збільшення обсягів надходжень до спеціального фонду, зокрема, шляхом виконання госпдоговірних тематик, отримання грантів, участі у міжнародних дослідженнях і проектах;

- забезпечення дотримання Чорноморським біосферним заповідником вимог Порядку обліку, зберігання, оцінки конфіскованого та іншого майна, що переходить у власність держави, і розпорядження ним, затвердженого

постановою Кабінету Міністрів України від 25.08.1998 № 1340, і Порядку зберігання вилучених під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення речей і документів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.01.2012 № 17;

– активізації еколого-освітницької діяльності Чорноморського біосферного заповідника серед місцевого населення, впровадження заходів з туризму та іншої діяльності в буферній зоні;

– забезпечення разом з Міністерством екології та природних ресурсів оприлюднення результатів діяльності Чорноморського біосферного заповідника, зокрема, на веб-сайтах заповідника та Національної академії наук України.

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