

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 13.09.2017 № 18-4

Ефективність системи протипаводкового захисту України

(звіт підготовлений у рамках співпраці з Німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ) за проектом “Підтримка реформи управління державними фінансами”)

(повна версія)

Київ 2017

Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням (ст. 98 Конституції України).

Організацію, повноваження та порядок діяльності Рахункової палати визначає Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII “Про Рахункову палату”.

Цей Закон визначає, що повноваження, покладені на Рахункову палату Конституцією України, здійснюються через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

Державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів.

Рахункова палата застосовує у своїй діяльності основні принципи діяльності Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), Європейської організації вищих органів фінансового контролю (EUROSAI) та Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю (ISSAI) в частині, що не суперечить Конституції та законам України.

Список скорочень

ВРУ	Верховна Рада України
ДБУ	Державний бюджет України
Державна програма	Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року, затверджена Законом України від 24.05.2012 № 4836-VI
Держводагентство	Державне агентство водних ресурсів України
Держкомзем	Державний комітет із земельних ресурсів України
Директива № 2007/60/ЄС	Директива Європейського Парламенту і Ради Європейського Союзу № 2007/60/ЄС про оцінку та управління ризиками затоплення
Додаток № 2 Державної програми	Додаток 2 “Завдання і заходи з виконання Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року” 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-VI
ДСНС	Державна служба України з надзвичайних ситуацій
ДФОНПС	Державний фонд охорони навколишнього природного середовища
ЄС	Європейський Союз
Закон № 1264	Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII “Про охорону навколишнього природного середовища”
Закон № 1621	Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV “Про державні цільові програми”
Закон № 1641	Закон України від 04.10.2016 № 1641 “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом”
КМУ	Кабінет Міністрів України
Мінприроди	Міністерство екології та природних ресурсів України
МС ВОФК	Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю (ISSAI)
Порядок № 106	Порядок розроблення та виконання державних цільових програм, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 106
Порядок № 137	Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для захисту від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, комплексного протипаводкового захисту в басейні р. Тиса у Закарпатській області, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 137
Угода про асоціацію Україна - ЄС	Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони

ЗМІСТ

УЗАГАЛЬНЮЮЧІ РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ	5
<i>1.1. Підстава для аудиту</i>	<i>7</i>
<i>1.2. Цілі аудиту</i>	<i>11</i>
<i>1.3. Обсяг аудиту</i>	<i>11</i>
<i>1.4. Методика та методи аудиту</i>	<i>13</i>
2. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ	14
<i>2.1. Міністерство екології та природних ресурсів України</i>	<i>14</i>
<i>2.2. Державне агентство водних ресурсів України</i>	<i>22</i>
<i>2.3. Державна служба України з надзвичайних ситуацій</i>	<i>30</i>

УЗАГАЛЬНЮЮЧІ РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ

1. Рахункова палата, відповідно до річного плану роботи, вимог Закону України “Про Рахункову палату” та за підтримки Німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ), провела аудит ефективності системи протипаводкового захисту.

Від наслідків повеней і паводків потерпає 27 відс. території України, де проживає майже третина населення.

У результаті паводків люди гинуть і втрачають домівки, вимушені переселятися на більш небезпечні території, страждає від завданої шкоди навколишнє середовище, занепадає економічний розвиток цілих регіонів.

Зокрема, сумарні збитки від паводка 2008 року становили понад 5,7 млрд гривень. На ліквідацію наслідків цього стихійного лиха з державного бюджету було спрямовано 4 млрд грн, з яких 0,5 млрд грн – на виплату матеріальної грошової допомоги сім'ям загиблих і постраждалому населенню.

Але паводкові процеси важко прогнозовані. Отже, система протипаводкового захисту держави повинна бути в постійній готовності до їх можливого виникнення.

Розбудова та утримання у функціональному стані системи протипаводкового захисту, відповідно до Цивільного та Водного кодексів України, є обов'язком держави.

При цьому, згідно з міжнародним досвідом, використання ресурсів держави на розвиток системи протипаводкового захисту та утримання її в експлуатаційному стані є більш ефективним та економічно вигідним, ніж на відшкодування завданих збитків.

1. Аудит засвідчив, що Кабінет Міністрів України, Мінприроди, Держводагентство і ДСНС, як і в попередні періоди, не приділяли належної уваги питанням розвитку та ефективного функціонування системи протипаводкового захисту держави.

Ці органи не використали всіх наданих їм законами України повноважень щодо формування та ефективної реалізації відповідної державної політики.

У результаті досі остаточно не завершено створення підсистеми протипаводкового захисту єдиної державної системи цивільного захисту держави.

2. Верховна Рада України у 2012 році затвердила Державну програму, яка визначає напрями розвитку системи протипаводкового захисту держави та відповідні заходи на період до 2021 року, але організаційні структури Мінприроди та Держводагентства чітко не визначають структурних підрозділів, відповідальних за протипаводковий захист.

Зазначене призвело до незабезпечення цими органами ефективної координації роботи за Державною програмою та контролю за її виконанням.

Як наслідок, на сьогодні Державна програма не приведена у відповідність із вимогами чинного законодавства, методика оцінки ефективності її виконання не розроблена, а аналіз ефективності виконання її заходів не здійснюється.

3. У 2015 році ВРУ змінила бюджетне законодавство, через що Державна програма фактично втратила своє головне джерело фінансування.

Із запланованих Державною програмою на виконання протипаводкових заходів протягом 2014–2016 років 1,7 млрд грн державним бюджетом було передбачено лише 126,5 млн грн (7,4 відсотка). З 2016 року фінансування протипаводкових заходів програми фактично зупинено.

Як наслідок, передбачені Державною програмою результативні показники не досягнуті.

4. У результаті неефективних управлінських рішень Мінприроди та Держводагентства збільшилася кількість недобудованих протипаводкових об'єктів, які не здатні захистити населення та об'єкти інфраструктури. При цьому збудовані об'єкти протипаводкового захисту руйнуються внаслідок неналежної експлуатації.

Такий стан свідчить про незабезпечення державою конституційних прав громадян на безпечне життя та створює значні ризики, зокрема у сфері національної безпеки.

5. Після підписання і ратифікації Угоди про асоціацію Україна – ЄС органи державної влади України зобов'язалися створити в державі ефективну систему управління ризиками затоплення. Вчасне невиконання цих зобов'язань загрожує репутації країни.

6. За результатами проведеного аудиту Рахункова палата рекомендує:

Верховній Раді України звернути увагу органів державної влади на забезпечення ефективної системи протипаводкового захисту, планового та послідовного фінансування недобудованих об'єктів протипаводкового захисту та їх утримання у функціональному стані;

Кабінету Міністрів України ініціювати оновлення Державної програми та посилити контроль за вчасним виконанням зобов'язань за Угодою про асоціацію Україна – ЄС;

Мінприроди та Держводагентству забезпечити усунення виявлених під час аудиту недоліків і виконати надані рекомендації.

1. ПЕРЕДУМОВИ ПРОВЕДЕННЯ АУДИТУ

1.1. Підстава для аудиту

Людина та її безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а захист її життя – обов'язком держави (ст. 3 Конституції України).

Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50 Конституції України). 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 (ст. 56 Конституції України).

Законом України “Про основи національної безпеки України” (ст. ст.7 і 8) однією з головних реальних і потенційних загроз національній безпеці України та стабільності в суспільстві визначається зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій. Це вимагає вжиття організаційних, економічних та інженерно-технічних заходів, які, зокрема, включають будівництво протиповіневих споруд і їх утримання у функціональному стані, для зниження ризиків виникнення надзвичайних ситуацій до прийнятних рівнів.

Правові відносини щодо запобігання шкідливим діям вод та ліквідації їх наслідків врегульовані Водним кодексом України, схваленим Верховною Радою України 06.06.95 за № 213/95-ВР.

Довідково. 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.

Відповідно до Водного кодексу, організація і координація робіт, пов'язаних із запобіганням наслідкам шкідливої дії вод та їх ліквідацією, належить до компетенції Кабінету Міністрів України.

Взаємодія органів виконавчої влади України в системі протипаводкового захисту, передбачена чинними нормативно-правовими актами, відображена на схемі 1.

Від негативних наслідків повеней і паводків потерпає 27 відс. території України (165 тис. кв. км), де проживає майже третина населення¹. Практично немає територій держави, де б не відчувався час від часу негативний вплив паводків і повеней.

Паводки можуть призвести до загибелі людей, переселення населення, занепаду економічного розвитку, завдати шкоду навколишньому середовищу.

¹ Інформація Державного агентства водних ресурсів України.

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



За останні 15 років в Україні значні паводки, що призвели до виникнення надзвичайних ситуацій і супроводжувалися людськими жертвами, спостерігалися у 1995, 1997, 1998, 2001 і 2008 роках.

При цьому, якщо за період 2005–2008 років з державного бюджету на виконання заходів протипаводкових програм спрямовано близько 0,7 млрд грн, то сумарні збитки від паводка 2008 року становили понад 5,7 млрд гривень².

На ліквідацію наслідків цього стихійного лиха з державного бюджету було спрямовано 3,5 млрд гривень. Крім того, КМУ виділено кошти резервного фонду державного бюджету в сумі 0,5 млрд грн, які спрямовано на виплату матеріальної грошової допомоги сім'ям загиблих і постраждалому населенню.

Проте паводкові процеси важко прогнозовані, що обумовлює необхідність постійної готовності системи протипаводкового захисту держави до їх можливого виникнення. Водночас використання ресурсів держави на підтримання готовності системи протипаводкового захисту є більш ефективним, ніж на відшкодування завданих збитків.

При цьому, як зазначено в МС ВОФК 5510 “Аудит зниження ризиків катастроф” (п. 1.4), “інвестиції у зниження ризиків катастроф зберігають життя та полегшують страждання. Вони забезпечують значно більшу продуктивність та ефективність використання ресурсів, ніж у разі оплати заходів реагування на подолання наслідків катастрофи. За даними багатьох досліджень, витрати на зниження ризиків катастроф забезпечують високий рівень рентабельності: один долар, інвестований у зниження ризиків катастроф, може зекономити від двох до десяти доларів на ліквідацію наслідків катастроф і відновлення”.

Отже, обрана тема для аудиту є актуальною і має важливе соціальне та економічне значення для України.

Рахункова палата під час попередніх аудитів уже розглядала питання ефективності протипаводкового захисту держави.

Зокрема, у 2008 році Рахункова палата провела аудит ефективності виконання протипаводкових програм (звіт від 25.11.2008 № 26-7).

Протягом 2011–2012 років проведено перевірку ефективності використання коштів державного бюджету на виконання Державної цільової програми комплексного протипаводкового захисту в басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету (звіт від 08.06.2011 № 11-4) і аудит стану виконання Програми комплексного протипаводкового захисту в басейні р. Тиси у Закарпатській області на 2006–2015 роки (звіт від 26.06.2012 № 12-1).

Окремі питання ефективності протипаводкового захисту також досліджувались у 2013 році під час аудиту використання коштів державного бюджету на екологічне оздоровлення басейну річки Дніпро (звіт від 12.03.2014 № 5-2) і у 2014 році – аудит ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на гідрометеорологічну діяльність (звіт від 11.06.2014 № 12-3).

² Звіт Рахункової палати про результати аудиту ефективності виконання протипаводкових програм від 25.11.2008 № 26-7.

У 2015 році Рахунковою палатою проведено аудит ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь (звіт від 26.02.2015 № 3-3).

Проведені контрольні заходи засвідчили проблемний стан протипаводкового захисту.

Головна проблема – незабезпечення КМУ повного та стабільного фінансування державних протипаводкових програм і низька координація роботи їх виконавців.

Крім того, контрольні заходи засвідчили незабезпечення належного контролю Мінприроди та Держводагентства за ефективним управлінням бюджетними коштами, спрямованими на протипаводковий захист, та їх використанням.

Аудити виявили також високий ступінь зносу механізмів і обладнання гідротехнічного та гідрометеорологічного комплексів держави. Як наслідок – ризику їх неналежного функціонування та невиконання функцій захисту населених пунктів і сільськогосподарських угідь та запобігання їхньому підтопленню.

Додаткової актуальності темі аудиту надають зобов'язання КМУ щодо вчасного впровадження положень Директиви Європейського Парламенту і Ради Європейського Союзу № 2007/60/ЄС про оцінку та управління ризиками затоплення в рамках реалізації Угоди про асоціацію України – ЄС, яка набула чинності в червні 2014 року.

Мета Директиви № 2007/60/ЄС – розроблення плану заходів з оцінки й управління ризиками повеней, який спрямований на зменшення негативних наслідків для здоров'я людей, довкілля, культурної спадщини і економічної діяльності.

При цьому в Директиві № 2007/60/ЄС зазначено, що повені можуть призвести до людських жертв, міграції населення, завдати шкоди довкіллю та економічному становищу країни в цілому.

Для того щоб заходи із зниження ризиків повеней були ефективними, потрібна їхня координація в межах усього річкового басейну.

Згідно з додатком ХХХ до Угоди про асоціацію Україна – ЄС, визначені такі строки імплементації положень Директиви № 2007/60/ЄС з дати набрання чинності цією Угодою:

- протягом двох років прийняти національне законодавство та визначити уповноважений орган (2016 рік);
- протягом чотирьох років провести попередню оцінку ризиків затоплення (2018 рік);
- протягом шести років підготувати та впровадити карти загроз і ризиків затоплення (2020 рік);

- протягом восьми років впровадити плани управління ризиками затоплення (2022 рік).

Недотримання термінів імплементації загрожує репутації органів державної влади України.

1.2. Цілі аудиту

Цілі аудиту:

- сприяти реалізації всіх рекомендацій Рахункової палати, наданих за результатами попередніх контрольно-аналітичних заходів;

- сприяти підвищенню ефективності діяльності об'єктів аудиту у сфері забезпечення протипаводкового захисту, надавши рекомендації щодо покращення їх організаційної структури та внутрішніх процесів;

- сприяти продуктивному, результативному та економному використанню бюджетних коштів, а також законному і своєчасному прийняттю управлінських рішень об'єктами аудиту.

1.3. Обсяг аудиту

Предметом аудиту були бюджетні кошти, передбачені законами України про державний бюджет за двома бюджетними програмами і спрямовані на виконання протипаводкових заходів, визначених Державною програмою. Перелік бюджетних програм та органи, відповідальні за використання бюджетних коштів, наведено в табл. 1.

Таблиця 1

Перелік бюджетних програм, які підлягали аудиту, та розпорядники їхніх коштів

Назва бюджетної програми	Органи, відповідальні за використання бюджетних коштів (розпорядники бюджетних коштів)
“Захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, в тому числі в басейні р. Тиса у Закарпатській області” (бюджетна програма № 1)	Міністерство екології та природних ресурсів України (головний розпорядник); Державне агентство водних ресурсів України (відповідальний виконавець бюджетної програми)
“Гідрометеорологічна діяльність” (бюджетна програма № 2)	Міністерство внутрішніх справ України (головний розпорядник коштів у 2015–2016 роках); Державна служба України з надзвичайних ситуацій (головний розпорядник у 2014 році та відповідальний виконавець бюджетної програми у 2014–2016 роках)

Об'єктами аудиту обрано розпорядників бюджетних коштів, які відповідальні за виконання заходів Державної програми згідно із зазначеними бюджетними програмами, а саме:

Міністерство екології та природних ресурсів України (державний замовник програми та виконавець її заходів);

Державне агентство водних ресурсів України (державний замовник програми та виконавець її заходів);

Державну службу України з надзвичайних ситуацій (виконавець заходів програми).

Довідково. Міністерство внутрішніх справ України не є об'єктом аудиту, оскільки не є виконавцем заходів Державної програми за зазначеними напрямками. Також об'єктами аудиту не є місцеві органи влади, оскільки повноваження Рахункової палати не поширюються на аудит використання коштів місцевих бюджетів.

Обсяг коштів, які було заплановано та використано на виконання заходів Державної програми, відповідно до напрямів використання бюджетних коштів, визначених паспортами бюджетних програм, наведено в табл. 2.

Таблиця 2

Асигнування державного бюджету, за рахунок яких здійснювались видатки на протипаводкові заходи, визначені Державною програмою у 2014–2016 роках

млн грн

Напрями використання коштів	2014 рік		2015 рік		2016 рік	
	план	факт	план	факт	план	факт
Бюджетна програма № 1, у т. ч.:	39,0	35,5	71,7	65,6	15,8	12,5
- захист сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод	4,7	2,6	46,3	40,2	15,8	12,5
- комплексний протипаводковий захист у басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету	8,4	7,5	9,3	9,3	0,0	0,0
- комплексний протипаводковий захист у басейні р. Тиси у Закарпатській області	6,4	6,4	15,3	15,3	0,0	0,0
- погашення кредиторської заборгованості	19,5	19,0	0,8	0,8	0,0	0,0
Бюджетна програма № 2	170,9	170,8	188,7	188,6	220,5	220,4

Звертаємо увагу, що асигнування державного бюджету за бюджетною програмою № 2, спрямовані на виконання протипаводкових заходів, паспортами бюджетної програми окремо не визначені.

Зазначене унеможливило відокремлення видатків, спрямованих на виконання заходів Державної програми, від видатків, спрямованих на іншу діяльність ДСНС.

1.4. Методика та методи аудиту

Враховуючи вимоги статті 3 Закону України від 02.07.2015 № 576 “Про Рахункову палату”, при проведенні аудиту застосовані Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю (ISSAI) в частині, що не суперечить Конституції та законам України. Крім того, під час аудиту використані загальні рекомендації з проведення аудиту ефективності використання державних коштів, затверджені постановою Колегії Рахункової палати від 12.07.2006 № 18-4.

У ході аудиту головна увага приділялася питанням ефективності реалізації заходів Державної програми. Водночас, зважаючи, що обрана тема аудиту складна і потребує комплексного підходу, додатково використані елементи аудиту відповідності.

Під час аудиту застосовані такі методи:

- аналізу та порівняння документів щодо організації роботи та виконання покладених на об’єкти аудиту завдань;
- аналізу та порівняння нормативних і розпорядчих актів об’єктів аудиту;
- аналізу та порівняння публічної і відомчої звітності об’єктів аудиту;
- опитування посадових осіб об’єктів аудиту, інтерв’ю;
- отримання документів згідно з письмовими запитами Рахункової палати;
- аналізу даних попередніх аудитів Рахункової палати, що стосуються обраної теми.

Для цілей аудиту використані матеріали експертного аналізу нормативно-правової бази у сфері протипаводкового захисту, підготовлені у 2015 році департаментом з питань правового забезпечення в межах аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь.

Суттєвих змін протягом 2015–2016 років до нормативно-правових актів, що регулюють сферу дослідження, не внесено, що дало можливість здійснити повторний аналіз нормативно-правової бази.

2. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ

2.1. Міністерство екології та природних ресурсів України

2.1.1. Мінприроди вчасно не виконало рекомендації Рахункової палати щодо актуалізації показників Державної програми, що унеможливило виконання програми в планових обсягах.

2.1.1.1. Законодавча база

Рахункова палата у 2015 році провела аудит ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь.

Аудит засвідчив, що заходи Державної програми, починаючи з першого року її реалізації (2013 рік), не фінансуються в планових обсягах.

У 2013 році видатки державного бюджету становили 38,1 відс. від обсягу коштів, запланованою Державною програмою, а на 2014 рік – 7,2 відсотка. Зазначене створювало ризики невиконання Державної програми у встановлені нею терміни й обумовлювало необхідність коригування планових показників.

Згідно із Законом України від 18.03.2004 № 1621-IV “Про державні цільові програми” (далі – Закон № 1621), 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.

За результатами аудиту Колегія Рахункової палати (Висновок від 26.02.2015 № 7/3-3) рекомендувала Мінприроди подати на розгляд Кабінету Міністрів України законопроект про внесення змін до Державної програми.

Зміни мали уточнити державного замовника програми, переглянути її завдання та заходи, а також очікувані результати та прогнозні обсяги фінансування.

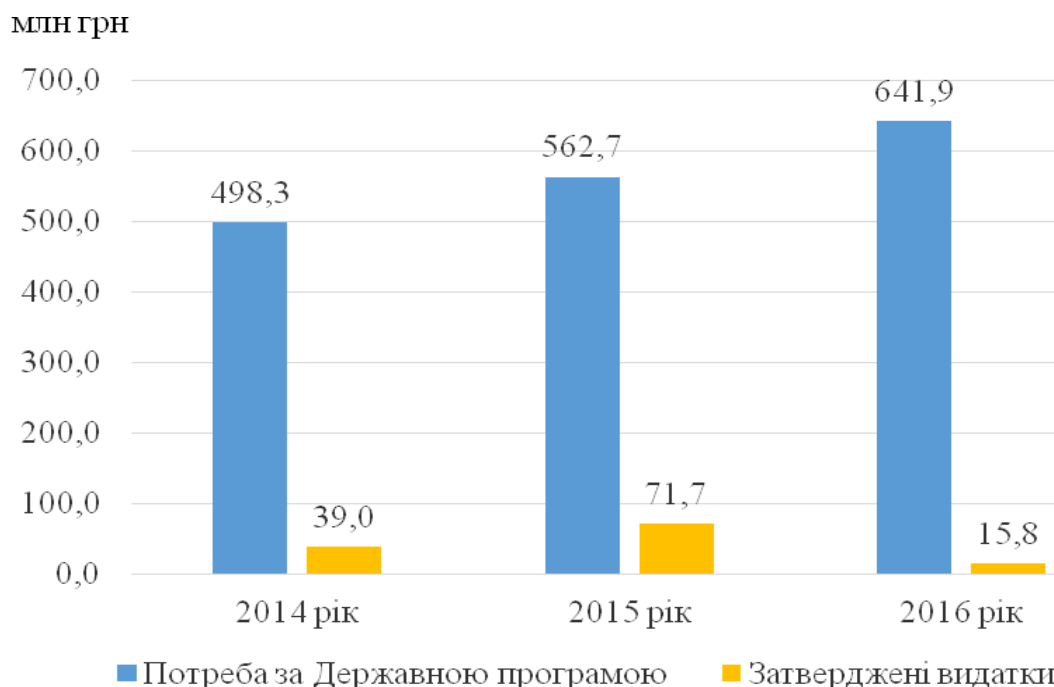
2.1.1.2. Виявлений стан справ і висновок

Мінприроди вчасно не ініціювало розроблення та внесення запропонованих Рахунковою палатою змін до Державної програми. У результаті невиконання Мінприроди цієї рекомендації Державна програма є неактуальною, а визначені нею планові показники – недосяжними.

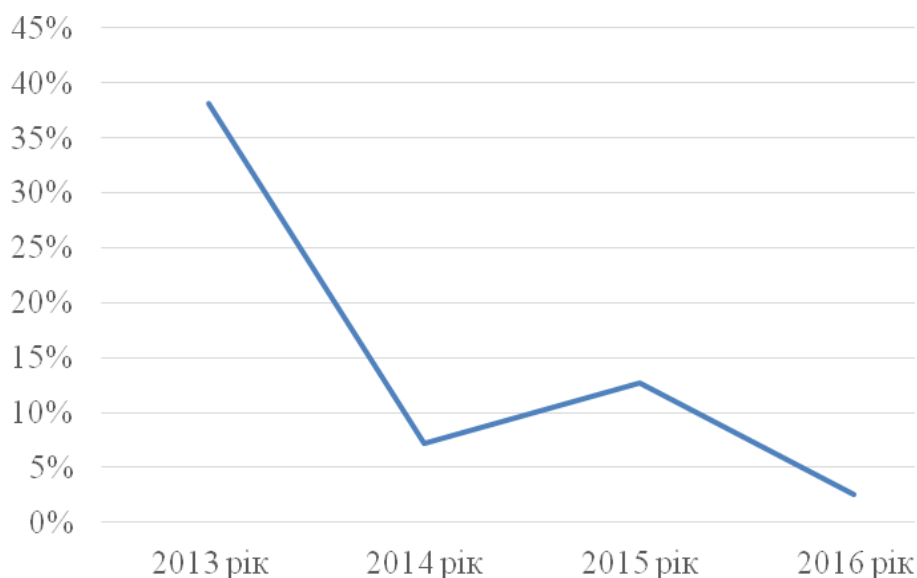
Аудитом встановлено, що на протипаводкові заходи Державної програми у 2015 році були затверджені видатки державного бюджету в сумі 71,7 млн грн, що становить 12,7 відс. від планових показників на цей період.

У 2016 році затверджені бюджетні видатки становили 15,8 млн грн, або 2,5 відс. плану, що ілюструють наведені нижче діаграми 1 і 2.

Діаграма 1. Дані про планову річну потребу на виконання протипаводкових заходів, визначених Державною програмою, і видатки, затверджені державним бюджетом



Діаграма 2. Дані про забезпечення затвердженими видатками державного бюджету планових показників Державної програми на відповідний період (%)



Водночас протягом 2012–2014 років у державі відбулася реорганізація органів державної влади. У результаті функції окремих центральних органів виконавчої влади – виконавців протипаводкових заходів Державної програми були передані іншим органам виконавчої влади, що відображено на схемі 2.

Схема 2. Стан і наслідки реорганізації органів виконавчої влади – виконавців протиаводкових заходів Державної програми



Новостворені органи, однак, вже не визначалися виконавцями заходів Державної програми і цільові кошти на її реалізацію не отримували.

Приклад 1:

Відповідно до додатка № 2 Державної програми, за Мінприроди було закріплено виконання двох заходів у 2014 році за напрямом “Комплексний протиаводковий захист у басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету”: оновлення та складення топографічних карт. Плановий річний обсяг фінансування зазначених робіт – 8 млн гривень.

За поясненням Міністерства, ці заходи під час розроблення Державної програми планувалися до виконання Державній службі геодезії, картографії та кадастру (далі – Служба), що діяла, відповідно до свого положення (Положення про Державну службу геодезії, картографії та кадастру, затверджене постановою КМУ від 24.09.2005 № 979), у складі Мінприроди та йому підпорядковувалася.

У 2009 році змінами до положення Служба була передана до складу Державного комітету земельних ресурсів і надалі ліквідована відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 22.02.2012 № 200 “Деякі питання Державної служби геодезії, картографії та кадастру”.

Як наслідок, Мінприроди визначені йому Державною програмою протиаводкові заходи не виконувало. Планами природоохоронних заходів на 2014–2016 роки виконання зазначених робіт не передбачалося.

2.1.1.3. Рекомендації

Рахункова палата повторно рекомендує Мінприроди ініціювати перед Кабінетом Міністрів України розроблення змін до Державної програми.

Ці зміни мають також врахувати фактичне досягнення планових показників Державної програми, зміни законодавства, що відбулися протягом 2014–2016 років, і наявний фінансовий стан держави.

2.1.2. У Мінприроди не визначено структурного підрозділу, відповідального за формування державної політики у сфері протиаводкового захисту, що призводить до неналежного контролю за виконанням Державної програми та невиконання вимог законодавчих актів у сфері протиаводкового захисту.

2.1.2.1. Законодавча база

Згідно з Водним кодексом, Кабінет Міністрів України відповідає за організацію і координацію робіт, пов'язаних з попередженням та ліквідацією наслідків шкідливої дії вод (ст. 14). Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, відповідає за організацію виконання цих робіт (ст. 16).

Згідно із Законом України від 27.02.2014 № 794-VII “Про Кабінет Міністрів України”, виконання завдань і повноважень, покладених на Кабінет Міністрів України, забезпечує Міністр у відповідній сфері. Міністр також спрямовує та координує діяльність відповідних центральних органів виконавчої влади.

Центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, є Державне агентство водних ресурсів України (Держводагентство). Кабінет Міністрів України спрямовує і координує діяльність Держводагентства через Міністра екології та природних ресурсів.

Відповідно до Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністр затверджує структуру апарату Мінприроди, положення про структурні підрозділи та визначає структурний підрозділ апарату Мінприроди, що відповідає за взаємодію з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр.

Також Міністр визначає порядок обміну інформацією між Мінприроди та центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, періодичність її подання.

Відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, врегульовані Кодексом цивільного захисту України, прийнятим Верховною Радою України від 02.10.2012 № 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.

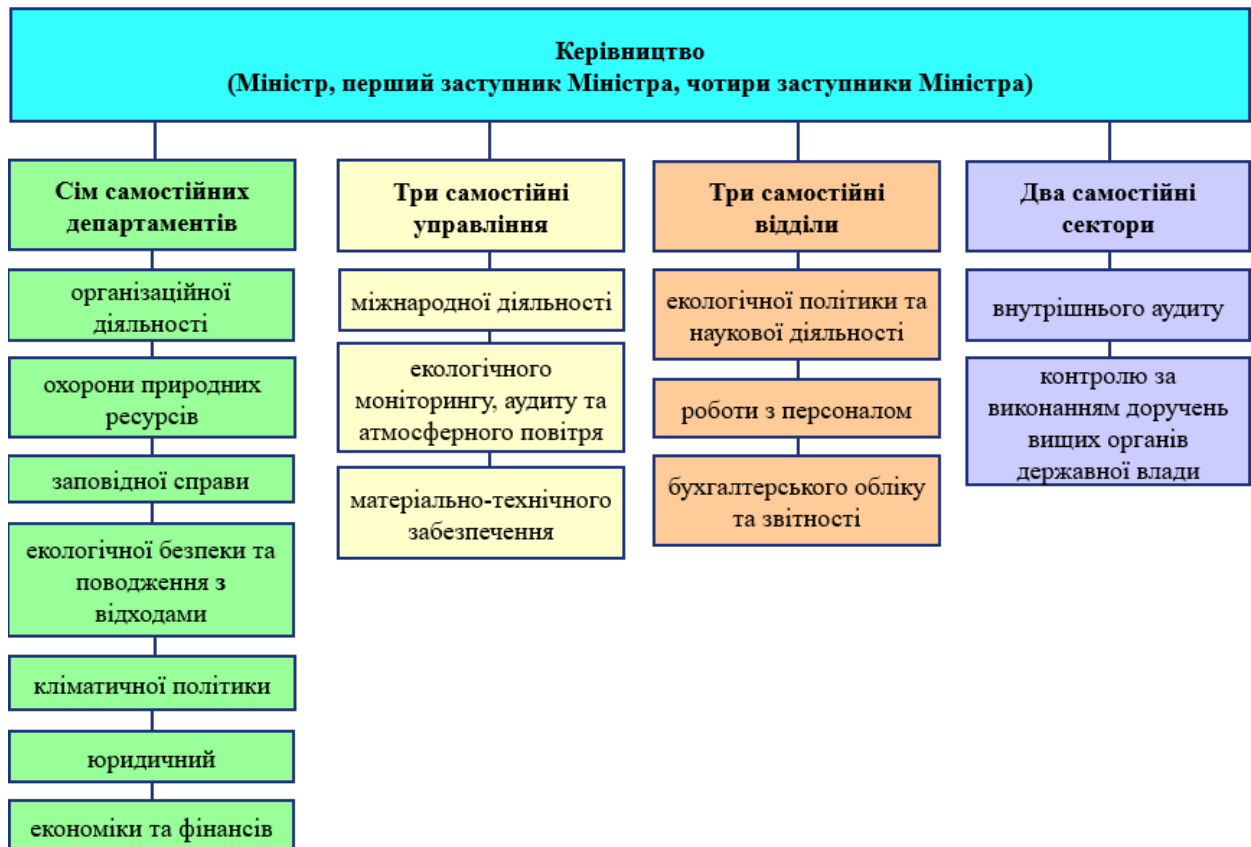
Функціональні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту (далі – функціональні підсистеми) створюються центральними органами виконавчої влади у відповідній сфері суспільного життя.

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.

2.1.2.2. Виявлений стан справ і висновки

У положеннях про структурні підрозділи Міністерства чітко не визначені повноваження щодо взаємодії з Держводагентством. Структура апарату Міністерства наведена на схемі 3.

Схема 3. Структура апарату Мінприроди, яка діяла станом на 31.12.2016



Фактичний супровід Держводагентства і контроль за виконанням протипаводкових заходів Державної програми в Мінприроди здійснює департамент охорони природних ресурсів.

Це створює ризики неналежного формування державної політики у сфері водного господарства та протипаводкового захисту, а також контролю та оцінки ефективності її реалізації.

Зокрема, аудитом встановлено, що на виконання п. 29 Порядку розроблення та виконання державних цільових програм, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 106 (далі – Порядок

№ 106), Мінприроди розробило та затвердило³ Методику оцінки ефективності реалізації регіональних природоохоронних та державних (загальнодержавних) цільових екологічних програм.

Водночас цю Методику неможливо застосувати повною мірою до оцінки ефективності реалізації протипаводкових заходів Державної програми.

Зазначене обумовлене тим, що Державна програма реалізується не тільки за природоохоронними напрямками, а також за напрямками цивільного захисту, до яких і належить протипаводковий захист.

Крім того, аудит засвідчив, що інформація про хід виконання Державної програми на веб-сайті Мінприроди не розміщена, положення про функціональну підсистему протипаводкових заходів не розроблене.

Усе це є наслідком недостатньої взаємодії Мінприроди та Держводагентства. Зокрема, порядок обміну інформацією між Міністерством і Держводагентством не визначено.

2.1.2.3. Рекомендації

Рахункова палата пропонує Мінприроди визначити структурний підрозділ, що відповідатиме за взаємодію з Держводагентством, і порядок обміну інформацією між ними.

Рахункова палата рекомендує закріпити за визначеним структурним підрозділом, зокрема, завдання з формування державної політики у сфері протипаводкового захисту. Також передбачити в положенні про цей підрозділ такі завдання, як супровід, контроль та оцінка ефективності виконання державних програм, замовником і виконавцем яких є Держводагентство.

Крім того, на думку Рахункової палати, Мінприроди доцільно розробити окрему методику оцінки ефективності реалізації Державної програми, враховуючи її комплексність і багатонаправленість.

2.1.3. Мінприроди не використало всіх наявних можливостей для забезпечення повноти фінансування запланованих протипаводкових заходів Державної програми. У результаті планові заходи не забезпечені відповідними джерелами видатків і залишаються недофінансованими.

2.1.3.1 Законодавча база

Державною 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.

Державною 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.

³ Наказ Мінприроди від 15.10.2012 № 491.

Згідно із Законом України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ “Про охорону навколишнього природного середовища” (далі – Закон № 1264), 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 (далі – ДФОНПС).

Довідково. ДФОНПС утворюється за рахунок частини екологічного податку; добровільних внесків підприємств, установ, організацій, громадян та інших надходжень; частини грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності, згідно з чинним законодавством. Розподіл коштів ДФОНПС здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням Мінприроди.

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

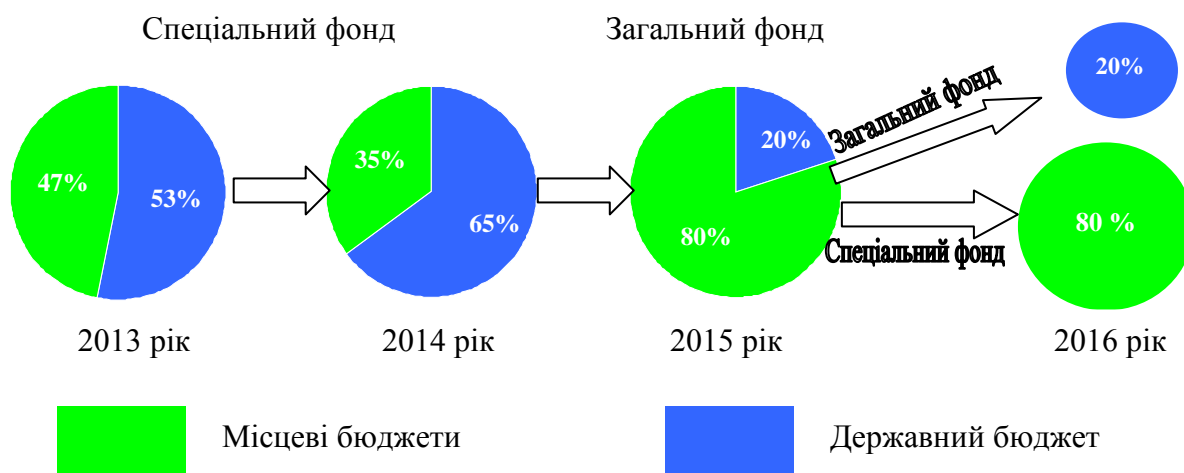
2.1.3.2. Виявлений стан справ і висновки

До 2015 року фінансування протипаводкових заходів здійснювалося Мінприроди за рахунок частини коштів ДФОНПС, який формується за рахунок платежів, що надходять до спеціального фонду державного бюджету, у тому числі екологічного податку.

Після прийняття у 2014 році змін до Бюджетного кодексу України з 01.01.2015 екологічний податок перестав бути складовою спеціального фонду державного бюджету. Кошти від сплати екологічного податку стали зараховуватися до загального фонду та втратили цільове призначення.

Крім того, зменшилася частка екологічного податку, який зараховується до державного бюджету (з 47 відс. у 2013 році до 20 відс. з 2015 року), що ілюструє на схемі 4.

Схема 4. Співвідношення зарахування надходження від екологічного податку в розрізі бюджетів різних рівнів у 2013–2016 роках відповідно до Бюджетного кодексу України

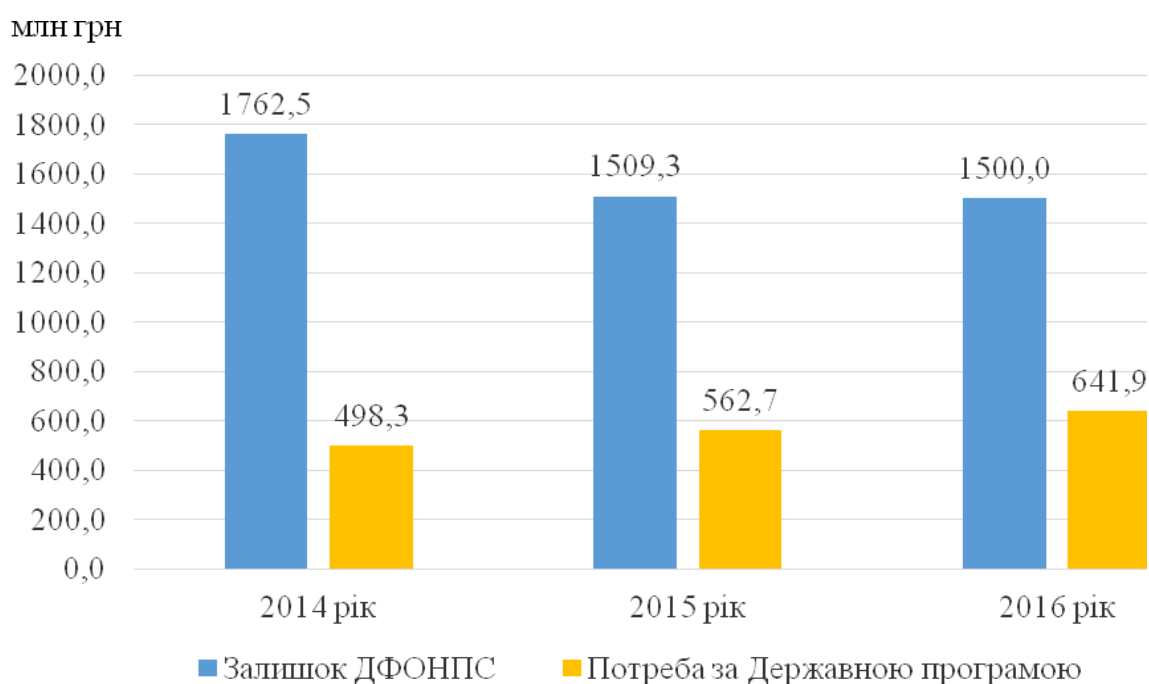


Як свідчать наведені дані, протягом 2015–2016 років унаслідок політики бюджетної децентралізації основні кошти екологічного податку зосереджувалися в місцевих бюджетах.

Зміни бюджетного законодавства призвели до незабезпечення фінансовими ресурсами заходів Державної програми, зокрема на державному рівні. У результаті Державна програма не забезпечена відповідними джерелами видатків, що потребує її перегляду та приведення визначених нею показників до реальних можливостей державного бюджету.

Разом з тим проведений аудит засвідчив низький рівень використання коштів ДФОНС. Унаслідок цього утворився значний нерозподілений залишок його коштів (діаграма 3).

Діаграма 3. Видатки на протипаводкові заходи, передбачені Державною програмою, та залишки коштів у ДФОНПС у 2014–2016 роках



Згідно з діаграмою 3, протягом 2014–2016 років нерозподілений залишок коштів у ДФОНПС коливався в межах 1762,5–1500,0 млн грн, при цьому планова потреба за Державною програмою становила 1702,9 млн гривень.

Цей розмір залишку коштів за поданням Мінприроди окремими рішеннями КМУ міг забезпечити повне виконання планових показників Державної програми. Водночас Мінприроди не використало такої можливості.

Приклад 2:

Кабінет Міністрів України розпорядженням від 11.10.2016 № 738-р виділив Мінприроди (для Держводагентства) кошти в сумі 15,6 млн грн за рахунок залишку коштів ДФОНПС, який утворився станом на 01.01.2016, для завершення у 2016 році будівництва гідротехнічної споруди на Північно-Кримському каналі.

При цьому Кабінет Міністрів України доручив Держводагентству забезпечити використання виділених згідно з цим розпорядженням коштів відповідно до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для захисту від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, в тому числі в басейні р. Тиса у Закарпатській області, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 137.

2.1.3.3. Рекомендації

Рахункова палата рекомендує Мінприроди ініціювати перед Кабінетом Міністрів України питання перерозподілу залишку коштів ДФОНПС з метою спрямування їх частини на розбудову системи протипаводкового захисту шляхом надання цих коштів виконавцям заходів Державної програми.

Крім того, Рахункова палата вважає за доцільне Мінприроди ініціювати перед КМУ внесення змін до Державної програми в частині забезпечення фінансування окремих її заходів за рахунок місцевих бюджетів.

Зазначене дасть можливість знизити планове навантаження на державний бюджет.

2.2. Державне агентство водних ресурсів України

2.2.1. Відсутність у Держводагентстві окремого структурного підрозділу, відповідального за протипаводковий захист і експлуатацію протипаводкових споруд, призводить до нескоординованих дій з питань виконання протипаводкових заходів.

2.2.1.1. Законодавча база

Відповідно до Водного кодексу України, до відання Держводагентства, зокрема, належить:

- здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням шкідливій дії вод і ліквідацією її наслідків, включаючи протипаводковий захист сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь;
- розроблення комплексу заходів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, зменшення руйнівних наслідків повеней, забезпечення безаварійного пропуску паводкових вод та льодоходу;
- 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.

Крім того, ст. 108 Водного кодексу України зазначає, що центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства (Держводагентство), повинен забезпечувати безаварійне функціонування водних об'єктів під час повеней і паводків, прогнозувати розповсюдження спричинених ними наслідків та спільно з відповідними радами здійснювати заходи щодо забезпечення безперебійного водопостачання населення і галузей економіки.

2.2.1.2. Виявлений стан справ і висновки

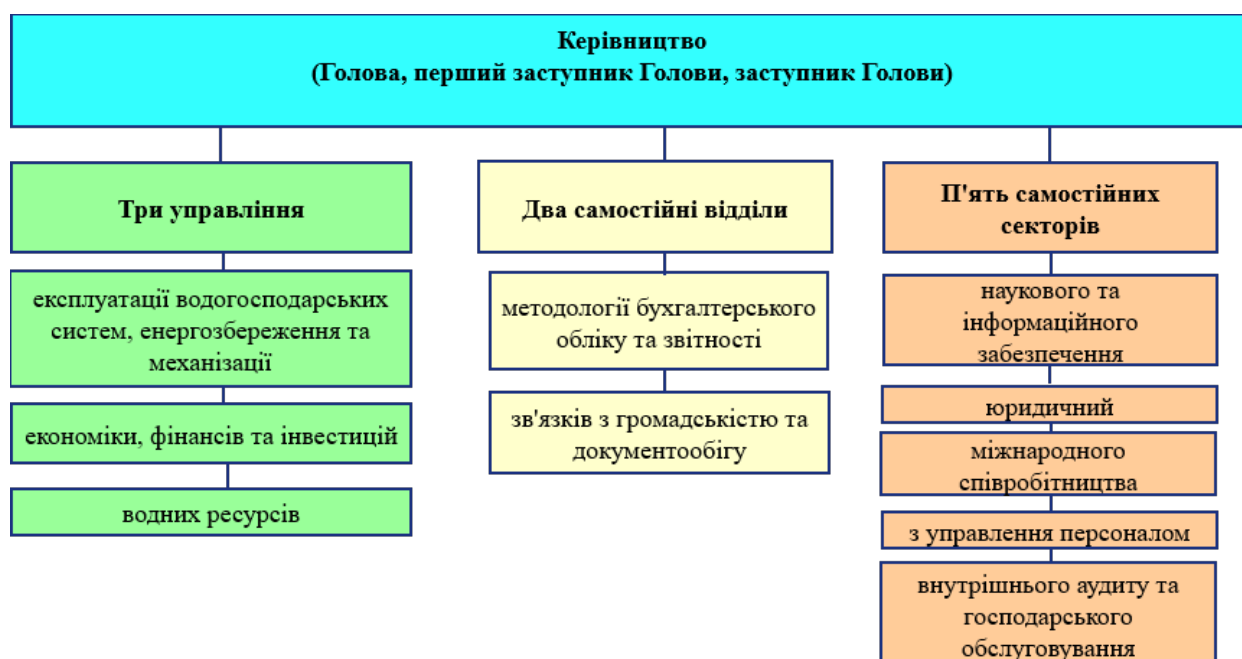
Аудитом встановлено, що в структурі Держводагентства чітко не визначено підрозділу, відповідального за реалізацію державної політики у сфері протипаводкового захисту та експлуатацію протипаводкових споруд. Структура апарату Держводагентства наведена на схемі 5.

Зважаючи на велику кількість завдань та обов'язків, покладених на Держводагентство нормативно-правовими актами, відсутність окремо визначеного підрозділу створює ризики неналежної реалізації державної політики у сфері протипаводкового захисту та неналежного супроводження Державної програми.

Так, п. 40 Порядку № 106 зазначає, що у процесі виконання програми державний замовник (Держводагентство) організовує, зокрема, розміщення на своєму веб-сайті інформації про хід виконання Державної програми.

Під час аудиту встановлено, що інформація про хід виконання Державної програми на веб-сайті Держводагентства не розміщена.

Схема 5. Структура апарату Держводагентства станом на 31.12.2016



2.2.1.3. Рекомендації

Рахункова палата рекомендує Держводагентству визначити окремий структурний підрозділ, відповідальний за реалізацію державної політики у сфері протипаводкового захисту.

При цьому Рахункова палата рекомендує передбачити в положенні про цей структурний підрозділ завдання з підготовки, супроводження та оцінки ефективності реалізації планів будівництва, ремонту та утримання об'єктів усього протипаводкового комплексу.

2.2.2. Держводагентство не забезпечило ефективного планування протипаводкових заходів, що призвело до збільшення кількості недобудованих об'єктів, які не здатні виконувати захисні функції.

2.2.2.1. Законодавча база

Механізм використання коштів, передбачених у державному бюджеті за бюджетною програмою № 1, визначений у порядку, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 137 (далі – Порядок № 137).

Згідно з Порядком № 137, бюджетні кошти використовуються відповідно до завдань, визначених Державною програмою 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”, та переліку робіт.

Держводагентство складає на підставі узагальнених розрахунків і обґрунтувань підприємств та організацій, які належать до сфери його управління, погоджених з територіальними органами ДСНС і облдержадміністраціями, план заходів із захисту від шкідливої дії вод (далі – план заходів) і затверджує його за погодженням з Мінприроди і Мінфіном.

Для розгляду пропозицій щодо підготовки плану заходів Держводагентство утворює комісію.

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

- погашення зареєстрованої в органах Казначейства бюджетної заборгованості за виконані в 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.

2.2.2.2. Виявлений стан справ і висновки

Протягом 2014–2016 років на реалізацію запланованих протипаводкових заходів Держводагентству затверджено бюджетні асигнування в сумі 126,5 млн грн, з яких використано 113,6 млн грн, або 90 відс. (див. табл. 3).

Таблиця 3

Реалізація Держводагентством протипаводкових заходів відповідно до затверджених асигнувань у 2014–2016 роках

Напрямок використання коштів	2014 рік			2015 рік			2016 рік		
	план	факт	відс.	план	факт	відс.	план	факт	відс.
Захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь	4,7	2,6	55,0	46,3	40,2	87,0	15,8	12,5	79,0
Комплексний протипаводковий захист в басейнах річок Дністра, пруту та Сірету	8,4	7,5	89,0	9,3	9,3	100,0	0,0	0,0	0,0
Комплексний протипаводковий захист в басейні р. Тиса у Закарпатській області	6,4	6,4	100,0	15,3	15,3	100,0	0,0	0,0	0,0
Погашення кредиторської заборгованості, зареєстрованої в органах Державної казначейської служби України, яка утворилась станом на 01.01.2014 і 01.01.2015	19,5	19,0	97,0	0,8	0,8	100,0	0,0	0,0	0,0
Всього	39,0	35,5	91,0	71,7	65,6	91,0	15,8	12,5	79,0

Використання бюджетних коштів здійснювалося Держводагентством відповідно до річних планів заходів із захисту від шкідливої дії вод, затверджених ним і погоджених Мінприроди і Мінфіном.

Водночас аудит засвідчив, що створеною Держводагентством комісією до затверджених планів були включені роботи, не визначені Державною програмою (у 2014 році – на 0,01 млн грн, у 2015–2016 роках – на 57,7 млн гривень).

Зазначене призвело до відволікання бюджетних коштів на роботи, не передбачені Державною програмою, що зменшило планові видатки на протипаводкові об'єкти у 2015 році до 29,6 млн грн (на 59 відс.) та у 2016 році до 0,2 млн грн (на 99 відсотків).

Аналіз стану планування протипаводкових заходів засвідчив, що до планів Держводагентства комісією включались об'єкти з рівнем будівельної

готовності менше 80 відсотків, що призводило до розпорошення коштів державного бюджету та збільшення недобудов.

При цьому із 38 незавершених об'єктів будівництва у 2014 році до плану заходів на 2015 рік було включено лише 23.

Це 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).

У 2016 році внаслідок недостатності бюджетних асигнувань будівництво протипаводкових споруд не планувалося.

Приклад 3:

Як засвідчила перевірка ДП “Прикарпатська регіональна дирекція з водогосподарського будівництва”, у 2015 році із шести об'єктів, включених підприємству до плану заходів, два були новими, а чотири – об'єктами незавершеного будівництва, які виконувалися у 2014 році.

При цьому загальний обсяг асигнувань, спрямований на завершення чотирьох об'єктів і розподілений між ними, був замалим для завершення їх у 2015 році.

Водночас доведені асигнування давали можливість завершити роботи на об'єкті “Берегоукріплення та регулювання стр. Збер в с. Смільна Дрогобицького району Львівської області”, які виконувалися у 2013–2014 роках. Об'єкт не був завершений, однак до плану на 2015 рік не включений.

Враховуючи відсутність бюджетних асигнувань на проведення капітальних видатків у 2016 році, будівництво жодного із семи об'єктів до кінця 2016 року не завершено.

При цьому, згідно з проектно-кошторисною документацією, терміни завершення цих робіт – 2016 рік.

Як наслідок, протягом 2014–2015 років відбулося збільшення кількості об'єктів незавершеного будівництва, а розпорошення асигнувань на виконання одночасно декількох заходів призводило до того, що вони виконувалися з недотриманням встановлених проектно-кошторисною документацією термінів.

Зазначене створює ризики невчасного виконання запланованих робіт і знижує відповідальність виконавців робіт за дотримання термінів, передбачених проектною документацією, що призводить до збільшення кількості об'єктів виконання робіт, здороження їх загальної кошторисної вартості. Результат – неекономне використання коштів державного бюджету та невведення об'єктів в експлуатацію.

2.2.2.3. Рекомендації

Рахункова палата рекомендує Держводагентству посилити контроль за дотриманням Порядку № 137 при плануванні протипаводкових заходів та утриматися від включення до планів заходів робіт, не передбачених Державною програмою.

При цьому необхідно максимально зосередити наявний фінансовий ресурс на завершенні будівництва об'єктів з найбільшим відсотком готовності та утриматися від планування нового будівництва.

2.2.3. Держводагентство не виконує визначених йому заходів Державної програми в планових обсягах, через що протипаводковий захист на належному рівні не забезпечується.

2.2.3.1. Законодавча база

Згідно із Законом № 1621, 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 додатка № 2 Державної програми, Держводагентству передбачено протягом 2014–2016 років виконання 35 заходів.

2.2.3.2. Виявлений стан справ і висновки

Під час аудиту виявлено, що Державною програмою за Держводагентством закріплено виконання 35 з 52 (67,3 відс.) усіх протипаводкових заходів.

Виконання Держводагентством протягом 2014–2016 років протипаводкових заходів, визначених Державною програмою, у розрізі напрямів наведено в таблиці 4.

Таблиця 4

Виконання Держводагентством протягом 2014–2016 років протипаводкових заходів, визначених Державною програмою, у розрізі напрямів

Напрями	2014 рік			2015 рік			2016 рік		
	план	факт	відс.	план	факт	відс.	план	факт	відс.
Захист сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод	11	9	81,8	11	4	36,4	11	0,0	0,0
Комплексний протипаводковий захист у басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету	13	5	38,5	13	4	30,8	13	0,0	0,0
Комплексний протипаводковий захист у басейні р. Тиси у Закарпатській області	11	5	45,5	11	2	18,2	11	0,0	0,0
Всього	35	19	54,3	35	10	28,6	35	0,0	0,0

Дані таблиці 4 свідчать, що найменше заходів було виконано або частково виконано за напрямками “Комплексний протипаводковий захист у басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету” і “Комплексний протипаводковий захист у басейні р. Тиси у Закарпатській області”.

Середній відсоток виконання заходів протягом 2014–2015 років – 34,7 і 31,9 відс. відповідно.

З 2016 року протипаводкові заходи Держводагентством не фінансувалися та не виконувалися.

Досягнення запланованих показників виконання планів заходів у 2014–2015 роках наведено в табл. 5.

Таблиця 5

Досягнення Держводагентством запланованих показників виконання планів заходів у 2014–2015 роках

Показники	Од. вим.	2014 рік			2015 рік		
		план	факт	відс.	план	факт	відс.
Довжина берегоукріплення	км	1,2	1,2	100,0	0,2	0,2	100,0
Довжина розчистки русел річок	км	13,8	4,9	36,0	2,7	2,7	100,0
Кількість побудованих гідротехнічних споруд	шт.	3,0	–	0,0	5,0	5,0	100,0
Кількість об’єктів, на яких виконуються роботи у поточному році	од.	42,0	42,0	100,0	23,0	23,0	100,0
Довжина побудованих та реконструйованих захисних дамб	км	5,2	0,3	6,0	–	–	–
Кількість захищених населених пунктів	од.	16,0	9,0	56,0	5,0	5,0	100,0
Захищено садиб	шт.	205,0	161,0	79,0	5,0	5,0	100,0
Захищено площ сільськогосподарських угідь	га	2,1	0,3	14,0	55,0	55,0	100,0

Дані таблиці 5 свідчать, що у 2014 році з восьми запланованих показників було виконано лише два. У 2015 році в умовах збільшення річних асигнувань бюджету планові показники були зменшені, завдяки чому їх виконано в запланованих обсягах.

Водночас протягом 2014–2015 років не виконувалися такі заходи, передбачені Держводагентству Державною програмою:

- заліснення прибережних захисних смуг, здійснення агротехнічних, агролісомеліоративних, протиерозійних заходів;
- створення та реконструкція виробничих баз для експлуатації протиповеневих споруд;
- будівництво протипаводкових ємностей у гірських частинах річок;
- будівництво польдерів;

- будівництво протипаводкових водосховищ;
- проведення реконструкції протипаводкових водосховищ;
- здійснення протиерозійних заходів;
- будівництво протипаводкових польдерів;
- будівництво протипаводкових ємностей;
- проведення реконструкції водосховищ;
- створення та реконструкція виробничих баз для експлуатації протиповеневих споруд;

- створення та реконструкція споруд для проведення гідрометеорологічних спостережень на водних об'єктах (АІВС-Тиса-2), впровадження інформаційних систем та систем моделювання паводків.

Слід зазначити, що рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015 “Про Стратегію національної безпеки України”, уведеним в 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.

Зазначене сприятиме залученню додаткових джерел фінансування протипаводкових заходів за рахунок приватного сектору з відповідним відшкодуванням понесених витрат із державного бюджету на плановій основі згідно з наявними його можливостями.

2.2.3.3. Рекомендації

Рахункова палата рекомендує Держводагентству в межах повноважень прийняти участь у розробці зміни до Державної програми в частині актуалізації протипаводкових заходів відповідно до реальних фінансових можливостей держави.

Для цього Рахункова палата рекомендує Держводагентству 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.

Крім того, пропонуємо розглянути можливість запровадження державно-приватного партнерства у сфері протипаводкового захисту для завершення будівництва розпочатих об'єктів протипаводкового захисту.

2.3. Державна служба України з надзвичайних ситуацій

2.3.1. ДСНС не виконує заходів, визначених їй Державною програмою, що призводить до подальшого морального та технічного старіння наявної мережі гідрометеорологічних спостережень і створює ризики нездатності виконання ДСНС визначених їй завдань.

2.3.1.1. Законодавча база

Відповідно до додатка № 2 Державної програми, протягом у 2014–2016 років за ДСНС було закріплено виконання чотирьох протипаводкових заходів у сфері протипаводкового захисту:

- проведення реконструкції споруд і введення в експлуатацію засобів для проведення гідрометеорологічних спостережень і прогнозування водного режиму на річках і водоймах;
- упровадження сучасних технічних засобів і технологій для проведення гідрометеорологічних спостережень, збирання та оброблення інформації, прогнозування паводків;
- здійснення заходів з інформування населення про можливість виникнення паводків;
- створення та впровадження вимірювачів автоматизованої системи спостереження, збирання, оброблення, передачі гідрометеорологічної інформації та прогнозування паводків.

Річна планова потреба для виконання зазначених заходів у 2014 році становила 5,2 млн грн, а протягом 2015–2016 років – 5,7 млн гривень.

2.3.1.2. Виявлений стан справ і висновки

ДСНС на виконання чотирьох заходів протягом 2014–2016 років Державною програмою передбачено 17,6 млн гривень.

Під час аудиту виявлено, що з чотирьох заходів у межах основної діяльності ДСНС фактично здійснювався тільки один – “Здійснення заходів з інформування населення про можливість виникнення паводків”.

За поясненням ДСНС, заходи, визначені Державною програмою, протягом 2014–2016 років не виконувалися через повну відсутність фінансування Державної програми з державного бюджету.

Через відсутність фінансування і невиконання заходів Державної програми є ризики:

- незастосування сучасних методів спостережень і прогнозування паводків, своєчасного, достовірного інформування населення та підприємств про можливість виникнення надзвичайних паводкових ситуацій;
- незабезпечення ефективного захисту територій і населення від шкідливої дії вод;
- збільшення можливих збитків, що спричиняються шкідливою дією вод.

2.3.1.3. Рекомендації

Рахункова палата рекомендує ДСНС вжити додаткових заходів для приведення фінансування у відповідність із потребами, передбаченими Державною програмою, з відповідним обґрунтуванням.

Зокрема, звернутися до головного розпорядника коштів МВС з обґрунтуванням необхідності збільшення асигнувань державного бюджету.

2.3.2. ДСНС не забезпечила ефективного планування імплементації положень Директиви 2007/60/ЄС, що негативно впливає на імідж країни внаслідок несвоєчасного виконання умов Угоди про асоціацію Україна – ЄС.

2.3.2.1. Законодавча база

Згідно з додатком ХХХ до Угоди про асоціацію Україна – ЄС, визначені такі строки імплементації положень Директиви № 2007/60/ЄС з дати набрання нею чинності:

- протягом двох років прийняти національне законодавство та визначити уповноважений орган (2016 рік);
- протягом чотирьох років провести попередню оцінку ризиків затоплення (2018 рік);
- протягом шести років підготувати та впровадити карти загроз та ризиків затоплення (2020 рік);
- протягом восьми років впровадити плани управління ризиками затоплення (2022 рік).

З метою впровадження інтегрованих підходів в управління водними ресурсами і адаптації водного законодавства до законодавства ЄС і на виконання рекомендацій Рахункової палати (Висновок Колегії Рахункової палати від 26.02.2015 № 7/3-3) Верховною Радою України 04.10.2016 прийнято Закон України № 1641“Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом”.

Закон № 1641 набрав чинності 01.02.2017.

Статтею 107¹ Водного кодексу України (зі змінами, внесеними Законом № 1641) зазначено, що плани управління ризиками затоплення розробляються та виконуються з метою зменшення потенційного негативного впливу затоплень на життєдіяльність людини, навколишнє природне середовище, культурну спадщину та господарську діяльність.

Методики розроблення карт загроз і ризиків затоплення та попередньої оцінки ризиків затоплення затверджуються центральним органом виконавчої влади, що формує державну політику у сфері гідрометеорологічної діяльності.

Прикінцевими положеннями Закону Кабінету Міністрів України у тримісячний строк з дня опублікування цього Закону (до 01.02.2017) доручено

забезпечити приведення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом.

2.3.2.2 Виявлений стан справ і висновки

План заходів з імплементації Угоди про асоціацію Україна – ЄС на 2014 – 2017 роки затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 № 847.

Пунктом 254 цього плану ДСНС за сприяння Держводагентства, Мінприроди та місцевих держадміністрацій передбачено захід “Розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативно-правових актів з метою імплементації положень Директиви 2007/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 р. про оцінку та управління ризиками затоплення (у частині заходів із строком виконання до кінця 2017 року)”.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25.02.2015 № 132 схвалено розроблені ДСНС плани імплементації актів законодавства ЄС, у т. ч. Директиви № 2007/60/ЄС.

ДСНС наказом від 05.07.2016 № 317:

- утворила міжвідомчу комісію з імплементації Директиви № 2007/60/ЄС (у частині заходів із строком виконання до кінця 2017 року);

- затвердила план виконання заходів щодо реалізації плану імплементації Директиви 2007/60/ЄС на 2016–2017 роки.

План виконання заходів щодо реалізації плану імплементації положень Директиви 2007/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 р. про оцінку та управління ризиками затоплення на 2016–2017 роки наведено в табл. 6.

Таблиця 6

План виконання заходів щодо реалізації Плану імплементації положень Директиви 2007/60/ЄС

Найменування заходу	Строк виконання	Співвиконавці
Розроблення методики попередньої оцінки ризиків паводків	березень 2017 року	Держводагентство, Мінприроди,
Розроблення методики розробки карт загроз і ризиків затоплення	червень 2017 року	Держводагентство, Мінприроди, Держгеокадастр
Розроблення методики розроблення багаторічних комплексних планів управління ризиками затоплення	вересень 2017 року	Держводагентство, Мінприроди, Мінрегіон,
Розроблення проекту наказу МВС України “Про затвердження методики попередньої оцінки ризиків паводків”	жовтень 2017 року	Держводагентство, Мінприроди, Мінрегіон,
Розроблення проекту наказу МВС України “Про затвердження методики розробки карт загроз і ризиків затоплення”	жовтень 2017 року	Держводагентство, Мінприроди, Держгеокадастр

Найменування заходу	Строк виконання	Співвиконавці
Розроблення проекту постанови Кабінету Міністрів України “Про порядок розроблення та затвердження планів управління ризиками затоплення та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 31 січня 2001 р. № 87”	грудень 2017 року	Держводагентство, Мінприроди, Мінрегіон
Розроблення проекту наказу МВС України “Про затвердження методики розроблення багаторічних комплексних планів управління ризиками затоплення”	грудень 2017 року	Держводагентство, Мінприроди, Мінрегіон
Здійснення заходів щодо вдосконалення діючої структури Українського гідрометеорологічного центру та його обласних центрів	грудень 2017 року	Держводагентство

Водночас після набрання чинності Законом № 1641 (01.02.2017) відповідні зміни до актів КМУ та ДСНС, згідно з прикінцевими положеннями до цього Закону, не внесені.

Отже, Закон № 1641 у частині розроблення та виконання планів управління ризиками затоплення не зможе виконуватися в повному обсязі.

Згідно з планом виконання заходів щодо реалізації плану імплементації положень Директиви № 2007/60/ЄС, методики розроблення багаторічних комплексних планів управління ризиками затоплення будуть розроблені у вересні 2017 року, а відповідні вимоги Закону № 1641 набувають чинності 01.02.2017.

2.3.2.3. Рекомендації

З метою приведення нормативно-правових актів у відповідність із Законом № 1641, Рахункова палата рекомендує ДСНС відкоригувати план виконання заходів щодо реалізації плану імплементації положень Директиви 2007/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 р. про оцінку та управління ризиками затоплення на 2016–2017 роки, затверджений наказом ДСНС, у частині термінів виконання без втрати якості підготовлених матеріалів.

На думку Рахункової палати, існуючий стан фінансового забезпечення заходів Державної програми, визначених ДСНС, і реагування на попередньо проведений аудит створює ризики для впровадження Директиви № 2007/60/ЄС, одним із яких є втрата політичного іміджу країни як одного з найбільш важливих і дієвих інструментів у комплексі засобів інформаційно-комунікаційного забезпечення політичної модернізації та зміцнення співробітництва на міжнародній арені.

Член Рахункової палати

В.П. Пилипенко