



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 13 вересня 2017 року № 18-4

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на розвиток та функціонування системи протипаводкового захисту

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 системи протипаводкового захисту, а також додатково підготовлені на основі матеріалів цього аудиту та в рамках співпраці Рахункової палати з Німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ) за проектом "Підтримка реформи управління державними фінансами" та участі в програмі IDI-ASOSAI із спільних аудитів (3i) за напрямом "Аудит управління при катастрофах" звіти "Ефективність системи протипаводкового захисту України" і "Про результати аудиту ефективності розвитку та функціонування системи протипаводкового захисту".

За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Верховною Радою України після прийняття Кодексу цивільного захисту України і Водного кодексу на законодавчому рівні визначені порядок та органи, відповідальні за формування і реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту, водного господарства та запобігання шкідливій дії вод, а також за розроблення та реалізацію державних цільових програм у цій сфері.

Кабінетом Міністрів України з метою виконання вказаних законодавчих актів затверджені положення про єдину державну систему цивільного захисту, порядок розроблення та виконання державних цільових програм, завдяки чому забезпечено організацію виконання державними замовниками (Мінприроди та Держводагентством) протипаводкових заходів, визначених Загальнодержавною цільовою програмою розвитку водного господарства та екологічного

оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року, затвердженою Законом України від 24.05.2012 № 4836 (далі – Загальнодержавна програма).

Рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015 "Про Стратегію національної безпеки України", введеним у дію Указом Президента України від 26.05.2015 № 287/2015, передбачено необхідність розвитку державно-приватного партнерства у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям та реагування на них.

Зазначене має сприяти залученню додаткових джерел фінансування протипаводкових заходів за рахунок приватного сектору з відповідним відшкодуванням понесених витрат з державного бюджету на плановій основі, виходячи з наявних його можливостей.

Водночас Мінприроди та Держводагентство протягом 2014–2016 років не використали наданих їм повноважень у сфері визначення державної політики з протипаводкового захисту.

У результаті положення про функціональну підсистему протипаводкових заходів єдиної державної системи цивільного захисту не затверджено, Загальнодержавна програма не приведена у відповідність із чинним законодавством, методика оцінки ефективності виконання Загальнодержавної програми з урахуванням її специфіки державними замовниками не розроблялась, а аналіз її виконання не здійснювався, що створило ризики неефективної реалізації державної політики у сфері протипаводкового захисту як на державному, так і територіальному рівні.

2. Планування протипаводкових заходів Загальнодержавної програми протягом 2014–2016 років здійснювалось не всіма їх виконавцями та в умовах недостатності бюджетних асигнувань.

Із семи центральних органів виконавчої влади, визначених виконавцями заходів Загальнодержавної програми, видатки державного бюджету на їх виконання отримували тільки два: Мінприроди та Держводагентство.

Крім того, внаслідок змін бюджетного законодавства, які відбувалися з 2015 року в частині визначення джерел формування дохідної частини бюджетів різних рівнів, Загальнодержавна програма втратила свій головний фінансовий ресурс реалізації і з 2016 року фактично була зупинена.

Як наслідок, протягом 2014–2016 років безпосередньо на виконання протипаводкових заходів державним бюджетом було передбачено 126,5 млн грн, або 7 відс. обсягу, визначеного Загальнодержавною програмою (1 808,1 млн грн), що призвело до невиконання протипаводкових заходів Загальнодержавної програми в планових обсягах, а отже, не досягнуто визначених нею результативних показників.

3. Мінприроди і Держводагентство не забезпечили ефективного використання затверджених їм асигнувань державного бюджету.

У результаті планові показники відповідних бюджетних програм не виконані, а до державного бюджету повернено у 2014 році – 3,5 млн грн (9 відс. відкритих асигнувань), а в 2015 році – 6,1 млн грн (8,5 відс. відкритих асигнувань).

Крім того, внаслідок включення Кабінетом Міністрів України до переліку робіт, які виконувались у межах зазначених бюджетних асигнувань, об'єктів, що не відносяться до протипаводкових заходів Загальнодержавної програми, на протипаводкові заходи фактично використано 44,6 млн грн (тільки 44 відс. використаних видатків).

4. Мінприроди як державний замовник Загальнодержавної програми та головний розпорядник бюджетних коштів, передбачених у 2014–2016 роках на виконання її заходів, не забезпечило ефективного управління (планування та розподілу) наявними фінансовими ресурсами державного бюджету на виконання заходів програми.

Зокрема, із затверджених на 2014–2015 роки Мінприроди асигнувань державного бюджету (6 036,5 млн грн), що могли бути перерозподілені на виконання протипаводкових заходів, використано лише 81 відс. (4 897,5 млн грн), а решту повернено до бюджету.

Крім того, невикористаний залишок коштів Державного фонду охорони навколишнього природного середовища, розпорядником якого також визначено Мінприроди, станом на 01.01.2016 дорівнював 1 500,0 млн грн і на протипаводковий захист не розподілявся.

Як наслідок, не забезпечено асигнуваннями державного бюджету навіть тих заходів, за виконання яких відповідали Мінприроди та Держводагентство, яке належить до сфери управління Міністерства.

5. Держводагентство як державний замовник Загальнодержавної програми, її керівник і виконавець окремих заходів не забезпечило ефективного управління коштами державного бюджету, спрямованими на розвиток і функціонування системи протипаводкового захисту, та їх використання.

У результаті неефективного розподілу затверджених бюджетних асигнувань протягом 2014 року з 92 запланованих об'єктів був завершений лише один, у 2015 році з 32-х запланованих об'єктів – також один.

При цьому до плану заходів на 2015 рік із 92 незавершених об'єктів у 2014 році Держводагентством було включено тільки 23, що призвело до збільшення кількості недобудов та їх залишкової кошторисної вартості (з 203,8 млн грн станом на кінець 2014 року до 282,8 млн грн на кінець 2015 року).

Розпорошення асигнувань державного бюджету між значною кількістю об'єктів незавершеного будівництва призводить до здороження їх кошторисної вартості, незахищеності територій і в умовах відсутності асигнувань у 2016 році – необхідності консервації будівництва.

Крім того, аудитом встановлені окремі факти недотримання одержувачами бюджетних коштів вимог затвердженого порядку використання коштів державного бюджету за КПКВК 2407070 на загальну суму 4,1 млн грн, що свідчить про необхідність посилення внутрішнього контролю як Держводагентства, так і Мінприроди як головного розпорядника відповідних коштів державного бюджету.

6. Заходи Загальнодержавної програми за напрямом протипаводкового захисту протягом 2014–2016 років не були виконані, а її очікувані результативні показники не досягнуті.

Затверджених видатків державного бюджету, навіть за умови їх економного та ефективного використання, не вистачало для виконання у встановлені терміни планових робіт, визначених Загальнодержавною програмою.

Починаючи з 2009 року взагалі призупинено фінансування на проведення капітальних ремонтів водогосподарських споруд, які виконують функції протипаводкового захисту. З 2015 року фактично призупинено будівництво та реконструкцію протизсувних і протиселевих споруд, удосконалення системи спостереження та прогнозування паводків, підготовчі роботи з будівництва акумулювальних протипаводкових ємностей у гірських і рівнинних частинах річок, польдерів і протипаводкових водосховищ.

Система протипаводкового захисту держави, передбачена Загальнодержавною програмою, не створюється, а функціонування створених об'єктів протиповеневого захисту не забезпечується на належному рівні.

Водночас через недостатній рівень прогнозованості розвитку повеней, паводків і підтоплення, а також відсутність сучасного, повноцінного та цілісного захисного комплексу аграрний, промисловий і соціальний сектори економіки щороку зазнають значних збитків.

Тільки у 2014–2015 роках збитки і вартість відновлювальних робіт за результатами двох паводків перевищили асигнування державного бюджету зазначеного періоду на протипаводкові заходи у три рази.

При цьому стале планування і виконання робіт із протипаводкового захисту, а також ефективне використання ресурсів держави є головними передумовами економії бюджетних коштів для відшкодування можливих збитків у майбутньому.

7. Загальнодержавна програма має комплексний характер і охоплює всі напрями державної політики у сфері водного господарства: виробничий, екологічний, соціальний, а також визначає завдання за напрямом цивільного захисту.

Разом з тим організаційна структура центральних органів виконавчої влади, відповідальних за виконання зазначеної програми, не передбачає окремих структурних підрозділів, відповідальних за реалізацію державної політики та заходів за напрямом протипаводкового захисту, як наслідок – незабезпечення її реалізації.

Через невиконання протипаводкових заходів Загальнодержавної програми органи державної влади ризикують втратити репутацію серед населення, яке проживає на паводковонебезпечних територіях України.

Такий стан свідчить про незабезпечення державою конституційних прав громадян і створює значні ризики, у тому числі у сфері національної безпеки.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіти "Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на розвиток та функціонування системи протипаводкового захисту", "Про результати аудиту ефективності розвитку та функціонування системи протипаводкового захисту" і "Ефективність системи протипаводкового захисту України" затвердити.

2. Інформацію Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на розвиток та функціонування системи протипаводкового захисту, надіслати Верховній Раді України та Раді національної безпеки і оборони України.

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

- розглянути можливість запровадження державно-приватного партнерства у сфері протипаводкового захисту, в тому числі шляхом залучення кредитних ресурсів;

- розглянути внесення змін до Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року з метою приведення її у відповідність із вимогами чинного законодавства;

- розглянути питання перерозподілу залишку коштів державного фонду охорони навколишнього природного середовища з метою спрямування частини цих коштів на розбудову системи протипаводкового захисту України, надавши їх виконавцям заходів Загальнодержавної програми.

4. Рішення Рахункової палати та Звіти про результати аудиту надіслати Міністерству екології та природних ресурсів України і Державному агентству водних ресурсів України та рекомендувати в межах їх компетенції:

- розробити і затвердити положення про функціональну підсистему протипаводкових заходів єдиної державної системи цивільного захисту, що сприятиме формуванню та реалізації державної політики у цій сфері;

- ініціювати внесення змін до Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року з метою приведення її у відповідність із вимогами чинного законодавства;

- ініціювати можливість запровадження державно-приватного партнерства у сфері протипаводкового захисту, в тому числі шляхом залучення кредитних ресурсів;

- забезпечити розроблення схем комплексного протипаводкового захисту в усіх басейнах річок України, з цією метою активізувати роботу із вчасного виконання Плану імплементації Директиви 2007/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 23.10.2007 про оцінку та управління ризиками затоплення;

- ініціювати перед Кабінетом Міністрів України питання перерозподілу залишку коштів державного фонду охорони навколишнього природного середовища з метою спрямування частини цих коштів на розбудову системи протипаводкового захисту України, надавши їх виконавцям заходів Загальнодержавної програми;

- забезпечити інвентаризацію наявного комплексу протипаводкових споруд з метою визначення їх експлуатаційного стану, доцільності реконструкції та встановлення пріоритетності використання коштів державного бюджету, спрямованих на протипаводковий захист;

- забезпечити внутрішній контроль за використання коштів державного бюджету з метою недопущення фактів їх використання з порушенням вимог чинного законодавства, зокрема шляхом підготовки та надання рекомендованих листів із найбільш ризикованих питань.

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

6. Звіти "Про результати аудиту ефективності розвитку та функціонування системи протипаводкового захисту" і "Ефективність системи протипаводкового захисту України" враховувати при підготовці методичних рекомендацій проведення аудитів ефективності як невід'ємного додатка до Регламенту Рахункової палати.

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Пилипенка В.П.

Т. в. п. Голови Рахункової палати

О.С. Яременко