

# РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО  
рішенням Рахункової палати  
від 13.09.2017 № 18-4

## **ЗВІТ** **про результати аудиту ефективності використання коштів** **державного бюджету, спрямованих на розвиток та** **функціонування системи протипаводкового захисту**

Київ 2017

**ЗМІСТ**

ПРЕАМБУЛА .....	3
ВСТУП.....	5
1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ПЛАНУВАННЯ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ПРОТИПАВОДКОВИХ ЗАХОДІВ.....	6
2. СТАН ПЛАНУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, СПРЯМОВАНИХ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ ПРОТИПАВОДКОВИХ ЗАХОДІВ, ВИЗНАЧЕНИХ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОЮ ЦІЛЬОВОЮ ПРОГРАМОЮ РОЗВИТКУ ВОДНОГО ГОСПОДАРСТВА ТА ЕКОЛОГІЧНОГО ОЗДОРОВЛЕННЯ БАСЕЙНУ РІЧКИ ДНІПРО НА ПЕРІОД ДО 2021 РОКУ .....	15
3. СТАН ДОСЯГНЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНИХ ПОКАЗНИКІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОТИПАВОДКОВИХ ЗАХОДІВ, ВИЗНАЧЕНИХ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОЮ ЦІЛЬОВОЮ ПРОГРАМОЮ РОЗВИТКУ ВОДНОГО ГОСПОДАРСТВА ТА ЕКОЛОГІЧНОГО ОЗДОРОВЛЕННЯ БАСЕЙНУ РІЧКИ ДНІПРО НА ПЕРІОД ДО 2021 РОКУ .....	27
ВИСНОВКИ.....	32
ПРОПОЗИЦІЇ.....	35
ДОДАТОК.....	37

## ПРЕАМБУЛА

**Підстава проведення аудиту:** план роботи Рахункової палати, Закон України "Про Рахункову палату" (статті 4 і 7).

**Мета аудиту:** оцінка ефективності планування та здійснення протипаводкових заходів, визначених Загальнодержавною цільовою програмою розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року, а також економність, продуктивність і результативність використання коштів державного бюджету, виділених на вказані заходи.

**Предмет аудиту:**

– нормативно-правові акти, розпорядчі, планові, звітні та інші документи, які регламентують питання ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на розвиток і функціонування системи протипаводкового захисту;

– рух і порядок використання коштів Державного бюджету України, виділених:

– у 2014 році за КПКВК 2407070 "Захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь" (до 27.03.2014); КПКВК 2407080 "Комплексний протипаводковий захист в басейні р. Тиса у Закарпатській області" (до 27.03.2014); КПКВК 2407070 "Захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, в тому числі в басейні р. Тиса у Закарпатській області"; КПКВК 3701060 "Гідрометеорологічна діяльність" у частині напрямів, визначених Загальнодержавною цільовою програмою розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року;

– у 2015–2016 роках за КПКВК 2407070 "Захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, в тому числі в басейні р. Тиса у Закарпатській області"; КПКВК 2407050 "Експлуатація державного водогосподарського комплексу та управління водними ресурсами" та КПКВК 1006060 "Гідрометеорологічна діяльність" у частині напрямів, визначених Загальнодержавною цільовою програмою розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року;

– планування та виконання заходів Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року, затвердженої Законом України від 24.05.2012 № 4836, за напрямами захисту сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод та комплексного протипаводкового захисту в басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету, а також у басейні річки Тиси у Закарпатській області.

**Об'єкти аудиту:**

– Міністерство екології та природних ресурсів України (м. Київ);

– Державне агентство водних ресурсів України (м. Київ);

- Державна служба України з надзвичайних ситуацій (м. Київ);
- Львівське обласне управління водних ресурсів (м. Львів);
- Самбірське управління водного господарства (м. Самбір);
- ДП "Прикарпатська регіональна дирекція з водогосподарського будівництва" (м. Львів);
- ДП "Одеська об'єднана дирекція будівництва водогосподарських об'єктів" (м. Одеса).

**Термін проведення аудиту:** червень 2016 року – січень 2017 року.

**Критерії оцінки, які використовувалися під час аудиту:**

**щодо оцінки ефективності планування та здійснення протипаводкових заходів** – оцінка законності, своєчасності та повноти прийняття управлінських рішень при плануванні та здійсненні протипаводкових заходів, визначених Загальнодержавною цільовою програмою розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року;

**щодо оцінки ефективності використання бюджетних коштів:**

- продуктивність використання бюджетних коштів – встановлення співвідношення між результатами діяльності розпорядників та одержувачів бюджетних коштів і використаним обсягом коштів для досягнення цих результатів;

- результативність використання бюджетних коштів – встановлення ступеня відповідності фактичних результатів діяльності, досягнутих розпорядниками або одержувачами бюджетних коштів, запланованим результатам;

- економність використання бюджетних коштів – встановлення стану досягнення розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу цих коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

**Початкові обмеження щодо проведення аудиту:**

**часові:** 2014–2016 роки;

**територіальні:** м. Київ, Львівська та Одеська області.

**Методи збирання даних:**

- моніторинг нормативно-правових актів, розпорядчих та інших документів, пов'язаних із предметом аудиту;

- аналіз документів щодо організації роботи та виконання покладених на об'єкти аудиту завдань;

- проведення перевірок визначених об'єктів аудиту;

- опитування, обстеження та порівняння;

- аналіз статистичної, фінансової та бюджетної звітності;

- отримання усних та письмових пояснень посадових осіб об'єкта аудиту.

**Джерела інформації:** законодавчі та нормативно-правові акти, що регламентують предмет аудиту; звітність об'єктів аудиту; дані бухгалтерського та аналітичного обліку; матеріали перевірок інших державних органів і дані внутрішнього аудиту; статистична інформація.

За результатами контрольних заходів, проведених у рамках аудиту, складено і підписано 7 актів.

## ВСТУП

Конституція України передбачає, що людина та її безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а захист життя людини – обов'язком держави (стаття 3). Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (стаття 50). Кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (стаття 56).

Законом України "Про основи національної безпеки України" (статті 7 і 8) однією з основних реальних і потенційних загроз національній безпеці України та стабільності в суспільстві визначається зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій. Для зниження ризиків виникнення надзвичайних ситуацій до прийнятних рівнів необхідно вжити організаційних, економічних та інженерно-технічних заходів, які, зокрема, включають й будівництво протиповеневих споруд і їх утримання у функціональному стані<sup>1</sup>.

В Україні паводконебезпечною визнано майже 27 відс. території (165 тис. км<sup>2</sup>), де проживає майже третина населення (рис.1).



*Рис. 1. Території України, які зазнають найбільшої шкоди від паводкових явищ*

Упродовж останніх десяти років, згідно з даними обліку Державної служби України з надзвичайних ситуацій, події, пов'язані з водним фактором, переросли в надзвичайні ситуації у 56 випадках. У результаті цих подій підтоплено понад 55 тис. домогосподарств і 180 тис. га сільськогосподарських угідь, загинуло 38 осіб.

<sup>1</sup> Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI.

Сумарні збитки лише від паводку, який відбувся у 2008 році, становили понад 5,7 млрд гривень. Тільки з державного бюджету на ліквідацію наслідків цього стихійного лиха було спрямовано 3,5 млрд гривень. Крім того, на виплату матеріальної грошової допомоги сім'ям загиблих і постраждалому населенню Урядом виділено з резервного фонду 0,5 млрд гривень.

**Отже, розбудова та утримання у функціональному стані системи протипаводкового захисту є обов'язком держави. Виконання таких зобов'язань спрямоване на забезпечення конституційних прав громадян на рівні національної безпеки у сфері цивільного захисту.**

**У разі невиконання цього обов'язку необхідно буде відшкодувати за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування завдану матеріальну та моральну шкоду, якщо паводкова ситуація погіршиться. При цьому стале планування та виконання робіт з протипаводкового захисту, а також ефективне використання ресурсів держави є головними передумовами економії бюджетних коштів для відшкодування можливих збитків у майбутньому.**

## **1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ПЛАНУВАННЯ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ПРОТИПАВОДКОВИХ ЗАХОДІВ**

Правові відносини запобігання шкідливим діям вод<sup>2</sup> та ліквідації їх наслідків врегульовані Водним кодексом України, прийнятим Верховною Радою України 06.06.1995 за № 213/95-ВР.

Згідно з Водним кодексом, організація і координація робіт, пов'язаних із попередженням та ліквідацією наслідків шкідливої дії вод, належить до компетенції Кабінету Міністрів України.

Здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням шкідливій дії вод і ліквідацією її наслідків, включаючи протипаводковий захист сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь, належить до компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства. До компетенції цього органу також належить організація виконання робіт, пов'язаних з мінімізацією наслідків шкідливої дії вод, у тому числі захистом від підтоплення, протипаводковим і протиповеневим захистом сільських населених пунктів та сільськогосподарських земель, а також розроблення схем комплексного використання та охорони водних ресурсів як передпроектного документа, що визначає основні заходи для запобігання шкідливим діям вод.

**Водний кодекс також визначає, що центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства (Державне агентство водного господарства України<sup>3</sup>), повинен**

---

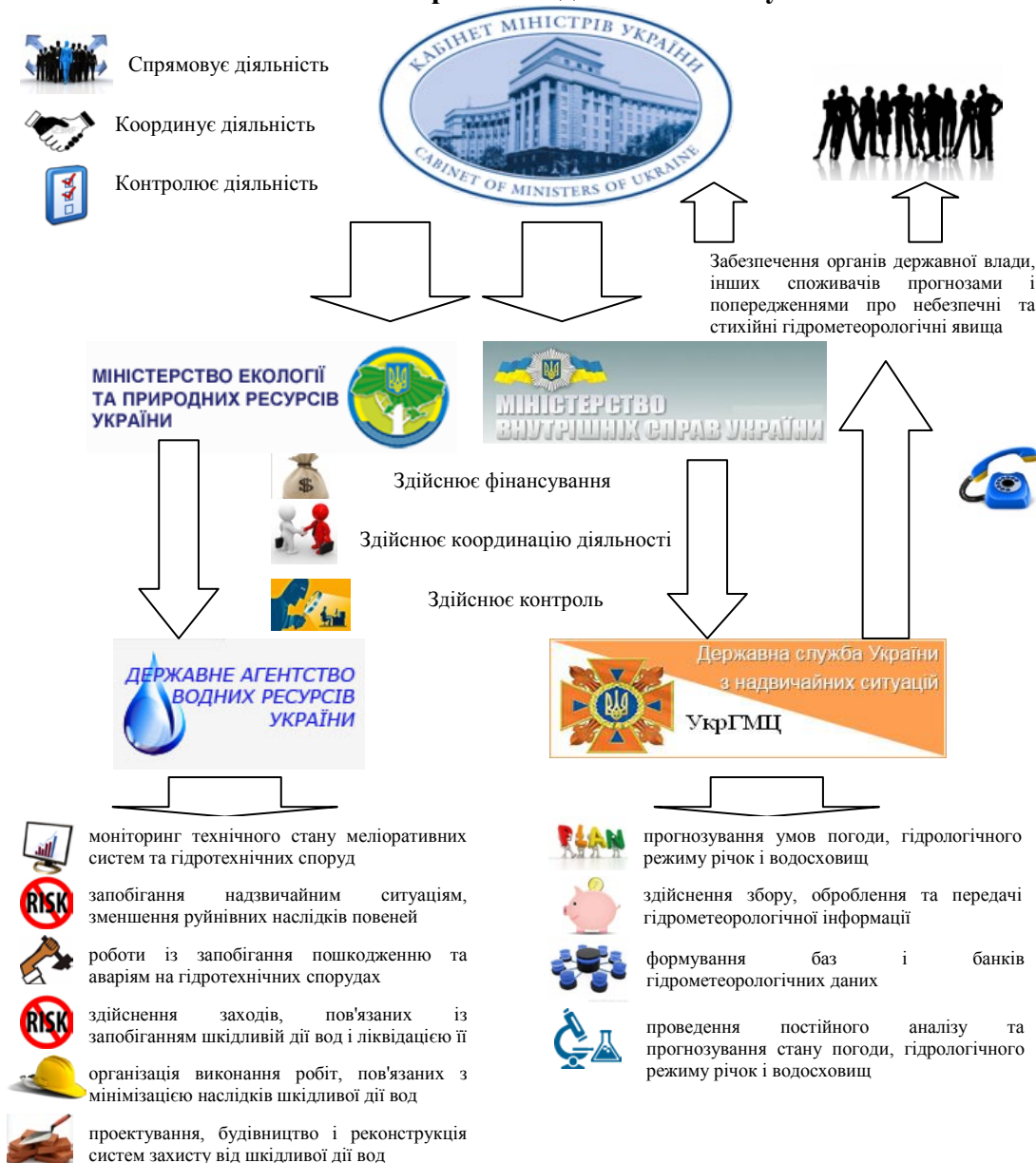
<sup>2</sup> Згідно з Водним кодексом, наслідки повені, що призвели до затоплення і підтоплення земель та населених пунктів і руйнування берегів, захисних дамб та інших споруд, є шкідливою дією вод.

<sup>3</sup> Відповідно до Положення про Державне агентство водних ресурсів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 393.

забезпечувати безаварійне функціонування водних об'єктів під час повеней і паводків, прогнозувати розповсюдження спричинених ними наслідків і спільно з відповідними радами здійснювати заходи щодо забезпечення безперебійного водопостачання населення і галузей економіки.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері гідрометеорологічної діяльності (Державна служба України з надзвичайних ситуацій)<sup>4</sup>, веде спостереження за розвитком стихійних явищ і забезпечує місцеві ради та органи виконавчої влади необхідною гідрологічною і гідрохімічною інформацією. Схема взаємодії зазначених органів виконавчої влади України, згідно з їх положеннями, наведена нижче.

**Схема 1. Взаємодія органів виконавчої влади України в системі протипаводкового захисту**



<sup>4</sup> Згідно з Положенням про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052.

Згідно з Водним кодексом, з метою запобігання шкідливій дії вод розробляються державні, цільові, міждержавні та регіональні програми. **Державні цільові, міждержавні та регіональні програми розробляються на підставі даних державного обліку вод, водного кадастру та схем використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів.**

Верховна Рада України Законом України від 24.05.2012 № 4836 затвердила Загальнодержавну цільову програму розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року (далі – Загальнодержавна програма).

Метою Загальнодержавної програми є визначення основних напрямів державної політики у сфері водного господарства, у тому числі щодо запобігання наслідкам шкідливої дії вод та їх ліквідації на період 2013–2021 років. Так, **Загальнодержавна програма передбачила чотири напрями державної політики у сфері водного господарства:**

- розвиток меліорації земель і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь, управління водними ресурсами;
- забезпечення централізованим водопостачанням сільських населених пунктів, що користуються привізною водою;
- екологічне оздоровлення басейну річки Дніпро та поліпшення якості питної води;
- захист сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод, комплексний протипаводковий захист у басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету, а також у басейні річки Тиси у Закарпатській області.

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

Завданнями Загальнодержавної програми за напрямом захисту сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод та комплексного протипаводкового захисту в басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету, а також у басейні річки Тиси у Закарпатській області є:

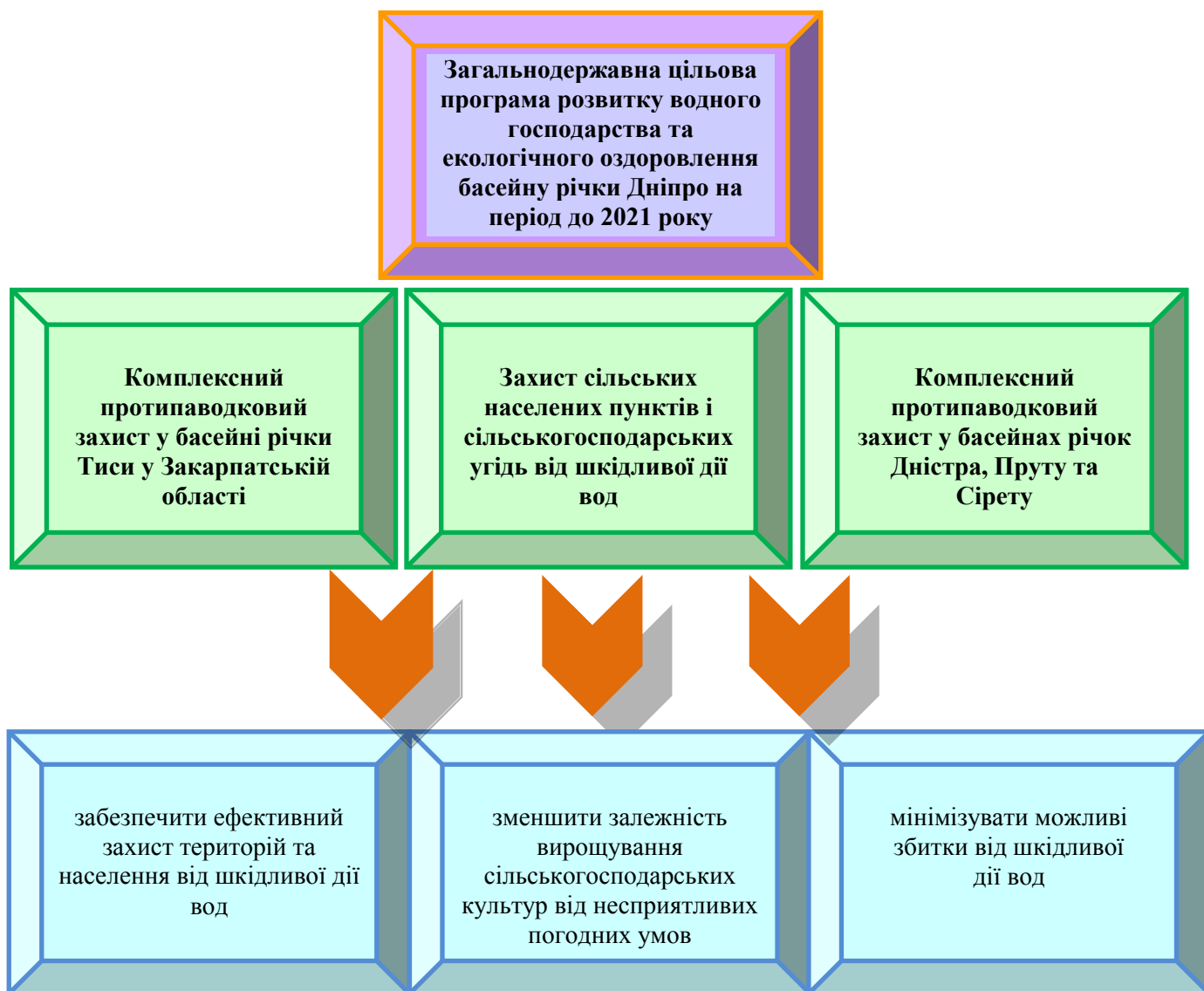
- будівництво, реконструкція та капітальний ремонт гідротехнічних споруд, захисних протипаводкових дамб, берегоукріплювальних споруд, розчищення та регулювання русел річок і водойм;
- будівництво акумулювальних протипаводкових ємностей у гірських та рівнинних частинах річок, польдерів та протипаводкових водосховищ;
- застосування сучасних методів спостереження та прогнозування паводків, своєчасне, достовірне інформування населення та підприємств про можливість виникнення надзвичайної паводкової ситуації, а також про її наслідки;
- будівництво та реконструкція протизсувних і протиселевих споруд;
- виконання місцевих програм відродження малих річок і водойм;
- зменшення інтенсивності поверхневого стоку;



- удосконалення організаційної структури водогосподарського комплексу для забезпечення захисту територій від шкідливої дії вод.

Згідно із Загальнодержавною програмою, виконання її заходів, зокрема, дасть можливість забезпечити ефективний захист територій і населення від шкідливої дії вод, зменшити залежність вирощування сільськогосподарських культур від несприятливих погодних умов, мінімізувати можливі збитки від шкідливої дії вод (схема 2).

**Схема 2. Очікувані результати виконання протипаводкових заходів Загальнодержавної програми**



Згідно із Законом України від 18.03.2004 № 1621-IV "Про державні цільові програми", загальне керівництво і контроль за розробленням державної цільової програми та виконанням її заходів і завдань здійснює державний замовник. Державна цільова програма виконується шляхом здійснення її заходів і завдань органами державної влади, а також виконавцями, передбаченими цією програмою. Державний замовник самостійно здійснює заходи і завдання, передбачені державною цільовою програмою, або за

необхідності укладає договір (контракт) у порядку, встановленому законодавством.

Відповідно до прикінцевих положень цього Закону, Кабінет Міністрів України постановою від 31.01.2007 № 106 затвердив Порядок розроблення та виконання державних цільових програм (далі – Порядок № 106).

Порядком № 106 визначено, що державний замовник програми проводить аналіз і комплексну оцінку результатів виконання завдань і заходів програми, цільового використання коштів і готує щорічні та в разі потреби проміжні звіти про хід виконання програми. Крім того, державний замовник у процесі виконання програми:

- проводить моніторинг виконання завдань і заходів програми;
- подає в установленому порядку фінансову звітність;
- подає в разі потреби щороку до кінця березня Мінфіну та Мінекономрозвитку пропозиції щодо уточнення переліку завдань і заходів на наступний бюджетний період;
- організовує розміщення на своєму веб-сайті інформації про хід виконання програми.

Крім того, Порядком № 106 передбачено, що державним замовником розробляється методика оцінки ефективності виконання програми з урахуванням її специфіки та кінцевих результатів.

**Згідно із Загальнодержавною програмою, її державними замовниками визначено Міністерство екології та природних ресурсів України та Державне агентство водних ресурсів України, але аудитом встановлено, що організаційна структура цих центральних органів виконавчої влади не передбачає окремих структурних підрозділів, відповідальних за реалізацію державної політики і заходів за напрямом протипаводкового захисту.**

Зокрема, у структурі Мінприроди фактичний супровід і контроль за виконанням заходів Загальнодержавної програми здійснює департамент охорони природних ресурсів. У структурі Держводагентства планування заходів протипаводкового захисту віднесено до компетенції управління економіки, фінансів та інвестицій.

**Методика оцінки ефективності виконання Загальнодержавної програми з урахуванням її специфіки державними замовниками не розроблялася, інформація та звіти про хід виконання Загальнодержавної програми на веб-сайтах її державних замовників не розміщені.**

Слід зазначити, що, згідно з Порядком № 106, у разі коли програма має кількох державних замовників, зазначені звіти готує державний замовник-координатор на основі звітів, що подають інші державні замовники в установленій ним строк.

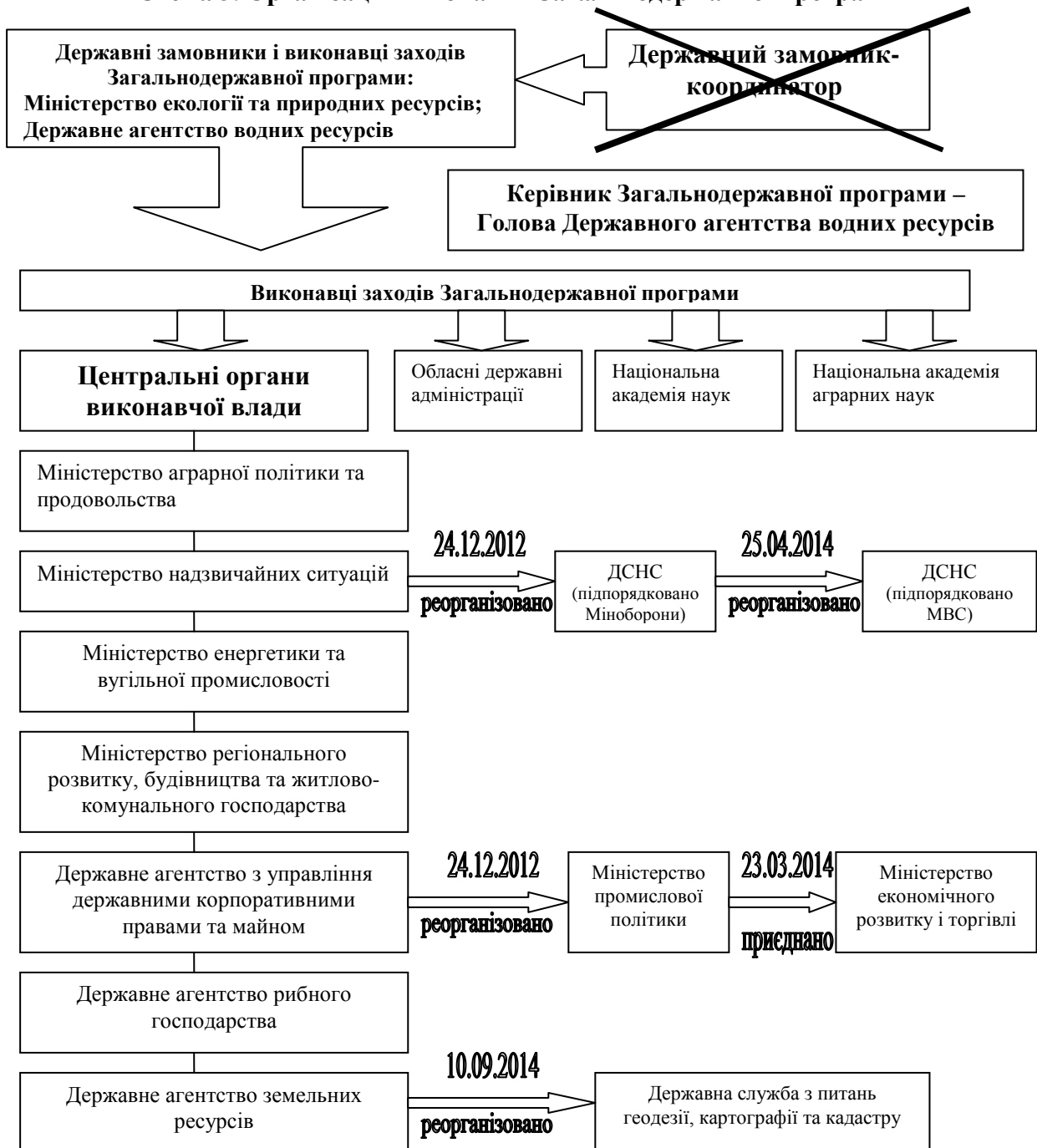
**При цьому паспортом Загальнодержавної програми не визначено державного замовника-координатора програми.**

Загальнодержавною програмою також визначено, що її керівником є Голова Держводагентства. Відповідно до пункту 36 Порядку № 106, керівник програми несе відповідальність за виконання програми, цільове та ефективне

використання виділених для її виконання коштів. Водночас протягом 2014–2015 років Держводагентство діяло за відсутності постійного керівника.

Зазначене створило ризики незабезпечення вчасного й ефективного контролю та нагляду за станом реалізації заходів Загальнодержавної програми, послаблювало відповідальність за її виконання, а також за цільове й ефективне використання виділених для її виконання коштів. Виконавцями заходів Загальнодержавної програми визначено сім центральних органів виконавчої влади, Національну академію наук України, Національну академію аграрних наук України, а також обласні державні адміністрації (схема 3).

Схема 3. Організація виконання Загальнодержавної програми



**Зміни до Загальнодержавної програми у зв'язку із ліквідацією та/або реорганізацією протягом 2013–2014 років ряду органів – виконавців її заходів (Міністерства надзвичайних ситуацій України, Державного агентства України з управління державними корпоративними правами та майном, Державного агентства земельних ресурсів України) станом на момент проведення аудиту Мінприроди не ініціювалися та не вносилися.**

Крім того, заходи щодо економного та раціонального використання державних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів, утворених органами державної влади підприємств, установ та організацій, які використовують кошти державного бюджету, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 65 "Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету", передбачали підготовку в місячний строк проектів про внесення змін до державних цільових програм щодо уточнення строків, обсягів і джерел фінансування, інших показників виконання програм відповідно до реальних можливостей державного бюджету та з урахуванням результативності їх виконання у минулі роки.

**Однак Мінприроди та Держводагентство не скористалися наданими їм повноваженнями щодо підготовки відповідних змін до Загальнодержавної програми з метою її актуалізації та приведення до вимог чинних нормативно-правових актів.**

Зазначене створило ризики невиконання всіх заходів Загальнодержавної програми всіма визначеними її виконавцями у заплановані строки. Крім того, аудитом встановлено, що натуральні показники виконання заходів Загальнодержавної програми містять технічні помилки, що призводить до неоднозначного розуміння поставлених завдань перед її виконавцями.

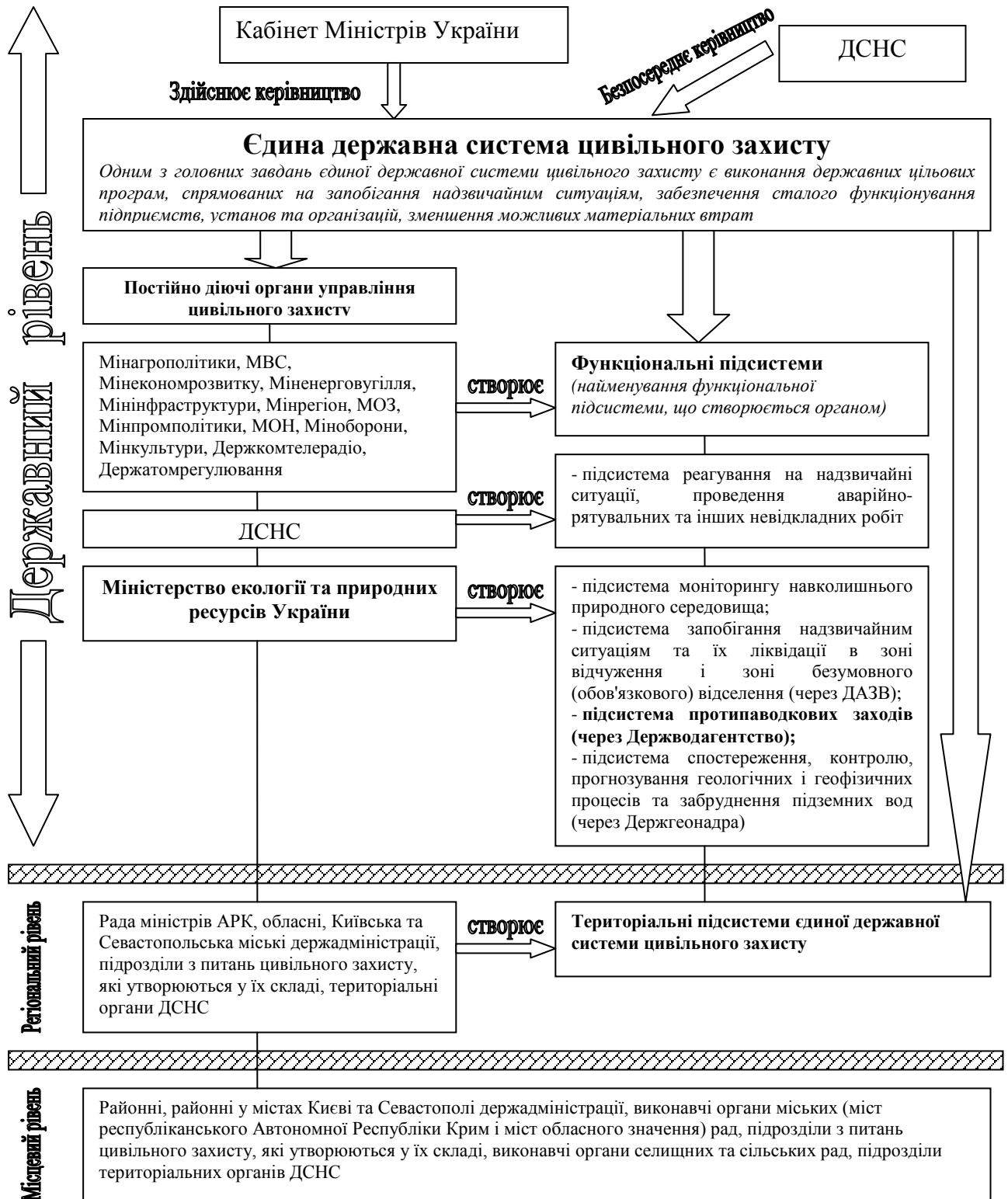
**Як наслідок, Загальнодержавна програма не приведена у відповідність із вимогами чинних нормативно-правових актів і не відповідає дійсності.**

Відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, урегульовує Кодекс цивільного захисту України, прийнятий Верховною Радою України 02.10.2012 за № 5403-VI.

Згідно з Кодексом цивільного захисту, **забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту здійснюється єдиною державною системою цивільного захисту, яка складається з функціональних і територіальних підсистем.** Безпосереднє керівництво єдиною державною системою цивільного захисту здійснює Державна служба України з надзвичайних ситуацій.

**Функціональні підсистеми** єдиної державної системи цивільного захисту (далі – функціональні підсистеми) створюються центральними органами виконавчої влади у відповідній сфері суспільного життя. Схема функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, згідно з її положенням, наведена нижче.

**Схема 4. Функціонування єдиної державної системи цивільного захисту**



Серед головних завдань єдиної державної системи цивільного захисту – **забезпечення реалізації заходів щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, виконання державних цільових програм, спрямованих на запобігання надзвичайним ситуаціям, забезпечення сталого функціонування підприємств, установ та організацій, зменшення можливих матеріальних втрат, а також прогнозування і оцінка соціально-економічних наслідків**

надзвичайних ситуацій, визначення на основі прогнозу потреби в силах, засобах, матеріальних та фінансових ресурсах.

**Для організації діяльності єдиної державної системи цивільного захисту Кабінетом Міністрів України розробляється план основних заходів цивільного захисту України на відповідний рік.**

**Для організації діяльності функціональних і територіальних підсистем, їх ланок центральними та місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування розробляються відповідні плани основних заходів цивільного захисту на відповідний рік.**

Положення про функціональні підсистеми розробляються на підставі типового положення про таку підсистему і затверджуються центральними органами виконавчої влади, що їх створили, за погодженням із центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту.

У разі якщо діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного міністра, положення затверджується таким міністром за погодженням із центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту.

Так, згідно з переліком центральних органів виконавчої влади, що створюють функціональні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту, визначеним Положенням про єдину державну систему цивільного захисту, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11, **Мінприроди через Держводагентство повинно створити функціональну підсистему протипаводкових заходів.**

**Проте положення про функціональну підсистему протипаводкових заходів єдиної державної системи цивільного захисту на момент аудиту Мінприроди не затверджене, а підсистема не створена. Отже, є ризик, що не буде сформована та реалізована державна політика в цій сфері, у тому числі територіальними підсистемами єдиної державної системи цивільного захисту.**

Аудит засвідчив, що в Україні створені нормативно-правові та організаційні засади планування та здійснення протипаводкових заходів.

Зокрема, на законодавчому рівні визначені органи державної влади, відповідальні за безаварійне функціонування водних об'єктів під час повеней і паводків, прогнозування розповсюдження спричинених ними наслідків, спостереження за розвитком стихійних явищ і забезпечення зацікавлених осіб необхідною гідрологічною інформацією.

Крім того, законом затверджена Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року, яка визначила необхідні для реалізації на довгострокову перспективу (10 років) заходи протипаводкового захисту,

їх замовників, виконавців та необхідні для цього фінансові ресурси і їх джерела.

Водночас після проведеної в державі реорганізації органів державної влади Загальнодержавна програма та визначені нею заходи і виконавці відповідних робіт потребують актуалізації.

Приведення Загальнодержавної програми у відповідність із вимогами чинного законодавства, а також конкретизація повноважень її державних замовників і виконавців сприятиме уникненню дублювання їх функцій і посилить контроль за досягненням визначених нею показників.

Через відсутність функціональної системи протипаводкового захисту держави Мінприроди та Урядом на 2015–2016 роки не визначалися річні завдання із забезпечення реалізації заходів і державних цільових програм щодо запобігання виникненню паводків, забезпечення сталого функціонування підприємств, установ та організацій, зменшення можливих матеріальних втрат, прогнозування і оцінки соціально-економічних наслідків паводків, а також потреба в силах, засобах, матеріальних і фінансових ресурсах для ліквідації паводків і їх можливих наслідків.

## 2. СТАН ПЛАНУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, СПРЯМОВАНИХ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ ПРОТИПАВОДКОВИХ ЗАХОДІВ, ВИЗНАЧЕНИХ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОЮ ЦІЛЬОВОЮ ПРОГРАМОЮ РОЗВИТКУ ВОДНОГО ГОСПОДАРСТВА ТА ЕКОЛОГІЧНОГО ОЗДОРОВЛЕННЯ БАСЕЙНУ РІЧКИ ДНІПРО НА ПЕРІОД ДО 2021 РОКУ

Загальнодержавною програмою визначено, що фінансування її заходів, у тому числі протипаводкових, повинно здійснюватися за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів, а також інших джерел, не заборонених законом.

Загальний орієнтовний обсяг фінансування заходів Загальнодержавної програми протягом періоду її дії становить 46 478,5 млн грн (табл. 1).

Таблиця 1

### Прогнозні обсяги і джерела фінансування протипаводкових заходів Загальнодержавної програми

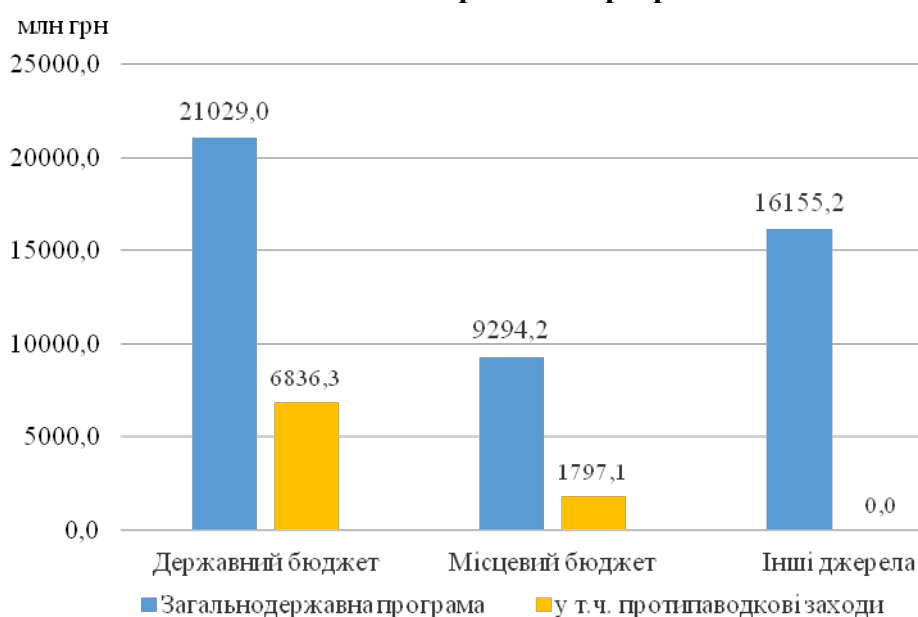
млн грн

Джерела фінансування	Орієнтовний обсяг фінансування	у тому числі за роками								
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Державний бюджет	21 029,0	1 770,0	1 885,1	2 007,6	2 148,2	2 298,5	2 459,4	2 631,6	2 815,8	3 012,9
у т.ч. протипаводкові заходи	6 836,3	483,9	539,4	593,5	675,2	714,1	791,6	880,8	1 023,7	1 134,1
<i>відс. протипаводкових заходів у програмі</i>	32,5	27,3	28,6	29,6	31,4	31,1	32,2	33,5	36,4	37,6
Місцевий бюджет	9 294,2	575,0	635,6	868,6	997,6	1 125,0	1 194,0	1 173,3	1 353,7	1 371,4
у т.ч. протипаводкові заходи	1 797,1	181,7	204,3	254,3	236,2	246,4	284,6	203,5	101,6	84,5
<i>відс. протипаводкових заходів у програмі</i>	19,3	31,6	32,1	29,3	23,7	21,9	23,8	17,3	7,5	6,2
Інші джерела	16 155,2	958,5	1 233,1	1 575,9	1 894,0	2 203,9	2 152,7	2 239,0	2 088,3	1 809,8

Джерела фінансування	Орієнтовний обсяг фінансування	у тому числі за роками								
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
у т.ч. протипаводкові заходи	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Усього по програмі	46 478,5	3 303,5	3 753,8	4 452,1	5 039,8	5 627,4	5 806,1	6 043,9	6 257,8	6 194,1
з них протипаводкові заходи	8 633,4	665,6	743,7	847,8	911,4	960,5	1 076,2	1 084,3	1 125,3	1 218,6
<i>відс. протипаводкових заходів у програмі</i>	<i>18,6</i>	<i>20,1</i>	<i>19,8</i>	<i>19,0</i>	<i>18,1</i>	<i>17,1</i>	<i>18,5</i>	<i>17,9</i>	<i>18,0</i>	<i>19,7</i>

Як свідчать наведені дані табл. 1, найбільше джерело фінансування Загальнодержавної програми (45,2 відс.), у тому числі протипаводкових заходів (32,5 відс.), – державний бюджет (діаграма 1).

**Діаграма 1. Прогнозні обсяги та джерела фінансування протипаводкових заходів у Загальнодержавній програмі**



**Орієнтовний обсяг фінансування протипаводкових заходів** Загальнодержавної програми протягом 2013–2021 років становить **8 633,4** млн грн (18,6 відс. від загального обсягу фінансування програми), у тому числі:

- за рахунок державного бюджету – **6 836,3** млн грн (32,5 відс. від загального обсягу фінансування програми);
- за рахунок місцевого бюджету – **1 797,1** млн грн (19,3 відс. від загального обсягу фінансування програми);
- інші джерела фінансування протипаводкових заходів програмою не передбачені.

**При цьому орієнтовний обсяг фінансування протипаводкових заходів** Загальнодержавної програми протягом 2013–2021 років **за напрямками становить:**

- захист сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод – **1 571,5** млн грн (3,4 відс. від орієнтовного обсягу фінансування програми);



- комплексний протипаводковий захист у басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету – 5 226,7 млн грн (11,3 відс. від загального обсягу фінансування програми);

- комплексний протипаводковий захист у басейні річки Тиси в Закарпатській області – 1 835,2 млн грн (3,9 відс. від загального обсягу фінансування програми).

Загальнодержавною програмою передбачено, що обсяг фінансування її заходів визначається щороку під час складання проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік з урахуванням реальних можливостей державного бюджету.

Згідно із Законом України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ "Про охорону навколишнього природного середовища", для фінансового забезпечення здійснення природоохоронних заходів, включаючи захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, можуть використовуватися кошти місцевих, Автономної Республіки Крим і Державного фондів охорони навколишнього природного середовища.

Державний фонд охорони навколишнього природного середовища утворюється за рахунок:

- частини екологічного податку згідно із законом;
- добровільних внесків підприємств, установ, організацій, громадян та інших надходжень;
- частини грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушеннями законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності, згідно з чинним законодавством.

Розподіл коштів, що надходять до Державного фонду охорони навколишнього природного середовища (далі – ДФОНПС), здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища (Мінприроди).

Головними розпорядниками коштів ДФОНПС є Мінприроди та інші центральні органи виконавчої влади, які визначаються у державному бюджеті на відповідний рік.

Залишок коштів ДФОНПС, а також понадпланові надходження до ДФОНПС можуть спрямовуватися на фінансування природоохоронних і ресурсозберігаючих заходів, зокрема у вигляді субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, за окремим рішенням Кабінету Міністрів України.

Співвідношення зарахування надходження від екологічного податку в розрізі бюджетів різних рівнів у 2014–2016 роках, відповідно до Бюджетного кодексу України, наведено в табл. 2.

**Співвідношення зарахування надходження від екологічного податку до бюджетів різних рівнів**

Бюджет	2013 рік		2014 рік		2015 рік		2016 рік	
	загальний фонд	спеціальний фонд	загальний фонд	спеціальний фонд	загальний фонд	спеціальний фонд	загальний фонд	спеціальний фонд
Державний	X	53%	X	65%	20%	X	20%	X
Місцеві	X	47%	X	35%	80%	X	X	80%

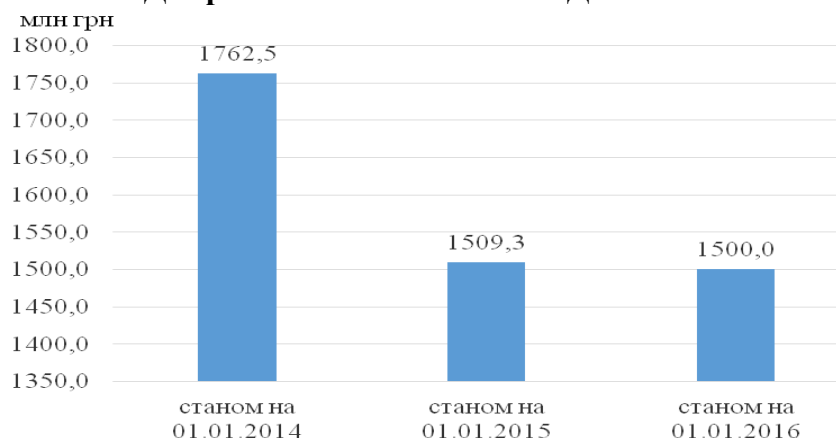
Як свідчать наведені дані, протягом 2015–2016 років унаслідок політики бюджетної децентралізації основні кошти екологічного податку зосереджуються в місцевих бюджетах, що свідчить про необхідність внесення змін до Загальнодержавної програми в частині джерел фінансування заходів. При цьому доцільно збільшити кількість заходів, які фінансуються за рахунок місцевих бюджетів, що знизить планове навантаження на державний бюджет.

Водночас після прийняття змін до Бюджетного кодексу України у 2014 році з 01.01.2015 екологічний податок перестав бути складовою спеціального фонду державного бюджету. Кошти від сплати екологічного податку стали зараховуватися до загального фонду і втратили функцію цільового призначення. З 01.01.2016 кошти від сплати екологічного податку розподіляються таким чином: 20 відс. – до державного бюджету; 80 відс. – до місцевого бюджету. Такі зміни бюджетного законодавства створили ризики незабезпечення фінансовими ресурсами заходів Загальнодержавної програми, зокрема на державному рівні.

Як наслідок, Загальнодержавна програма не підкріплена відповідними джерелами видатків, отже, вона потребує перегляду та приведення визначених нею показників у відповідність із реальними можливостями державного бюджету.

Аудит засвідчив, що головна причина неотримання бюджетних коштів на реалізацію заходів Загальнодержавної програми – бюджетний дефіцит, обумовлений особливостями функціонування держави протягом 2014–2016 років. При цьому показник використання коштів ДФОНС упродовж 2014–2015 років був низьким, унаслідок чого утворився значний нерозподілений залишок (діаграма 2).

**Діаграма 2. Залишок коштів ДФОНС**



Так, невикористаний залишок коштів ДФОНПС станом на 01.01.2016 – 1 500,0 млн гривень.

Проте Мінприроди як один з державних замовників Загальнодержавної програми та один з головних розпорядників коштів ДФОНПС протягом 2014–2015 років не реалізувало визначених йому законодавчих повноважень щодо розподілу залишку коштів фонду, який міг стати одним із джерел покриття видатків на здійснення протипаводкових заходів.

**Отже, Мінприроди як головний розпорядник коштів державного бюджету та державний замовник Загальнодержавної програми не ухвалило вчасних управлінських рішень щодо повноти фінансового забезпечення виконання протипаводкових заходів Загальнодержавної програми, зокрема в частині визначення джерел їх фінансування. Як наслідок, не забезпечено ефективного управління коштами державного бюджету.**

Аудитом встановлено, що кошти державного бюджету на виконання заходів Загальнодержавної програми, згідно з паспортами бюджетних програм, затверджувалися лише за двома бюджетними програмами (КПКВК 2407070<sup>5</sup> і 2407050), головним розпорядником яких є Мінприроди, а відповідальним виконавцем – Держводагентство (табл. 3).

Решта виконавців Загальнодержавної програми протягом 2014–2016 років кошти державного бюджету на виконання передбачених їм заходів не отримували, що призвело до невиконання Загальнодержавної програми у визначених нею обсягах і недосягнення результативних показників першого етапу її реалізації.

Таблиця 3

**Дані про виконання паспортів бюджетних програм за КПКВК 2407070 і 2407050 у розрізі напрямів використання бюджетних коштів**

млн грн

Напрямок використання коштів	2014 рік			2015 рік			2016 рік		
	затверджено паспортом	касові видатки	відхилення	затверджено паспортом	касові видатки	відхилення	затверджено паспортом	касові видатки	відхилення
Міністерство екології та природних ресурсів України	2500,8	1539,0	-961,8	3535,7	3358,5	-177,2	3677,8	3572,2	-105,6
Державне агентство водних ресурсів України	1094,6	904,2	-190,4	1144,1	1115,9	-28,2	1157,4	1131,8	-25,6
КПКВК 2407070									
Захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь	4,7	2,6	-2,1	46,3	40,2	-6,1	15,8*	12,5*	-3,3*
Комплексний протипаводковий захист в басейнах річок Дністра, Пруту та Сирету	8,4	7,5	-0,9	9,3	9,3	-0,003	–	–	–

<sup>5</sup> Законом України від 27.03.2014 № 1165 бюджетні програми "Захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь" (КПКВК 2407070) та "Комплексний протипаводковий захист в басейні р. Тиса у Закарпатській області" (КПКВК 2407080) об'єднані в одну "Захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, у тому числі в басейні р. Тиса у Закарпатській області" (КПКВК 2407070).

Напрямок використання коштів		2014 рік			2015 рік			2016 рік		
		затверджено паспортом	касові видатки	відхилення	затверджено паспортом	касові видатки	відхилення	затверджено паспортом	касові видатки	відхилення
КПКВК 2407070	Комплексний протипаводковий захист в басейні р. Тиса у Закарпатській області	6,4	6,4	-	15,3	15,3	-	-	-	-
	Погашення кредиторської заборгованості, зареєстрованої в органах Державної казначейської служби України, яка утворилася станом на 01.01.2014 і 01.01.2015	19,5	19,0	-0,5	0,8	0,8	-	-	-	-
<b>Всього</b>		<b>39,0</b>	<b>35,5</b>	<b>-3,5</b>	<b>71,7</b>	<b>65,6</b>	<b>-6,1</b>	15,8*	12,5*	-3,3*
КПКВК 2407050	Експлуатація державного водогосподарського комплексу та управління водними ресурсами	-	-	-	0,04	0,04	-	0,04	0,04	-
<b>Разом</b>		<b>39,0</b>	<b>35,5</b>	<b>-3,5</b>	<b>71,74</b>	<b>65,64</b>	<b>-6,1</b>	15,8*	12,5*	-3,3*

\*Видатки з урахуванням спеціального фонду.

Як свідчать дані табл. 3, у 2014 і 2015 роках на реалізацію запланованих протипаводкових заходів за бюджетними програмами 2407050 і 2407070 були відкриті бюджетні асигнування в сумі 39,0 млн грн і 71,7 млн грн відповідно.

Водночас у 2014 році у зв'язку з тим, що органами казначейської служби не обслуговувалися взяті наприкінці року зобов'язання розпорядників бюджетних коштів, **3,5 млн грн (9 відс. відкритих асигнувань) повернено до бюджету. У 2015 році до державного бюджету повернено 6,1 млн грн (8,5 відс. відкритих асигнувань).** Зазначене обумовлено затримкою затвердження плану протипаводкових заходів, у результаті чого були обмежені терміни, відведені на будівництво гідротехнічних споруд, що не дало змоги освоїти кошти в повному обсязі.

Механізм використання коштів, передбачених у державному бюджеті за КПКВК 2407070, визначений порядком, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 137 (далі – Порядок № 137).

Згідно з Порядком № 137, бюджетні кошти, передбачені у державному бюджеті за КПКВК 2407070, використовуються відповідно до завдань, 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, за напрямками "Захист сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод", "Комплексний протипаводковий захист у басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету" і "Комплексний протипаводковий захист у басейні р. Тиси у Закарпатській області", а також відповідно до переліку робіт (згідно з додатком до Порядку № 137).

**Разом з тим аудит засвідчив, що до затвердженого переліку робіт (додаток до Порядку № 137) були включені роботи, не визначені Загальнодержавною програмою, за відсутності відповідних змін, що створило ризики відволікання бюджетних коштів на роботи, не передбачені Загальнодержавною програмою.**

Так, згідно зі звітом про виконання плану заходів із захисту від шкідливої дії вод за 2014 рік, за КПКВК 2407070 використано 35,5 млн грн бюджетних коштів, у т. ч. на погашення кредиторської заборгованості – 19,0 млн грн, що становило 53,4 відс. відкритих асигнувань.

Згідно зі звітом про виконання плану заходів із захисту від шкідливої дії вод за 2015 рік, за КПКВК 2407070 використано 65,6 млн грн бюджетних коштів, у т. ч. на погашення кредиторської заборгованості, зареєстрованої в органах державної казначейської служби, – 0,8 млн грн (табл. 4).

Таблиця 4

**Дані про обсяги погашення кредиторської заборгованості в розрізі напрямів використання коштів за КПКВК 2407070**

млн грн

Напрямок використання коштів	2014 рік			2015 рік			2016 рік		
	касові видатки	у т.ч. КР*	питома вага КР у видатках (відс.)	касові видатки	у т.ч. КР	питома вага КР у видатках (відс.)	касові видатки	у т.ч. КР	питома вага КР у видатках (відс.)
Захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь	20,6	18,0	87,0	41,0	0,8	2,0	12,5	–	–
Комплексний протипаводковий захист в басейнах річок Дністра, Пруту та Сірегу	8,4	1,0	11,0	9,3	0,0	0,0	0,0	–	–
Комплексний протипаводковий захист в басейні р. Тиса у Закарпатській області	6,4	0,0	0,0	15,3	0,0	0,0	0,0	–	–
<b>Всього</b>	<b>35,5</b>	<b>19,0</b>	<b>53,0</b>	<b>65,6</b>	<b>0,8</b>	<b>1,0</b>	<b>12,5</b>	<b>–</b>	<b>–</b>

\* КР – кредиторська заборгованість.

Отже, як свідчать наведені дані, у 2014 році 53 відс. касових видатків були спрямовані на погашення кредиторської заборгованості минулих періодів, тобто на реалізацію протипаводкових заходів у 2014 році спрямовано лише 16,5 млн гривень.

У 2015 році на погашення кредиторської заборгованості використано 1 відс. касових видатків (0,8 млн гривень). Водночас, як встановлено аудитом, 37,5 млн грн (57,2 відс. касових видатків) використано на роботи, не передбачені Загальнодержавною програмою, тобто безпосередньо на виконання протипаводкових заходів у 2015 році спрямовано 28,1 млн гривень.

Так само у 2016 році 12,3 млн грн (98 відс. касових видатків) використано на проведення робіт, не передбачених Загальнодержавною програмою, а протипаводкові заходи фактично не здійснювалися.

Як наслідок, визначені головним розпорядником бюджетних коштів показники економності та продуктивності використання бюджетних коштів не були досягнуті (табл. 5).

Таблиця 5

**Стан досягнення показників економності та продуктивності використання коштів державного бюджету, спрямованих на протипаводковий захист**

Показники	Од. виміру	2014 рік (спеціальний фонд)			2015 рік (загальний фонд)		
		затверджено паспортом	касові видатки	відхилення	затверджено паспортом	касові видатки	відхилення
<b>Затрат</b>							
Загальна кошторисна вартість об'єктів, на яких виконуються роботи	млн грн	362,2	362,2	-	186,8	186,8	-
Витрати на будівництво гідротехнічної споруди на Північно-Кримському каналі з облаштуванням вузла водообліку	млн грн	-	-	-	43,3	37,5	-5,7
<b>Продукту</b>							
Довжина берегоукріплення	км	1,2	1,2	-	0,2	0,2	-
Довжина розчистки русел річок	км	13,8	4,9	-8,9	2,7	2,7	-
Кількість побудованих гідротехнічних споруд	од.	3	-	-3	5,0	5,0	-
Кількість об'єктів, на яких виконуються роботи у поточному році	од.	42	42	-	23,0	23,0	-
Вартість виконаних робіт на об'єктах у поточному році	млн грн	17,3	14,6	-2,6	69,2	69,2	-
Довжина побудованих та реконструйованих захисних дамб	км	5,2	0,3	-4,9	-	-	-

Порядок № 137 визначив загальні вимоги до складання плану заходів із захисту від шкідливої дії вод (далі – план заходів) і пріоритети використання бюджетних коштів, а саме:

- погашення зареєстрованої в органах Казначейства бюджетної заборгованості за виконані у попередні періоди роботи;

- першочергове проведення робіт на об'єктах, що мають рівень будівельної готовності не менш як 80 відс. і завершення будівництва яких планується у поточному бюджетному періоді; пошкоджені внаслідок повені, паводка чи іншої шкідливої дії вод (за наявності оформленого в установленому порядку документа, який підтверджує факт пошкодження); розташовані на річках, які протікають у межах державного кордону; захищають від шкідливої дії вод пам'ятки історії та архітектури.

Остаточний затверджений план заходів на 2014 рік передбачав виконання 92 заходів із плановим обсягом видатків 39 млн гривень.

Із включених заходів до протипаводкових відносився 91 захід з плановим обсягом видатків 38,9 млн грн, у тому числі:

- 39 заходів з плановим обсягом видатків 17,6 млн грн були включені до плану заходів для погашення кредиторської заборгованості за виконані роботи у попередні роки;

- 40 заходів з обсягом видатків 17,3 млн грн передбачали виконання робіт протягом 2014 року, з яких один захід передбачав погашення кредиторської заборгованості в сумі 0,5 млн грн;

- 10 заходів щодо виконання проектних і проектно-вишукувальних робіт з обсягом видатків 2,6 млн грн;

– 2 заходи щодо виконання інших робіт з обсягом видатків 1,4 млн гривень.

Фактично протягом 2014 року на виконання 87 протипаводкових заходів використано 35,5 млн грн бюджетних коштів, у т. ч. на:

- погашення кредиторської заборгованості за 37 заходами – 17,1 млн грн;
- виконання протягом року робіт з протипаводкового захисту за 39 заходами – 14,9 млн грн, у т. ч. за одним заходом на погашення кредиторської заборгованості – 0,5 млн грн;
- проектно-вишукувальні роботи за 9 заходами – 2,1 млн грн;
- інші два заходи – 1,4 млн гривень.

Остаточний план заходів на 2015 рік передбачав виконання 32 заходів з плановим обсягом видатків 71,7 млн гривень.

Із включених до плану заходів до протипаводкових відносилось 30 заходів з плановим обсягом видатків 28,4 млн грн, у тому числі:

- 5 заходів з плановим обсягом видатків 0,6 млн грн передбачали погашення кредиторської заборгованості за виконані роботи в попередні роки;
- 22 заходи включали виконання робіт протягом 2015 року з обсягом видатків 27,2 млн грн, з яких 2 заходи передбачали погашення кредиторської заборгованості обсягом 0,2 млн грн;
- 3 заходи з обсягом видатків 0,6 млн грн включали виконання проектно-вишукувальних робіт.

Протягом 2015 року бюджетні кошти використані за 30 протипаводковими заходами на загальну суму 28,1 млн грн, у тому числі на:

- погашення кредиторської заборгованості – 0,6 млн грн за 5 заходами;
- виконання робіт із протипаводкового захисту – 27,1 млн грн за 22-ма заходами, у т. ч. за 2-ма заходами на погашення кредиторської заборгованості в сумі 0,2 млн грн;
- проектно-вишукувальні роботи – 0,4 млн грн за 3-ма заходами.

Таким чином, аналіз стану планування протипаводкових заходів засвідчив, що до планів включалися об'єкти з рівнем будівельної готовності менше 80 відс., що призводило до розпорошення коштів державного бюджету.

При цьому до плану заходів на 2015 рік із 38 незавершених об'єктів у 2014 році було включено лише 23, як наслідок – 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.)

**Як засвідчив проведений аудит, протягом 2014–2015 років відбулося збільшення кількості об'єктів незавершеного будівництва, а розпорошення асигнувань на виконання одночасно декількох заходів призвело до недотримання встановлених проектно-кошторисною документацією термінів їх виконання.**

**Зазначене створює ризики невчасного виконання запланованих робіт та знижує відповідальність виконавців робіт за дотримання термінів,**

передбачених проектною документацією, і, як наслідок, призводить до збільшення кількості недобудованих об'єктів, здороження їх загальної кошторисної вартості, що не сприяє економному використанню коштів державного бюджету та введенню об'єктів в експлуатацію.

Зокрема, як засвідчила перевірка ДП "Прикарпатська регіональна дирекція з водогосподарського будівництва", у 2015 році із шести об'єктів, включених підприємству до плану виконання природоохоронних заходів, два були новими, а чотири – об'єктами незавершеного будівництва, роботи на яких виконувалися у 2014 році.

При цьому загальний обсяг асигнувань, спрямований на завершення чотирьох об'єктів і розподілений між ними, був замалим для їх завершення у 2015 році, але достатнім для завершення робіт на об'єкті "Берегоукріплення та регулювання р. Збер в с. Смільна Дрогобицького району Львівської області", які виконувалися у 2013–2014 роках. Цей об'єкт не був завершений, але його не включили до плану на 2015 рік.

Враховуючи відсутність за КПКВК 2407070 бюджетних асигнувань на проведення капітальних видатків у 2016 році, неефективні управлінські рішення Держводагентства, створено ризик незавершення будівництва жодного із згаданих семи об'єктів до кінця 2016 року. При цьому термін завершення цих робіт, згідно з проектно-кошторисними документаціями, – 2016 рік.

Стан планування та використання бюджетних коштів за КПКВК 2407070 у розрізі їх розпорядників та одержувачів наведено в табл. 6.

Таблиця 6

**Інформація про планові та касові видатки  
за бюджетною програмою за КПКВК 2407070 у розрізі їх розпорядників та одержувачів  
млн грн**

Назва організації <sup>6</sup>	2014 рік			2015 рік			Разом		
	план зі змінами	касові видатки	відкликано асигнувань	план зі змінами	касові видатки	відкликано асигнувань	план зі змінами	касові видатки	відкликано асигнувань
Волинське ОВР	0,6	0,3	0,2	0,2	0,2	0,0	0,8	0,6	0,2
Дніпропетровське ОВР	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	0,0
Київводресурсів	11,9	11,9	0,1	0,3	0,3	0,0	12,2	12,1	0,1
Львівське ОВР	1,2	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	1,2	0,0
Луганське ОВР	0,4	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,4
Полтавське ОВР	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0
Рівненський ОВР	0,9	0,6	0,3	0,3	0,1	0,2	1,2	0,7	0,6
Харківське ОВР	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0
Черкаське ОВР	1,1	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	1,1	0,0
БУВР р. Рось	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
БУВР р. Південний Буг	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
Дніпровський БУВР	1,4	1,2	0,2	0,2	0,2	0,0	1,7	1,4	0,2
Деснянський БУВР	2,2	2,2	0,0	0,0	0,0	0,0	2,2	2,2	0,0
Прикарпатська РДВБ	7,2	6,3	0,9	2,4	2,4	0,0	9,6	8,7	0,9
Одеська ОДБВО	3,0	1,7	1,3	44,7	38,8	5,8	47,7	40,6	7,1
ОДБВО Закарпатської обл.	6,4	6,4	0,0	15,3	15,3	0,0	21,8	21,8	0,0

<sup>6</sup> ОВР – обласне управління водних ресурсів, БУВР – басейнове управління водних ресурсів, РДВБ – регіональна дирекція з водогосподарського будівництва, ОДБВО – об'єднана дирекція будівництва водогосподарських об'єктів, РУВР – районне управління водних ресурсів, УК – управління каналу, Київводресурсів – Управління водних ресурсів у м. Києві та Київській області, РДА – районна державна адміністрація.



Назва організації <sup>6</sup>	2014 рік			2015 рік			Разом		
	план зі змінами	касові видатки	відкликано асигнувань	план зі змінами	касові видатки	відкликано асигнувань	план зі змінами	касові видатки	відкликано асигнувань
Новоселицька РДА	0,9	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,9	0,0
УК "Дніпро-Донбас"	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
Сіверсько-Донецьке БУВР	0,3	0,1	0,2	0,2	0,2	0,0	0,5	0,3	0,2
Нікопольське РУВР	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,2	0,2	0,0
Дунайське БУВР	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,2	0,2	0,0
Дністровсько-Прутське БУВР	0,0	0,0	0,0	7,9	7,9	0,0	7,9	7,9	0,0
<b>Всього</b>	<b>39,0</b>	<b>35,5</b>	<b>3,5</b>	<b>71,7</b>	<b>65,6</b>	<b>6,1</b>	<b>110,7</b>	<b>101,1</b>	<b>9,6</b>

Як свідчать дані табл. 6, із 22-х розпорядників та одержувачів бюджетних коштів найбільше асигнувань державного бюджету (понад 90 відс.) планувалось і використано шістьма (табл.7).

Таблиця 7

**Інформація про підприємства та організації Держводагентства, які протягом 2014–2015 років були найбільшими розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів за КПКВК 2407070**

Назва організації	Бюджетні видатки		Питома вага видатків, відс.	
	план зі змінами	касові видатки	план зі змінами	касові видатки
Київводресурсів (м. Київ та Київська обл.)	12,2	12,1	11,0	12,0
Львівське ОВР (Львівська обл.)	1,2	1,2	1,1	1,2
Прикарпатська РДВБ (Львівська обл.)	9,6	8,7	8,7	8,6
Одеська ОДБВО (Одеська обл.)	47,7	40,6	43,1	40,1
ОДБВО Закарпатської обл. (Закарпатська обл.)	21,8	21,8	19,7	21,5
Дністровсько-Прутське БУВР (Чернівецька обл.)	7,9	7,9	7,1	7,8
<b>Всього</b>	<b>100,4</b>	<b>92,3</b>	<b>90,7</b>	<b>91,2</b>

У межах аудиту територіальними управліннями Рахункової палати були проведені перевірки використання коштів трьома найбільшими їх розпорядниками та одержувачами, які використали 50 відс. доведених асигнувань за бюджетною програмою 2407070.

**Проведені перевірки засвідчили, що доведені асигнування державного бюджету не забезпечують потреби цих організацій у створенні системи протипаводкового захисту на підконтрольних їм територіях.**

**Крім того, встановлені окремі факти недотримання вимог затвердженого порядку використання коштів державного бюджету за бюджетною програмою 2407070 на загальну суму 4,1 млн грн, у тому числі проведено оплату виконаних робіт на суму 1,2 млн грн за відсутності зміненого плану виконання природоохоронних заходів за напрямками та об'єктами, а також проведено оплату виконаних будівельних робіт на суму 2,9 млн грн за відсутності зареєстрованих декларацій про початок виконання будівельних робіт на 8-ми об'єктах будівництва.**

**Порядок використання бюджетних коштів за бюджетною програмою 2407050 з 2012 року Кабінетом Міністрів України не визначений, що послаблює контроль за обґрунтованістю планування і цільовим використанням коштів за цією бюджетною програмою з боку Мінприроди як головного розпорядника бюджетних коштів та Мінфіну.**

Так, паспортом бюджетної програми 2407050 за напрямом "експлуатація державного водогосподарського комплексу та управління водними ресурсами"

передбачено спрямування бюджетних коштів на наукове розроблення принципів функціонування автоматизованих інформаційно-вимірювальних систем для паводконебезпечних регіонів (на прикладі АІВС "Тиса") протягом 2015–2016 років із загальним обсягом фінансування 75,0 тис. грн, у тому числі на 2015 рік – 35,0 тис. грн, на 2016 рік – 40,0 тис. гривень<sup>7</sup>.

Відповідно до інформаційного звіту про виконання першого етапу "Розробка основних засад функціонування інформаційно-вимірювальних систем, організаційно-технічної структури", автоматизована інформаційно-вимірювальна система повинна забезпечити, зокрема, виконання таких завдань:

- **вимірювання метеорологічних і гідрологічних параметрів** мережею спеціалізованих автоматизованих вимірювальних станцій у басейнах паводконебезпечних районів з автоматизованою передачею даних вимірювань до Центру збору і обробки інформації (далі – ЦЗІ);

- **забезпечення** постійного оперативного **аналізу** в ЦЗІ **гідрометеорологічної інформації** і водогосподарської обстановки, стану водних об'єктів та інформації про надзвичайні ситуації;

- **забезпечення підготовки і передачі у структури ДСНС інформації**, яка необхідна для інформування населення про наслідки надзвичайних ситуацій, пов'язаних з паводками;

- ведення баз даних інформації з контролю за проведенням заходів щодо запобігання повеням і зниження їх наслідків у басейнах річок паводконебезпечних регіонів.

Аналіз задач, які стоять перед АІВС, свідчить, що зазначена система частково виконує завдання, віднесені чинним законодавством до повноважень Державної служби України з надзвичайних ситуацій, **отже, є ризики дублювання функцій і неефективного використання бюджетних коштів двома їх розпорядниками – Держводагентством і ДСНС.**

**Водночас доцільність створення та запровадження АІВС на базі Держводагентства обумовлена тим, що ДСНС не отримує коштів державного бюджету на виконання заходів програми, внаслідок чого не виконує покладених на неї завдань у повному обсязі.**

*Довідково.* Держводагентство протягом 2014–2016 років за бюджетними програмами 2407070 і 2407050 на видатки, пов'язані зі створенням АІВС, використало 8,2 млн гривень.

Таким чином, проведений аудит засвідчив, що протягом 2014–2016 років безпосередньо на виконання протипаводкових заходів було використано 44,6 млн грн (44,1 відс. використаних видатків за бюджетною програмою 2407070). Ці обсяги використаних коштів не забезпечили виконання планових показників бюджетної програми. Водночас через зміни бюджетного законодавства, які відбулись у 2014 році, та неефективні управлінські рішення головного розпорядника бюджетних коштів Мінприроди реалізація заходів Загальнодержавної програми з 2016 року

<sup>7</sup> Станом на 01.07.2016 роботи оплачено в повному обсязі та виконано їх перший етап.

фактично зупинена, а недобудовані об'єкти протипаводкового захисту повинні бути законсервовані, що свідчить про неефективне використання коштів державного бюджету.

### **3. СТАН ДОСЯГНЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНИХ ПОКАЗНИКІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОТИПАВОДКОВИХ ЗАХОДІВ, ВИЗНАЧЕНИХ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОЮ ЦІЛЬОВОЮ ПРОГРАМОЮ РОЗВИТКУ ВОДНОГО ГОСПОДАРСТВА ТА ЕКОЛОГІЧНОГО ОЗДОРОВЛЕННЯ БАСЕЙНУ РІЧКИ ДНІПРО НА ПЕРІОД ДО 2021 РОКУ**

Загальнодержавна програма виконується у два етапи: 2013–2016 роки і 2017–2021 роки. На першому етапі, зокрема, передбачалося:

- здійснити першочергові заходи щодо ліквідації наслідків шкідливої дії вод, захисту населених пунктів, виробничих об'єктів та сільськогосподарських угідь;

- розробити регіональні схеми комплексного протипаводкового захисту територій від шкідливої дії вод<sup>8</sup>.

На другому етапі (2017–2021 роки) передбачається:

- впровадити систему інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом шляхом розроблення та виконання планів управління басейнами річок, застосування економічної моделі цільового фінансування заходів у басейнах річок, утворення басейнових рад річок, а також підвищення ролі існуючих та утворення нових басейнових управлінь водних ресурсів;

- збудувати акумулювальні протипаводкові ємності у гірських та рівнинних частинах річок, польдери та протипаводкові водосховища для організації управління паводковим стоком;

- розробити та впровадити аналітичні методи проведення оцінки і визначення ризику негативного впливу певних видів провадження господарської діяльності на водні ресурси;

- створити автоматизовану інформаційно-вимірювальну систему спостережень та прогнозування шкідливої дії вод.

**Проте внаслідок незабезпечення протягом 2014–2016 років фінансовими ресурсами за основним джерелом здійснення видатків на протипаводкові заходи, визначеним Загальнодержавною програмою, реалізація її першого етапу фактично призупинена.**

---

<sup>8</sup> Водний кодекс встановлює, що схема використання і охорони води та відтворення водних ресурсів – передпроектний документ, що визначає основні водогосподарські та інші заходи, які підлягають здійсненню для задоволення перспективних потреб у воді населення і галузей економіки, а також для охорони вод або запобігання їх шкідливим діям. Розроблення схем комплексного використання та охорони водних ресурсів, формування довгострокових прогнозів водогосподарських балансів, участь у вирішенні питань, пов'язаних з міждержавним розподілом стоку річок і використанням прикордонних вод віднесено до компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства (Держводагентство).

Дані про планові показники Загальнодержавної програми у 2014–2016 роках, затверджені бюджетні асигнування, спрямовані на їх виконання, та касові видатки в розрізі напрямів виконання протипаводкових заходів наведено в таблиці 8.

Таблиця 8

**Дані про планові, затверджені та касові видатки державного бюджету на виконання протипаводкових заходів за напрямами, визначеними Загальнодержавною програмою на 2014–2016 роки**

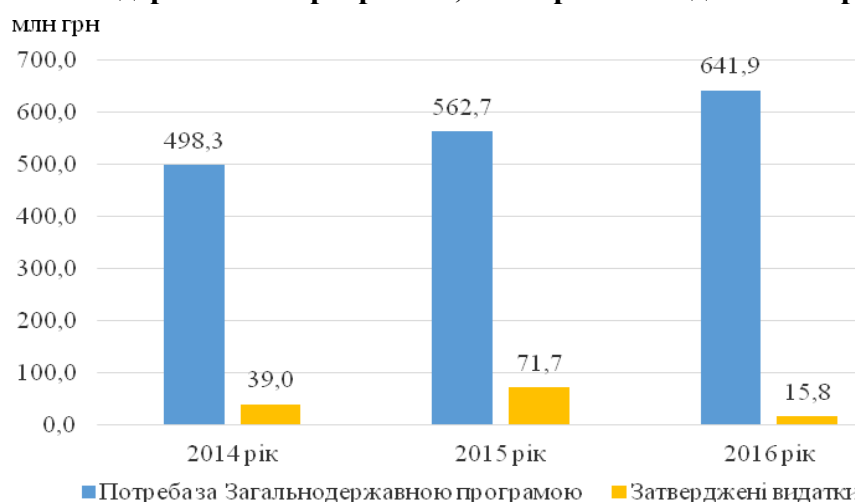
млн грн

Напрями використання коштів	2014 рік			2015 рік			2016 рік		
	план	паспорт	касові видатки	план	паспорт	касові видатки	план	паспорт	касові видатки
Захист сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод	104,3	24,2	21,6	120,2	47,1	41,0	132,3	15,8	12,5
з них погашення кредиторської заборгованості	–	19,5	19,0	–	0,8	0,8	–	–	–
Комплексний протипаводковий захист у басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету	246,4	8,4	7,5	268,7	9,3	9,3	329,3	0,0	0,0
Комплексний протипаводковий захист у басейні р. Тиси у Закарпатській області	147,6	6,4	6,4	173,8	15,3	15,3	180,3	0,0	0,0
<b>Всього</b>	<b>498,3</b>	<b>39,0</b>	<b>35,5</b>	<b>562,7</b>	<b>71,7</b>	<b>65,6</b>	<b>641,9</b>	<b>15,8</b>	<b>12,5</b>

**Як свідчать наведені дані, навіть за умов економного та ефективного використання видатків державного бюджету, затверджених бюджетною програмою, та подальшого їх касового виконання не було виконано планових робіт, визначених Загальнодержавною програмою, а отже, не досягнуто запланованого нею результату.**

У цілому рівень забезпечення видатками бюджету планових показників становив у 2014 році – 7 відс., у 2015 році – 13 відс. та у 2016 році – 2 відс. (діаграма 3).

**Діаграма 3. Рівень забезпечення видатками бюджету планових показників фінансування протипаводкових заходів, визначених Держводагентству Загальнодержавною програмою, паспортами бюджетних програм**



Невиконання планових показників позначилося на незахищеності територій і населених пунктів під час виникнення паводкової ситуації (табл. 9).

**Виконання результативних показників паспортів бюджетної програми  
за КПКВК 2407070 у 2014–2015 роках**

Показники	Од. виміру	2014 рік (спеціальний фонд)			2015 рік (загальний фонд)		
		затверджено паспортом	касові видатки	відхилення	затверджено паспортом	касові видатки	відхилення
<b>Ефективності</b>							
Кількість захищених населених пунктів	од.	16	9	-7	5,0	5,0	–
Захищено садиб	од.	205	161	-44	5,0	5,0	–
Середні витрати на укріплення 1 км берега	млн грн	4,0	4,0	–	8,3	8,3	–
Середні витрати на розчистку 1 км русел річок	млн грн	0,9	0,9	–	0,4	0,4	–
Середні витрати на будівництво та реконструкцію однієї гідротехнічної споруди	млн грн	0,6	0,6	–	0,9	0,9	–
Захищено площ сільськогосподарських угідь	га	2,1	0,3	-1,8	55,0	55,0	–
Середні витрати на будівництво та реконструкцію 1 км захисної дамби	млн грн	1,8	1,7	–	–	–	–
<b>Якості</b>							
Стан готовності об'єктів на кінець звітного періоду за 2014 та 2015 роки	відс.	39,6	39,2	-0,4	67,1	65	-2,1

Як свідчать наведені дані, результативні показники виконання як бюджетної програми, так і Загальнодержавної програми не досягнуті в планових обсягах.

Узагальнена інформація про виконання результативних показників Загальнодержавної програми наведена в додатку до Звіту.

**Згідно з додатком, 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 та протипаводкових водосховищ.**

**Крім того, проведеним аудитом встановлено, що схеми використання і охорони води та відтворення водних ресурсів, які повинні визначати заходи із запобігання шкідливій дії вод, Держводагентство остаточно не розробило.**

Слід зазначити, що Уряд після підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, взяв на себе зобов'язання вчасно впроваджувати положення Директиви Європейського Парламенту і Ради Європейського Союзу № 2007/60/ЄС про оцінку та управління ризиками затоплення.

Мета Директиви – розроблення плану заходів щодо оцінки і управління ризиками повеней, який спрямований на зменшення негативних наслідків для здоров'я людей, довкілля, культурної спадщини і економічної діяльності.

Згідно з додатком ХХХ до Угоди, Уряд погодився:

- прийняти національне законодавство та визначити уповноважений орган протягом двох років з дати набрання чинності цією Угодою;
- провести попередню оцінку ризиків затоплення протягом чотирьох років з дати набрання чинності цією Угодою;
- підготувати карти загроз та ризиків затоплення протягом шести років з дати набрання чинності цією Угодою;
- запровадити плани управління ризиками затоплення протягом восьми років з дати набрання чинності цією Угодою.

Наказом ДСНС від 05.07.2016 № 317 затверджено план виконання заходів щодо реалізації Плану імплементації Директиви 2007/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 23.10.2007 про оцінку та управління ризиками затоплення на 2016–2017 роки. Відповідно до плану, початок виконання заходів, а саме "розроблення методики попередньої оцінки ризиків паводків", – березень 2017 року.

**Проте станом на момент проведення аудиту проекти запланованих документів не розроблено, пропозиції щодо розроблення методики попередньої оцінки ризиків затоплення і методики розроблення карт небезпек затоплення і карт ризиків затоплення були в Мінприроди на стадії підготовки, що створювало ризики невчасного погодження документів.**

Разом з тим недостатній рівень прогнозованості розвитку повеней, паводків і підтоплення, а також відсутність сучасного, повноцінного та цілісного захисного комплексу призводять до щорічних збитків у аграрному, промисловому та соціальному секторах економіки.

Зокрема, за наданою Держводагентством інформацією, протягом 15–18 травня 2014 року аномальна кількість опадів (понад 110 мм), яка випала локально у Старосамбірському, Самбірському, Городоцькому, Дрогобицькому, Миколаївському та Жидачівському районах Львівської області, призвела до підвищення рівня вод на річках басейну Дністра до 3,5 метрів.

Унаслідок проходження локальних високих дощових паводків річковими водами було затоплено 85 населених пунктів, 1 623 присадибні ділянки, 9 025 га сільськогосподарських земель, пасовищ та лук. Усього постраждало 128 населених пунктів області.

Стихією також пошкоджено 60 водогосподарських і протипаводкових об'єктів, у тому числі 11 – у Дрогобицькому, 3 – Жидачівському, 10 – Миколаївському, 9 – Городоцькому, 18 – Самбірському та 9 – Старосамбірському районах, які будувались у різні часи та понад 30–40 років були в експлуатації.

На відновлення водогосподарських і протипаводкових об'єктів Львівського обласного управління водних ресурсів, відповідно до експертного висновку Мінрегіону від 25.06.2014 № 7/15-7523, за попередніми розрахунками необхідно 51,3 млн гривень.

Орієнтовні сумарні збитки від паводка, що стався 20–22 листопада 2015 року в Закарпатській області, становили понад 34 млн грн, зокрема збитки

водогосподарського комплексу області – 11,9 млн грн, на об'єктах дорожнього господарства – 21,6 млн грн, електромереж – 0,5 млн грн, газопостачання – 0,7 млн гривень.

При цьому вартість відновлення пошкоджених і зруйнованих ділянок доріг і споруд у районах, що зазнали стихійного лиха, становитиме понад 52 млн грн, відновлювальних робіт на об'єктах водогосподарського комплексу – 86,7 млн грн, з них 6,7 млн грн – на розчищення русел річок.

**Отже, тільки наведені збитки та вартість відновлювальних робіт у 2014–2015 років за результатами двох паводків перевищили асигнування державного бюджету зазначеного періоду на протипаводкові заходи у три рази.**

Так, згідно з даними Держводагентства, станом на 01.01.2016 на балансі водогосподарських організацій рахувалося понад 3 770 км захисних дамб, польдерних і підпірних дамб:

- 2 846 км захисних дамб, що здійснюють захист приблизно 970 населених пунктів з населенням понад 780 тис. чоловік;
- 863 км польдерних дамб, що здійснюють захист понад 435 тис. га осушених земель з наявною інженерної інфраструктурою;
- 65 км підпірних дамб на водосховищах і ставках.

Із 3 770 км дамб приблизно 3 000 км дамб справних, 770 км дамб потребують ремонту. За приблизними розрахунками, необхідна сума для їх ремонту – понад 215 млн гривень.

Крім того, до інженерної інфраструктури систем протипаводкового захисту відносяться понад 40,5 тис. гідротехнічних споруд: мостів, руслових шлюзів, перегороджувальних стінок та шлюзів-регуляторів різних типів, а також 202 польдерні насосні станції, з яких 20,3 тис. споруд потребують ремонтів на суму понад 121,7 тис. гривень.

**Незважаючи на це, з 2009 року фінансування на проведення капітальних ремонтів водогосподарських споруд, які виконують функції протипаводкового захисту, взагалі призупинено.**

Головна причина недофінансування заходів Загальнодержавної програми – вкрай обмежені асигнування державного бюджету. Необхідне коригування як планових показників протипаводкових заходів, визначених Загальнодержавною програмою, так і переліку виконавців цих робіт.

Водночас 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, передбачена необхідність розвитку державно-приватного партнерства у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям та реагування на них, що сприятиме 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.

Проведений аудит засвідчив, що через неповне, невчасне та неефективне виконання заходів протипаводкового захисту державі та її населенню завдано значних економічних збитків, які мають негативні соціальні наслідки. Очікуваних результативних показників виконання Загальнодержавної програми за напрямками протипаводкового захисту не досягнуто. Передбачені завдання першого етапу (до 2016 року) виконання Загальнодержавної програми не реалізовані.

Через невиконання протипаводкових заходів Загальнодержавної програми органи державної влади ризикують втратити репутацію серед населення, яке проживає на паводконебезпечних територіях. Отже, вирішення питання фінансового забезпечення заходів Загальнодержавної програми має бути одним із пріоритетів державної політики у сфері цивільного захисту, що відповідатиме основам національної безпеки держави.

## ВИСНОВКИ

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 паводконебезпечних територіях України.

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

## ПРОПОЗИЦІЇ

1. 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.

2. 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.

3. 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.

Член Рахункової палати

В.П. Пилипенко

**Узагальнена інформація про стан виконання Загальнодержавної програми  
за напрямками, що є предметом аудиту**

Найменування показника	2014 рік	2015 рік
Загальна інформація	Забезпечено відведення зворотних вод та захист від їх шкідливої дії на території площею 1,8 млн га; перекачано польдерними та дренажними насосними станціями, дренажними свердловинами 1,6 млрд м <sup>3</sup> води; у 52 сільських населених пунктах збудовані та реконструйовані локальні водопроводи; у 5 сільських населених пунктах збудовані каналізаційні мережі і мережі водовідведення; збудовано та реконструйовано 1,22 км берегоукріплювальних споруд; розчищено та врегульовано 3,3 км русел річок і водойм.	Забезпечено відведення зворотних вод та захист від їх шкідливої дії на території площею 1,8 млн га; перекачано польдерними та дренажними насосними станціями, дренажними свердловинами 1,213 млрд м <sup>3</sup> води; у 60 сільських населених пунктах збудовані та реконструйовані локальні водопроводи; у 16 сільських населених пунктах збудовані каналізаційні мережі і мережі водовідведення; збудовано та реконструйовано 8,405 км берегоукріплювальних споруд; розчищено та врегульовано 56,98 км русел річок і водойм; відремонтовано 53 гідротехнічні споруди; побудовано та відновлено 1,9 км захисних дамб.
<b>Захист сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод</b>		
Фінансування, передбачене програмою, тис. грн	134 610,0	149 510,0
у т. ч. з державного бюджету, тис. грн	104 610,0	120 510,0
Обсяг фінансування, передбачений джерелами фінансування на рік, тис. грн	28 772,0	190 869,4
у т. ч. з державного бюджету:	24 382,7	47 050,3
Фактично профінансовано, тис. грн	23 705,0	174 052,6
у т. ч. з державного бюджету, тис. грн	21 804,6	40 967,5
<b>Завдання 1.</b> Будівництво, реконструкція та капітальний ремонт гідротехнічних споруд, захисних протиаварійних дамб,	Протягом року розчищено 1,57 км русел річок, підвищено надійність трьох захисних гідротехнічних	Протягом року розчищено 56,5 км русел річок, відремонтовано

Найменування показника	2014 рік	2015 рік
берегоукріплювальних споруд, розчищення та регулювання русел річок і водойм, відновлення і підтримання сприятливого гідрологічного режиму та санітарного стану річок і водойм.	споруд на дніпровських водосховищах. Забезпечено захист одного населеного пункту та 0,073 тис. га сільськогосподарських угідь.	53 гідротехнічні споруди, реконструйовано 5,6 км берегоукріплювальних споруд.
<b>Завдання 2.</b> Зменшення інтенсивності поверхневого стоку.	Здійснено встановлення прибережних смуг уздовж річок і водойм (10 відс.).	Здійснено протиерозійні заходи на площі 49,7 га.
<b>Завдання 3.</b> Удосконалення організаційної структури водогосподарського комплексу для забезпечення захисту від шкідливої дії вод.	Придбано один технічний засіб для служби експлуатації протиповеневих споруд, продовжено роботи з розробки науково-дослідних робіт. Погашено кредиторську заборгованість за роботи, проведені у 2013 році (1535,22 тис. грн).	Виконано дві науково-дослідні роботи.
<b>Комплексний протипаводковий захист у басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету</b>		
Фінансування, передбачене програмою, тис. грн	445 800,0	508 700,0
у т. ч. з державного бюджету, тис. грн	277 600,0	289 900,0
Обсяг фінансування, передбачений джерелами фінансування на рік, тис. грн	8 712,1	29 030,1
у т.ч. з державного бюджету:	8 143,3	9 302,1
Фактично профінансовано, тис. грн	7 824,2	28 207,6
у т.ч. з державного бюджету, тис. грн	7 255,4	9 299,6
<b>Завдання 1.</b> Будівництво та реконструкція дамб, берегоукріплювальних споруд та регулювання русел річок.	Протягом року побудовано та відновлено 0,66 км берегоукріплення та розчищено понад 3,3 км русел річок. Забезпечено захист семи населених пунктів та 0,109 тис. га сільськогосподарських угідь.	Протягом року побудовано та відновлено 0,205 км берегоукріплення.
<b>Завдання 2.</b> Будівництво акумулювальних протипаводкових ємностей у гірських та рівнинних частинах річок, польдерів та протипаводкових водосховищ.	У зв'язку з відсутністю фінансування роботи не виконувалися.	
<b>Завдання 3.</b> Зменшення інтенсивності поверхневого стоку.	Продовжено виконання місцевих програм відродження малих річок і водойм, робіт щодо встановлення прибережних смуг.	Продовжено виконання місцевих програм відродження малих річок і водойм, робіт щодо встановлення прибережних смуг.
<b>Завдання 4.</b> Застосування сучасних методів прогнозування розвитку паводків, інформування населення про	Виконання заходів профінансовано на суму 244,61 тис. грн, або 1,6 відс.	У зв'язку з відсутністю фінансування роботи не виконувалися.

Найменування показника	2014 рік	2015 рік
можливість виникнення паводків.	від передбаченого програмою.	
<b>Завдання 5.</b> Будівництво та реконструкція протизсувних і протиселевих споруд.	У зв'язку з відсутністю фінансування роботи не виконувалися.	Відновлено автомобільних доріг місцевого значення протяжністю 0,135 км та один міст.
<b>Завдання 6.</b> Удосконалення організаційної структури водогосподарського комплексу для забезпечення протипаводкового захисту.	Продовжено розроблення та коригування проектів на виконання робіт з будівництва, реконструкції та капітального ремонту водогосподарських об'єктів. Науково-дослідні роботи не виконувалися.	У зв'язку з відсутністю фінансування роботи не виконувалися, науково-дослідні роботи не виконувалися.
<b>Комплексний протипаводковий захист у басейні р. Тиси у Закарпатській області</b>		
Фінансування, передбачене програмою, тис. грн	163 300,0	189 600,0
у т. ч. з державного бюджету, тис. грн	157 200,0	183 100,0
Обсяг фінансування, передбачений джерелами фінансування на рік, тис. грн	71 605,0	15 344,6
у т. ч. з державного бюджету, тис. грн:	6 421,7	15 344,6
Фактично профінансовано, тис. грн	14 079,1	15 344,6
у т. ч. з державного бюджету, тис. грн	6 421,7	15 344,6
<b>Завдання 1.</b> Будівництво та реконструкція дамб, берегоукріплювальних споруд і регулювання русел річок.	Протягом року побудовано та відновлено 0,26 км захисних дамб, 0,56 км берегоукріплювальних споруд. Забезпечено захист одного населеного пункту та 0,1 тис. га сільськогосподарських угідь.	Протягом року побудовано та відновлено 1,9 км захисних дамб, 2,6 км берегоукріплювальних споруд, розчищено 0,485 км русел річок.
<b>Завдання 2.</b> Будівництво акумулювальних протипаводкових ємностей у гірських та рівнинних частинах річок, польдерів та протипаводкових водосховищ.	У зв'язку з відсутністю фінансування роботи не виконувалися.	У зв'язку з відсутністю фінансування роботи не виконувалися.
<b>Завдання 3.</b> Удосконалення нормативно-правової бази та організаційної структури водогосподарського комплексу для забезпечення протипаводкового захисту.	Продовжено виконання місцевих програм відродження малих річок і водойм, робіт для встановлення прибережних смуг.	У зв'язку з відсутністю фінансування роботи не виконувалися.
<b>Завдання 4.</b> Будівництво та реконструкція протизсувних і протиселевих споруд.	У зв'язку з відсутністю фінансування роботи не виконувалися.	У зв'язку з відсутністю фінансування роботи не виконувалися.
<b>Завдання 5.</b> Удосконалення системи спостереження та прогнозування паводків.	У зв'язку з відсутністю фінансування роботи не виконувалися.	У зв'язку з відсутністю фінансування роботи не виконувалися.