



РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 13.09.2017 № 18-4

ЗВІТ **про результати аудиту ефективності розвитку та функціонування системи** **протиаварійного захисту**

(звіт підготовлений в рамках участі в програмі IDI-ASOSAI із спільних аудитів
за напрямом "Аудит управління при катастрофах")

Київ 2017

Перелік аббревіатур та скорочень

АІВС	Автоматизована інформаційно-вимірювальна система
Держводагентство	Державне агентство водних ресурсів України
ДСНС	Державна служба України з надзвичайних ситуацій
ДФОНПС	Державний фонд охорони навколишнього природного середовища
Загальнодержавна програма	Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року
КМУ	Кабінет Міністрів України
Мінекономрозвитку	Міністерство економічного розвитку та торгівлі України
Мінприроди	Міністерство екології та природних ресурсів України
Мінфін	Міністерство фінансів України
План дій	План заходів із захисту від шкідливої дії вод
Порядок № 106	Порядок розроблення та виконання державних цільових програм, затверджений постановою КМУ від 31.01.2007 № 106
НААНУ	Національна академія аграрних наук України
НАНУ	Національна академія наук України
РНБОУ	Рада національної безпеки та оборони України

ЗМІСТ

РЕЗЮМЕ	4
КОРОТКИЙ ОГЛЯД АУДИТУ	12
1. ЗАГАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ ПРО ОБ'ЄКТИ АУДИТУ	14
2. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ, ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ	14
2.1. <i>Оцінка законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень, що стосуються розвитку та функціонування системи протипаводкового захисту</i>	14
2.2. <i>Оцінка економності та продуктивності використання бюджетних коштів</i>	19
2.3. <i>Оцінка, чи були заходи реалізовані таким чином, щоб досягти запланованих показників</i>	28
3. ЗАГАЛЬНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ	33
Додатки	35

РЕЗЮМЕ

В Україні паводконебезпечною визнається близько 27 відс. території (165 тис. кв. км), на якій проживає майже третина населення. Практично не існує жодної території держави, де б не відчувався час від часу негативний вплив паводків і повеней. Аналіз історії та частоти повеней і паводків в Україні залежно від регіону свідчить, що кожен третій рік характеризується високим підняттям рівнів води і ці процеси будуть ускладнюватись в умовах глобальних кліматичних змін.

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), якою визначено напрями державної політики у сфері протипаводкового захисту та заходи щодо його здійснення. Виконання визначених заходів має забезпечити ефективний захист території та населення України від шкідливої дії вод, скоротити залежність вирощування сільськогосподарських культур від несприятливих погодних умов, а також мінімізувати можливі збитки, що спричиняються шкідливою дією вод.

Керуючись нормами Конституції України (стаття 98) та Закону України "Про Рахункову палату" (статті 4 та 7), Рахункова палата провела аудит ефективності щодо планування та здійснення протипаводкових заходів, визначених Загальнодержавною програмою, а також економності, продуктивності та результативності коштів державного бюджету, виділених на зазначені заходи.

Аудит проведено згідно з Планом роботи Рахункової палати на 2016 рік та з урахуванням вимог Міжнародних стандартів ВОФК (ISSAI) та нормативних актів Рахункової палати.

Основні об'єкти аудиту: Мінприроди; Держводагентство; ДСНС; 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).

За результатами аудиту встановлено основні недоліки та надано рекомендації: Встановлено, що в Україні створені нормативно-правові та організаційні засади планування та здійснення протипаводкових заходів, визначених Загальнодержавною програмою. Проте для досягнення поставлених цілей необхідне внесення певних уточнень і приведення її у відповідність із діючим законодавством.

Рахункова палата рекомендує Мінприроди та Держводагентству розглянути питання щодо ініціювання внесення змін до Загальнодержавної програми з метою приведення її у відповідність із вимогами чинного законодавства, визначити координатора Загальнодержавної програми, внести зміни до

переліку виконавців програми та чітко окреслити повноваження її замовників та виконавців.

Аудитом встановлено, що результативні показники, визначені Загальнодержавною програмою, не були забезпечені фінансовими ресурсами. Так, тільки два з семи центральних органів виконавчої влади, відповідальних за виконання Загальнодержавної програми, отримали кошти з державного бюджету на реалізацію її заходів. Крім того, обсяг виділених бюджетних коштів був недостатнім (лише від 7,2 до 12,1 відс. суми, визначеної програмою). Проте навіть за умов дефіциту коштів вони були використані не в повному обсязі та частково повернені до бюджету наприкінці 2014 та 2015 років.

Встановлено, що проблеми із фінансуванням призвели до неможливості виконання всіх планових результативних показників Загальнодержавної програми. Збільшилася кількість об'єктів незавершеного будівництва, попри наявність якого розпочалося будівництво нових об'єктів. Як результат, мало місце недотримання термінів введення об'єктів в експлуатацію.

Зважаючи на це, Рахункова палата рекомендує Кабінету Міністрів України зосередитись на пошуку небюджетних коштів для фінансування Загальнодержавної програми. Держводагентству рекомендується посилити внутрішній контроль за ефективним використанням бюджетних коштів в умовах їх обмеженості.

Крім того, аудитом встановлено, що відсутність Методики оцінки ефективності виконання Загальнодержавної програми, схем використання і охорони води та відтворення водних ресурсів, карт загроз та ризиків затоплення спричинило недостатній рівень прогнозованості розвитку повеней, паводків і підтоплення, а також неможливість створення сучасного, повноцінного та цілісного протипаводкового комплексу.

Рахункова палата рекомендує Мінприроди та Держводагентству розробити Методику оцінки ефективності виконання програми, схеми використання і охорони води та відтворення водних ресурсів, а також карти загроз та ризиків затоплення, що підвищить рівень прогнозованості розвитку повеней, паводків і підтоплень та сприятиме створенню сучасного, повноцінного та цілісного протипаводкового комплексу.

Це дасть можливість залучити додаткові державні фінансові ресурси, передбачені для реалізації державних інвестиційних проектів.

У той же час, результати аудиту засвідчують, що протипаводкові заходи, передбачені Загальнодержавною програмою та здійснені протягом 2014–2015 років та I півріччя 2016 року, не мали суттєвого впливу на розвиток системи протипаводкового захисту в країні. Управлінські рішення, які стосувалися предмета аудиту, не були ефективними та своєчасними, внаслідок чого здійснення протипаводкових заходів у 2016 році фактично зупинилося.

Кошти державного бюджету, виділені для здійснення протипаводкових заходів, не були заплановані та використані економно та ефективно. У результаті, планові результативні показники відповідних бюджетних програм не були досягнені. Все викладене вище призвело до здорожчання вартості робіт у подальшому та спричинило необхідність додаткового фінансування у цій сфері.

ВСТУП

Щодо теми аудиту

Стан протипаводкового захисту країн світу та їх населення має загальносвітове міжнародне значення. В світлі проблеми зміни клімату готовність країн до його наслідків у вигляді підняття рівня світового океану та збільшенні опадів, а також вжиття своєчасних та адекватних заходів з адаптації до цих змін набуває значення як національної, так і міжнародної безпеки (рис. 1).



Рис. 1. Вплив глобального потепління



Рис. 2. Основні річкові басейни України

Зазначена проблема не оминає й Україну. В Україні налічується великих річок (площа водозабору понад 50 тис. кв. км) – 9, середніх (від 2 до 50 тис. кв. км) – 81 і малих (менш як 2 тис. кв. км) – близько 63 тисяч (рис. 2).

Загальна довжина річок становить 206,4 тис. км, з них 90 відс. припадає на малі річки.

Негативні наслідки від повеней і паводків проявляються на 27 відс. території України (165 тис. кв. км), де проживає майже третина населення (рис. 3).



Рис. 3. Територія України, що найбільш потерпає від паводків

Найбільшої шкоди від паводків в Україні зазнають гірські та передгірські райони Карпат. Половина освоєних площ схилів піддається впливу зсувних процесів, на 70 відс. гірських водозаборів у Закарпатській, Івано-Франківській, Львівській та Чернівецькій областях розвиваються селеві явища. Населення та економіка України зазнають при цьому значних збитків.

За останні 15 років значні паводки, що призвели до виникнення надзвичайних ситуацій та супроводжувалися людськими жертвами, спостерігалися у 1995, 1997, 1998, 2001 та 2008 роках. Середньорічні збитки від паводків у 1995–1998 роках становили 899,3 млн грн, 1999–2007 – понад 1 500 млн грн, у 2008 році – близько 6 000 млн гривень.

Аналіз частоти повеней і паводків в Україні залежно від регіону свідчить, що кожен третій рік характеризується високим підняттям рівня води і ці процеси будуть ускладнюватись в умовах глобальних кліматичних змін.

Отже, вжиття вчасних заходів протипаводкового захисту, який віднесено до виключної компетенції держави, забезпечить готовність України до вірогідного погіршення паводкової ситуації та збереження людських життів у майбутньому.

Нормативно-правове забезпечення

Конституція України передбачає, що людина та її безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а захист життя людини – обов'язком держави (стаття 3).

Однією з основних реальних та потенційних загроз національній безпеці України та стабільності в суспільстві визначається зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій¹. Зниження ризиків виникнення надзвичайних ситуацій до прийнятних рівнів вимагає вжиття організаційних, економічних та інженерно-технічних заходів. Ці заходи, зокрема, містять будівництво протиповеневих споруд і їх утримання у функціональному стані. Відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, врегульовані Кодексом цивільного захисту України².

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 діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту здійснює Державна служба з надзвичайних ситуацій України.

¹ Закон України "Про основи національної безпеки України" (статей 7 і 8).

² Прийнятий Верховною Радою України 02.10.2012 за № 5403-VI.

Серед основних завдань єдиної державної системи цивільного захисту є:

- **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.

З метою визначення основних напрямів державної політики у сфері водного господарства Верховна Рада України затвердила Загальнодержавну цільову програму розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року³. У цілому Загальнодержавна програма має комплексний характер та спрямована на задоволення потреби населення і галузей національної економіки у водних ресурсах, збереження і відтворення водних ресурсів, впровадження системи інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом, відновлення ролі меліорованих земель у продовольчому та ресурсному забезпеченні держави, оптимізацію водоспоживання, запобігання та ліквідацію наслідків шкідливої дії вод.

Основними напрямками Загальнодержавної програми з протипаводкового захисту є:

- захист сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод;
- комплексний протипаводковий захист у басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету;
- комплексний протипаводковий захист у басейні річки Тиси в Закарпатській області.

Загальнодержавна програма була розроблена та затверджена відповідно до Водного кодексу України⁴. Зокрема, Водний кодекс врегульовує правові відносини з метою забезпечення збереження, науково обґрунтованого, раціонального використання вод для потреб населення і галузей економіки, відтворення водних ресурсів, охорони вод від забруднення, засмічення та вичерпання, запобігання шкідливим діям вод та ліквідації їх наслідків, поліпшення стану водних об'єктів, а також охорони прав підприємств, установ, організацій і громадян на водокористування.

³ Закон України від 24.05.2012 № 4836.

⁴ Затверджений Верховною Радою України 06.06.1995 за № 213/95-ВР.

Згідно з Водним кодексом з метою здійснення цілеспрямованої та ефективної діяльності щодо задоволення потреб населення і галузей економіки у воді, збереження, раціонального використання і охорони вод, запобігання їх шкідливій дії розробляються державні, цільові, міждержавні та регіональні програми використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів.

Державні цільові, міждержавні та регіональні програми використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів розробляються на основі даних державного обліку вод, водного кадастру, схем використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів тощо.

Згідно з Законом України "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) в порядку, встановленому законодавством.

Відповідно до прикінцевих положень зазначеного закону Кабінет Міністрів України постановою від 31.01.2007 № 106 затвердив порядок розроблення та виконання державних цільових програм.

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 у 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.

Також Порядок № 106 передбачає, що програма повинна містити розрахунки кількісних та якісних показників (економічні, соціальні, екологічні, наукові тощо), досягнутих в результаті виконання програми, з обґрунтуванням їх ефективності.

Варто зазначити, що державними замовниками Загальнодержавної програми визначені Мінприроди та Держводагентство (див. додаток 1). Згідно з Порядком у разі, коли програма має кількох державних замовників, зазначені

звіти готує державний замовник-координатор на основі звітів, що подають інші державні замовники в установлений ним строк.

Загальнодержавною програмою також визначено, що її керівником є Голова Держводагентства, який відповідно до пункту 36 Порядку № 106 несе відповідальність за виконання програми, цільове та ефективне використання виділених для її виконання коштів.

Виконавцями заходів Загальнодержавної програми визначено сім центральних органів виконавчої влади, Національна академія наук України, Національна академія аграрних наук України, а також обласні державні адміністрації.

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 з Загальнодержавною програмою виконання її заходів, зокрема, дасть можливість:

- забезпечити ефективний захист територій та населення від шкідливої дії вод;
- зменшити залежність вирощування сільськогосподарських культур від несприятливих погодних умов;
- мінімізувати можливі збитки, що спричиняються шкідливою дією вод.

Виконання Програми передбачено здійснити двома етапами, а саме:

- I етап: 2013–2016 роки;
- II етап: 2017–2021 роки.

На I етапі, зокрема, передбачалося:

- 1) визначити межі прибережних захисних смуг згідно з проектами землеустрою;
- 2) здійснити першочергові заходи щодо відновлення і підтримання сприятливого гідрологічного режиму та екологічного стану малих річок; будівництва і реконструкції групових водопроводів; ліквідації наслідків шкідливої дії вод, захисту населених пунктів, виробничих об'єктів та сільськогосподарських угідь;
- 3) розробити регіональні програми розвитку водного господарства; програми реконструкції і модернізації магістральних каналів; а також регіональні схеми комплексного протипаводкового захисту територій від шкідливої дії вод.

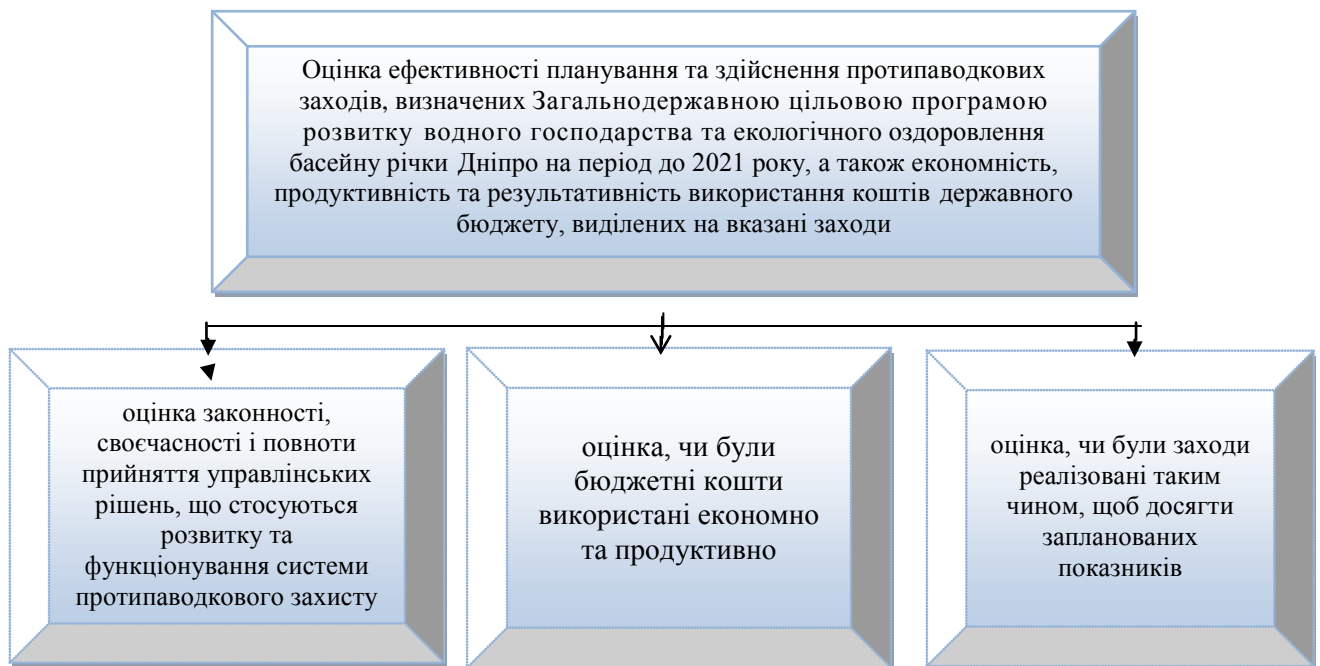
КОРОТКИЙ ОГЛЯД АУДИТУ

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 та результативність використання коштів державного бюджету, виділених на вказані заходи.

Мета аудиту розкриватиметься шляхом дослідження трьох цілей (схема 1).

Схема 1. Цілі аудиту



Масштаб аудиту

Аудит ефективності ґрунтується на результативно орієнтованому підході. У ході аудиту досліджено три основні напрями Загальнодержавної програми з метою розкриття мети аудиту.

Предмет аудиту

- нормативно-правові та розпорядчі акти, які регламентують питання ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на розвиток і функціонування системи протипаводкового захисту;
- планові та звітні документи, які стосуються бюджетних програм і Загальнодержавної програми;
- кошти, спрямовані на виконання бюджетних програм;
- порядки використання коштів державного бюджету, спрямованих на виконання бюджетних програм.

Період, охоплений аудитом: 2014–2015 роки та I півріччя 2016 року.

Методи збирання даних та аналізу

З метою отримання аудиторських доказів застосовується така методологія аудиту:

- моніторинг законодавчих та нормативних актів, що стосуються предмета аудиту;
- перевірки на місцях;
- інтерв'ю;
- огляди та порівняння (*зокрема, огляд фінансових та інших документів, що стосуються предмета аудиту; планів заходів; звітів про виконання Загальнодержавної програми; звітів про виконання планів заходів; паспортів бюджетних програм; звітів про виконання бюджетних програм; угод; звітності за бюджетними програмами тощо*);
- аналіз даних (*зокрема, аналіз статистичних та фінансових документів та даних; аудиторська документація, підготовлена в ході попередніх аудитів; дані системи внутрішнього контролю тощо*).

Аудиторські стандарти, що застосовуються: МС ВОФК 300 "Фундаментальні принципи здійснення аудиту ефективності" та МС ВОФК 3100 "Керівні принципи аудиту ефективності: ключові принципи" в частині, що не суперечить Конституції та нормативним актам України.

Об'єкти аудиту: Мінприроди, Держводагентство та ДСНС.

1. ЗАГАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ ПРО ОБ'ЄКТИ АУДИТУ

Мінприроди є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, зокрема, ґрунтових та поверхневих вод, розвитку економного водокористування, а також у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог природоохоронного законодавства у сфері охорони, захисту, використання та відтворення природних ресурсів.

Держводагентство відповідно до його Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 393, є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства. Крім того, Водний кодекс визначає, що Держводагентство повинно 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.

Держводагентство є відповідальним за розробку 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.

ДСНС, відповідно до його Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052, є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику, зокрема, у сфері гідрометеорологічної діяльності. ДСНС також веде спостереження за розвитком стихійних явищ і забезпечує місцеві ради та органи виконавчої влади необхідною гідрологічною і гідрохімічною інформацією.

2. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ, ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

2.1. Оцінка законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень, що стосуються розвитку та функціонування системи протипаводкового захисту

В Україні створено правові та організаційні засади для планування та виконання протипаводкових заходів, визначених Загальнодержавною програмою.

Крім того, з метою організації діяльності єдиної державної системи цивільного захисту Кабінет Міністрів України розробляє план основних заходів цивільного захисту України на відповідний рік. У свою чергу, центральними та місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування розробляються відповідні плани основних заходів цивільного захисту на відповідний рік для організації діяльності функціональних і територіальних підсистем та їх ланок.

Водночас, аудитом встановлено:

а) Положення про функціональну підсистему протипаводкових заходів єдиної державної системи цивільного захисту не затверджено, а підсистема не створена

Функціональні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту повинні діяти в Україні відповідно до положень. При цьому якщо діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного міністра, то положення про функціональні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту:

- затверджуються відповідними міністрами;
- погоджуються центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту.

Схема функціонування єдиної державної системи цивільного захисту наведена в додатку 2.

Аудитом встановлено, що функціональна підсистема протипаводкових заходів мала бути створена в Україні Мінприроди через Держводагентство⁵. Водночас проведено опитування, а також здійснений аналіз нормативно-правової бази та внутрішніх документів Мінприроди засвідчили, що *Положення про функціональну підсистему протипаводкових заходів єдиної державної системи цивільного захисту* залишається і досі незатвердженим.

Наведене вище зумовило неможливість визначення Кабінетом Міністрів України протипаводкових заходів цивільного захисту на 2014–2016 роки. При цьому така ситуація створює ризики для формування та реалізації державної політики на рівні територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту.

Рекомендація: Мінприроди затвердити та погодити у встановленому порядку *Положення про функціональну підсистему протипаводкових заходів єдиної державної системи цивільного захисту*.

б) Недоліки організаційної структури Мінприроди та Держводагентства

Аудитом встановлено, що незважаючи на повноваження Мінприроди та Держводагентства відповідно до законодавства у сфері управління водними ресурсами, їх організаційна структура не передбачає окремих структурних підрозділів, відповідальних за формування та реалізацію державної політики, та заходів за напрямом протипаводкового захисту.

⁵ Перелік центральних органів виконавчої влади, що створюють функціональні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту, визначений Положенням про єдину державну систему цивільного захисту, затвердженим постановою КМУ від 09.01.2014 № 11.

Це підтверджує здійснений аналіз нормативно-правових актів, внутрішніх документів Мінприроди та Держводагентства, а також проведене опитування відповідальних осіб, у ході якого було з'ясовано, що:

- в *Мінприроді* – фактичний супровід та контроль за виконанням заходів Загальнодержавної програми здійснює департамент охорони природних ресурсів;
- в *Держводагентстві* – планування заходів протипаводкового захисту віднесено до компетенції управління економіки, фінансів та інвестицій.

Водночас зазначені обов'язки не покладені на жоден структурний підрозділ Мінприроди та Держводагентства, відповідно до їх положень. Це послаблює відповідальність та контроль за належною реалізацією державної політики за напрямом протипаводкового захисту.

Рекомендація: Мінприроди та Держводагентству чітко визначити у своїх положеннях структурні підрозділи, відповідальні за формування і реалізацію державної політики та виконання протипаводкових заходів.

в) Методика оцінки ефективності виконання Загальнодержавної програми не розроблена

Відповідно до вимог Порядку № 106 державний замовник Загальнодержавної програми повинен розробити методику оцінки ефективності виконання програми з урахуванням специфіки програми та кінцевих результатів.

Проте аудитом встановлено, що така методика не була розроблена. Так, аудитори проаналізували нормативні акти та внутрішні документи Мінприроди та Держводагентства, які визначені замовниками Загальнодержавної програми, але не встановили наявності розробленої методики.

Аудитори дійшли висновку, що причиною відсутності розробленої методики була нечітка диференціація Загальнодержавною програмою повноважень Мінприроди та Держводагентства, які є державними замовниками програми.

Як наслідок, контроль та відповідальність за виконанням Загальнодержавної програми було знижено, а сама програма не була виконана у визначеному обсязі та у встановлені терміни.

Рекомендація: Мінприроди доручити Держводагентству розробити методику оцінки ефективності виконання програми з урахуванням специфіки програми та кінцевих результатів.

г) Не розроблено схеми використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів

Водний кодекс передбачає, що державні цільові, міждержавні та регіональні програми розробляються на основі, зокрема, схем використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів. 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.

Аудитом встановлено що Держводагентство остаточно не розробило схеми використання і охорони води та відтворення водних ресурсів на момент підготовки та затвердження Загальнодержавної програми. Отже, фактично Загальнодержавна програма не ґрунтується на схемах використання і охорони води та відтворення водних ресурсів, як це визначено чинним законодавством, що було підтверджено шляхом опитування відповідальних працівників Мінприроди та Держводагентства.

Причини затримки розробки зазначених схем, на думку аудиторів, пов'язані з певними недоліками Загальнодержавної програми та невиконанням Держводагентством визначених повноважень. Як наслідок, Загальнодержавна програма не може забезпечити належний протипаводковий захист території України.

Рекомендація: Держводагентству розробити схеми використання і охорони води та відтворення водних ресурсів для всіх річкових басейнів України, а також забезпечити внесення необхідних змін до Загальнодержавної програми.

д) Державні замовники не розміщували на своїх веб-сайтах інформацію стосовно виконання Загальнодержавної програми

Відповідно до Порядку № 106 інформація стосовно виконання всіх державних програм повинна розміщуватися державними замовниками на їх веб-сайтах.

Аудитори проаналізували внутрішні документи Мінприроди та Держводагентства та дійшли висновку, що звіти стосовно виконання Загальнодержавної програми були підготовлені та є в наявності на паперових носіях. Проте зазначені звіти або інші документи щодо виконання Загальнодержавної програми не розміщувалися її державними замовниками на веб-сайтах.

Відсутність чіткого визначення Загальнодержавною програмою повноважень двох її державних замовників призвела до зниження рівня контролю та відповідальності за її виконанням.

Рекомендація: Кабінету Міністрів України доручити Мінприроди та Держводагентству розміщувати звіти та іншу інформацію стосовно виконання програми на їх веб-сайтах.

е) Паспортом Загальнодержавної програми не визначено державного замовника – координатора програми серед двох замовників

Відповідно до вимог Порядку № 106, у разі якщо державною програмою визначено декількох державних замовників, саме державний замовник – координатор готує звіти про стан виконання програми на основі звітів, що подають інші державні замовники в установлений ним строк.

Аудитори проаналізували паспорт Загальнодержавної програми, а також внутрішні документи Мінприроди та Держводагентства стосовно виконання Загальнодержавної програми. Встановлено, що державний замовник – координатор програми досі не визначений, що спричинено недоліками, допущеними при розробленні програми. Як наслідок, рівень контролю та відповідальності за виконанням Загальнодержавної програми знижено.

Рекомендація: Кабінету Міністрів України доручити Мінприроди ініціювати внесення необхідних змін до Загальнодержавної програми.

є) Не внесено зміни до Загальнодержавної програми у зв'язку із ліквідацією та/або реорганізацією низки органів, визначених її виконавцями

Виконавцями заходів Загальнодержавної програми визначено сім центральних органів виконавчої влади, НАНУ, НААНУ, а також обласні державні адміністрації.

Проте, ґрунтуючись на аналізі розпорядчих актів та Загальнодержавної програми, аудитори дійшли висновку, що програма не була уточнена та необхідні зміни, пов'язані з ліквідацією та/або реорганізацією деяких з вказаних органів, визначених її виконавцями (*а саме: Міністерства надзвичайних ситуацій України, Державного агентства України з управління державними корпоративними правами та майном, Державного агентства земельних ресурсів України*), Мінприроди не ініціювались та не вносились.

Бездіяльність державних замовників Загальнодержавної програми, зокрема Мінприроди та Держводагентства, призводила до невиконання заходів, передбачених програмою.

Рекомендація: Кабінету Міністрів України доручити Мінприроди ініціювати внесення необхідних змін до Загальнодержавної програми.

ж) Натуральні показники виконання заходів Загальнодержавної програми містять технічні помилки

Відповідно до вимог пункту 28 Порядку № 106 під час визначення завдань і заходів державних програм слід дотримуватися, зокрема, принципу відсутності суперечностей і повторів.

У ході вибіркової перевірки Загальнодержавної програми та додатків до неї аудиторами встановлено, що натуральні показники виконання заходів програми містять технічні помилки.

За висновками аудиторів, недоліки, допущені при підготовці програми її розробниками, призводять до збільшення ризиків неоднозначного розуміння поставлених завдань її виконавцями.

Рекомендація: Кабінету Міністрів України доручити Мінприроди ініціювати розроблення необхідних змін до Загальнодержавної програми.

2.2. Оцінка економності та продуктивності використання бюджетних коштів

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. Водночас слід зазначити, що Рахункова палата здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням.

Орієнтовний обсяг фінансування протипаводкових заходів Загальнодержавної програми протягом 2013–2021 років мав становити 8 633,4 млн грн (18,6 відс. загального обсягу фінансування програми), у тому числі 6 836,3 млн грн (79,2 відс.) за рахунок державного бюджету, з яких:

- захист сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод – 1 305,5 млн грн;
- комплексний протипаводковий захист у басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету – 3 750,5 млн грн;
- комплексний протипаводковий захист у басейні річки Тиси в Закарпатській області – 1 780,3 млн гривень.

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.

Аудитом встановлено:

а) Кошти державного бюджету на виконання заходів Загальнодержавної програми виділялись тільки її двом замовникам, тоді як жоден з виконавців програми не отримував кошти на зазначені цілі

Виконавцями заходів Загальнодержавної програми визначено сім центральних органів виконавчої влади, НАНУ, НААНУ, а також обласні державні адміністрації.

Аудитом проаналізовано нормативні і законодавчі акти, відповідні звіти та інші документи і, зокрема, встановлено, що фактично кошти державного бюджету на виконання заходів Загальнодержавної програми, згідно з паспортами бюджетних програм, затверджувалися лише за двома бюджетними програмами (КПКВК 2407070 та КПКВК 2407050), головним розпорядником коштів яких є Міністерство екології та природних ресурсів, а відповідальним виконавцем – Держводагентство.

Решта виконавців Загальнодержавної програми протягом 2014–2015 років та I півріччя 2016 року кошти державного бюджету на виконання передбачених їм заходів не отримувала.

Аудитори дійшли висновку, що це спричинено переважно дефіцитом бюджетних коштів. Так, тільки 110,7 млн грн (6,1 відс. обсягу, визначеного Загальнодержавною програмою на 2014–2016 роки) було затверджено

відповідними законами про державний бюджет на здійснення протипаводкових заходів.

У результаті не всі заходи, передбачені програмою, були повністю або частково виконані, а результативні показники її I етапу не були досягнені.

Варто зазначити, що Мінприроди та Держводагентство не дотримались вимог постанови Кабінету Міністрів України "Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету", якою передбачалась підготовка у місячний строк проектів про внесення змін до державних цільових програм щодо уточнення строків, обсягів і джерел фінансування, а також інших показників виконання програм відповідно до реальних можливостей державного бюджету та з урахуванням результативності їх виконання у минулі роки. Загальнодержавна програма не була переглянута з метою її актуалізації та приведення у відповідність із вимогами чинного законодавства. Це поставило під загрозу своєчасність виконання всіх її заходів всіма визначеними виконавцями.

Рекомендація: Кабінету Міністрів України зосередитися на пошуку інших джерел фінансування Загальнодержавної програми (зокрема, небюджетних фінансових ресурсів). Мінприроди також рекомендується ініціювати внесення необхідних змін до програми з метою повного та своєчасного виконання її заходів.

б) Порядок використання бюджетних коштів за бюджетною програмою 2407050 не визначений з 2012 року

Аудитори проаналізували нормативні акти Кабінету Міністрів України та встановили, що Порядок використання бюджетних коштів за бюджетною програмою 2407050 не визначений Кабінетом Міністрів України з 2012 року.

На думку аудиторів, причиною цього є відсутність необхідного політичного рішення, а також невиконання державними органами виконавчої влади визначених повноважень. Як наслідок, це призвело до зниження відповідальності та контролю за виконанням заходів Загальнодержавної програми.

Рекомендація: Кабінету Міністрів доручити Мінприроди розробити та подати на затвердження порядок використання бюджетних коштів за згаданою бюджетною програмою.

в) АІВС створена та впроваджена Держводагентством замість ДСНС

Відповідно до Водного кодексу центральний орган виконавчої влади, відповідальний за реалізацію державної політики в сфері гідрометеорології (ДСНС), повинен здійснювати моніторинг розвитку катастроф та надавати місцевим радам та місцевим органам необхідну гідрологічну та гідрохімічну інформацію.

Аудитом встановлено, що АІВС, яка, зокрема, забезпечує моніторинг розвитку катастроф, фактично створена. Проте створило та впровадило її

Держводагентство, а не ДСНС. Так, було підтверджено, що наукова розробка принципів функціонування автоматизованих інформаційно-вимірювальних систем для паводконебезпечних регіонів (на прикладі АІВС "Тиса") планувалася за бюджетною програмою 2407050, відповідальним виконавцем якої є Держводагентство. Загальний обсяг фінансування, передбачений на зазначені цілі, в рамках програми становить 75,0 тис. грн (у тому числі на 2015 рік – 35,0 тис. грн і на 2016 – 40,0 тис. гривень).

Через дефіцит бюджетних коштів, протягом періоду, охопленого аудитом, ДСНС не виділялися бюджетні кошти з державного бюджету для здійснення заходів Загальнодержавної програми, що підтверджується відповідними документами. При цьому аудитом встановлено, що АІВС частково виконує завдання, які належать до повноважень ДСНС (відповідно до чинного законодавства). Це призводить до дублювання функцій двох державних органів виконавчої влади та, як наслідок, до неефективного використання бюджетних коштів.

Рекомендація: Кабінету Міністрів України зосередитися на пошуку інших джерел фінансування Загальнодержавної програми (зокрема небюджетних).

г) Мінприроди вчасно не прийнято рішень для забезпечення повноти фінансування протипаводкових заходів, визначених Загальнодержавною програмою

Відповідно до Бюджетного кодексу України головний розпорядник бюджетних коштів повинен забезпечити ефективне управління бюджетними коштами на всіх стадіях бюджетного процесу.

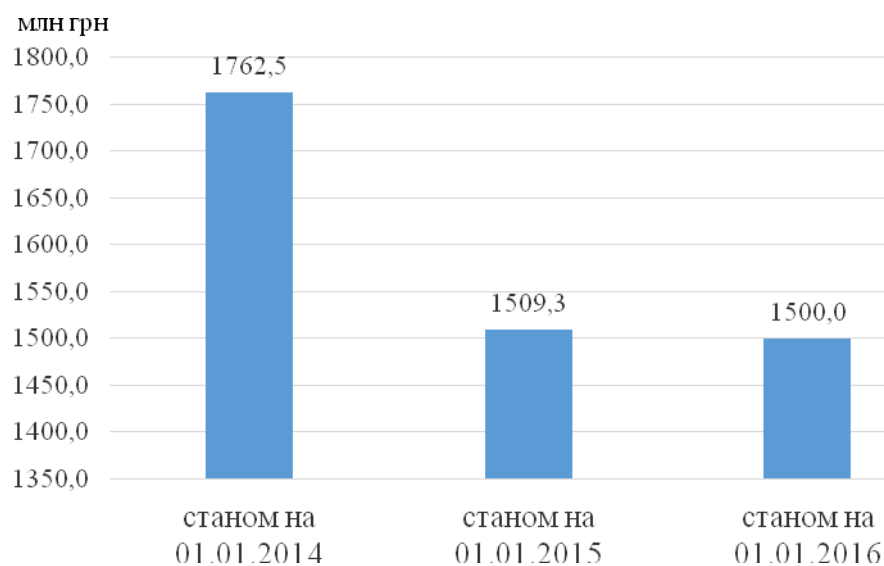
Аудитом встановлено, що фінансування частини протипаводкових заходів можливе за рахунок коштів ДФОНПС, який було створено з метою фінансування природоохоронних заходів.

Законодавством визначено, що розподіл коштів, які надходять до ДФОНПС, здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища (Мінприроди).

Проведений аудит засвідчив, що Мінприроди як один із державних замовників Загальнодержавної програми та головний розпорядник коштів ДФОНПС не прийняв вчасні управлінські рішення щодо розподілу залишку коштів фонду, який міг стати одним із джерел покриття видатків на здійснення протипаводкових заходів.

Встановлено, що стан використання коштів ДФОНПС протягом 2014–2015 років був низьким. Так, невикористаний залишок коштів зазначеного фонду станом на 01.01.2016 становив 1 500,0 млн гривень (діаграма).

Діаграма. Залишок коштів у ДФОНПС (млн грн)



Таким чином, Мінприроди як головний розпорядник коштів державного бюджету та державний замовник Загальнодержавної програми не прийняв вчасні управлінські рішення 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. Крім того, Мінприроди не реалізував визначені йому законодавчі повноваження. Як наслідок, не забезпечено фінансування та виконання заходів загальнодержавної програми, навіть тих, які належать до повноважень Мінприроди та підпорядкованого йому Держводагентства.

Рекомендація: Мінприроди посилити систему внутрішнього контролю та належне виконання повноважень, наданих йому чинним законодавством, з метою забезпечення реалізації державної політики у сфері протипаводкового захисту.

Відповідно до Бюджетного кодексу України у 2013–2016 роках встановлено співвідношення зарахування надходження від екологічного податку у розрізі бюджетів різних рівнів (табл. 1).

Таблиця 1

Співвідношення зарахування надходження від екологічного податку до бюджетів різних рівнів у 2013–2016 роках

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 дані табл. 1, протягом 2015–2016 років основні кошти екологічного податку зосереджуються переважно в місцевих бюджетах відповідно до політики бюджетної децентралізації, що, у свою чергу, засвідчує необхідність

внесення змін до Загальнодержавної програми щодо віднесення частини фінансування на рахунок місцевих бюджетів для зниження планового навантаження на державний бюджет. Відповідно, частка коштів державного бюджету на виконання загальнодержавної програми повинна бути зменшена.

Слід зазначити, що у 2014 році були внесені зміни до Бюджетного кодексу України, в результаті чого з 01.01.2015 екологічний податок перестав бути складовою спеціального фонду державного бюджету та почав зараховуватися до загального фонду, тобто втратив функцію цільового призначення.

Такі зміни в бюджетному законодавстві створили ризики незабезпечення фінансовими ресурсами заходів Загальнодержавної програми, зокрема на державному рівні. Як наслідок, Загальнодержавна програма залишилась фінансово непідкріпленою, що свідчить про необхідність її перегляду та приведення її показників до реальних можливостей державного бюджету.

Рекомендація: Кабінету Міністрів України ініціювати перегляд загальнодержавної програми, зокрема в частині співвідношення фінансування її заходів з державного та місцевого бюджетів. Частка коштів державного бюджету на виконання програми має бути зменшена. Результативні показники програми необхідно привести у відповідність із реальними можливостями бюджету. Водночас особлива увага має бути приділена виконанню рішення РНБОУ від 06.05.2015 "Про Стратегію національної безпеки України", яким передбачено необхідність розвитку державно-приватного партнерства у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям та реагування на них.

д) Порядок використання коштів за бюджетною програмою 2407070 включає роботи, не визначені Загальнодержавною програмою

Загальнодержавна програма, яка визначає протипаводкові заходи, була затверджена Законом України. У той же час, Кабінет Міністрів України затвердив Порядок використання коштів державного бюджету за бюджетною програмою 2407070⁶.

Згідно з цим Порядком бюджетні кошти використовуються відповідно до завдань, визначених Загальнодержавною програмою та переліку робіт (згідно з додатком). При цьому додаток містить перелік робіт, виконання яких є необхідним для забезпечення, зокрема, захисту сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод, комплексного протипаводкового захисту у басейнах річок Дністра, Пруту, Сірету та у басейні р. Тиси у Закарпатській області.

⁶ Постанова Кабінету Міністрів України від 23.02.11 № 137 "Про затвердження 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".

Водночас аудит засвідчив, що до затвердженого переліку робіт були включені роботи, не визначені Загальнодержавною програмою.

У результаті цього створено ризики відволікання бюджетних коштів на роботи, не передбачені Загальнодержавною програмою. Так, у 2015 році на такі роботи було витрачено 37,7 млн гривень. Як наслідок, тільки 43 відс. (43,6 млн грн) використаних видатків було фактично направлено на протипаводкові заходи, передбачені Загальнодержавною програмою.

Таким чином, встановлено певні протиріччя між Загальнодержавною програмою та Порядком використання бюджетних коштів за бюджетною програмою 2407070. Це створює ризики відволікання бюджетних коштів на непередбачені заходи та одночасно призводить до неможливості виконання заходів загальнодержавної програми у визначені терміни та встановлених обсягах.

Рекомендація: Кабінету Міністрів України забезпечити узгодження таких документів, як Загальнодержавна програма та постанова Кабінету Міністрів України про затвердження Порядку використання коштів за бюджетною програмою 2407070.

е) Повернення невикористаних бюджетних коштів до державного бюджету в кінці року

Відповідно до Бюджетного кодексу України головний розпорядник бюджетних коштів повинен забезпечити ефективне управління бюджетними коштами на всіх стадіях бюджетного процесу.

Аудитори проаналізували звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2407070 та 2407050 за 2014–2015 роки⁷ за напрямками використання коштів державного бюджету та встановили незадовільний рівень використання коштів Держводагентством (*табл. 2*).

Таблиця 2

Дані про виконання паспортів бюджетних програм КПКВК 2407070 та 2407050 за напрямками використання бюджетних коштів

млн грн

Напрямок використання	2014 рік (спеціальний фонд)			2015 рік (загальний фонд)			2016 рік (загальний фонд)
	затверджено паспортом	касові видатки	відхи- лення	затверджено паспортом	касові видатки	відхи- лення	затверджено паспортом
Міністерство екології та природних ресурсів України	2500,8	1539,0	-961,8	3535,7	3358,5	-177,2	3696,0
Державне агентство водних ресурсів України	1094,6	904,2	-190,4	1144,1	1115,9	-28,2	1158,2

⁷ Звіти про виконання паспортів бюджетних програм готуються за рік. Інформація про виконання паспортів бюджетних програм за I півріччя 2016 року відсутня.

Продовження таблиці 2

Напрямок використання		2014 рік (спеціальний фонд)			2015 рік (загальний фонд)			2016 рік (загальний фонд)
		затверджено паспортом	касові видатки	відхи- лення	затверджено паспортом	касові видатки	відхи- лення	затверджено паспортом
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	0,2
	Комплексний протипаводковий захист в басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету	8,4	7,5	- 0,9	9,3	9,3	0,003	—
	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 утворилась станом на 01.01.2014 та 01.01.2015	19,5	19,0	- 0,5	0,8	0,8	—	—
Всього		39,0	35,5	-3,5	71,7	65,6	-6,1	0,2
КПКВК 2407050	Експлуатація державного водогосподарського комплексу та управління водними ресурсами	—	—	—	0,04	0,04	—	0,04
Разом		39,0	35,5	-3,5	71,74	65,64	-6,1	0,24

Як свідчать дані табл. 2, кошти в обсязі 9,6 млн грн не були використані Держводагентством та, згідно із чинним законодавством України, повернені до державного бюджету у кінці відповідного року. Це підтверджується даними звітів про виконання державного бюджету України за 2014 та 2015 роки.

Аудитори дійшли висновку, що причиною цього була затримка затвердження Держводагентством плану протипаводкових заходів. Як наслідок, терміни, відведені на будівництво гідротехнічних споруд, були обмежені, що не дало змогу Держводагентству освоїти виділені йому бюджетні кошти у повному обсязі. В результаті, заходи Загальнодержавної програми, відповідальними за виконання яких є Мінприроди та Держводагентство, які належать до сфери управління Міністерства, не забезпечувались бюджетними асигнуваннями та залишились невиконаними.

Рекомендація: Мінприроди забезпечити вчасне затвердження планів протипаводкових заходів, а також посилити процедури внутрішнього контролю за використанням виділених бюджетних коштів.

є) *Будівельні роботи не були виконані у планових обсягах*

Порядок № 106 чітко визначає, що державні програми повинні містити результативні показники, які мають бути досягнені у визначений період.

При цьому аудитом встановлено, що заплановані обсяги будівельних робіт не були досягнені. Аудитори також зазначили, що Порядок використання бюджетних коштів за бюджетною програмою 2407070 визначає пріоритетність включення об'єктів до переліку природоохоронних заходів, зокрема:

- погашення зареєстрованої в органах Казначейства бюджетної заборгованості за виконані у попередні періоди роботи;
- з рівнем будівельної готовності не менш ніж 80 відс. та завершення будівництва яких планується у поточному бюджетному періоді;
- пошкоджені внаслідок повені, паводка чи іншої шкідливої дії вод;
- розташовані на річках, які протікають у межах державного кордону;
- що захищають від шкідливої дії вод пам'ятки історії та архітектури.

Водночас проаналізовані в ході аудиту плани протипаводкових заходів на 2014–2016 роки засвідчили, що встановлені Урядом пріоритети не були дотримані Мінприроди та Держводагентством. Так, до планів були включені об'єкти з рівнем готовності меншим за 80 відс., що призвело до розпорошення коштів державного бюджету та недотримання термінів, встановлених проектно-кошторисною документацією.

Як наслідок, було завершено будівництво лише одного із 93 об'єктів, включених до плану протипаводкових заходів на 2014 рік, а також одного із 32 – включених до плану на 2015 рік, що підтверджується звітами про виконання вказаних планів. При цьому аналіз планів протипаводкових заходів засвідчив, що із 92 об'єктів, не завершених у 2014 році, до плану заходів на 2015 рік Держводагентством було включено лише 23, що призвело до збільшення як кількості об'єктів незавершеного будівництва, так і їх залишкової кошторисної вартості (*з 203,8 млн грн станом на кінець 2014 року до 282,8 млн грн на кінець 2015 року*).

Ситуація ще більше ускладнилася відсутністю у 2016 році капітальних видатків за КПКВК 2407070, в результаті чого жоден із семи об'єктів, завершення будівництва яких передбачалось проектно-кошторисною документацією у 2016 році, так і не був добудований.

Більше того, аудитом встановлено, що затверджені Держводагентством Плани протипаводкових заходів не визначають строки виконання заходів. Зазначене веде до ризику несвоєчасного виконання заходів Загальнодержавної програми, зменшує відповідальність виконавців робіт за недотримання термінів проектно-кошторисної документації, і, як наслідок, призводить до збільшення кількості об'єктів, удорожчання їх загальної кошторисної вартості та не сприяє економному використанню коштів державного бюджету та введенню об'єктів в експлуатацію.

Тим не менш, планові показники не були досягнені, при тому що доказів перенесення будівництва об'єктів не надано.

Рекомендація: Кабінету Міністрів України зосередитись на пошуку інших джерел для фінансування заходів Загальнодержавної програми, зокрема небюджетних. Мінприроди та Держводагентству рекомендується враховувати пріоритети, визначені порядком використання бюджетних коштів за бюджетною програмою 2407070 при розробленні щорічних планів протипаводкових заходів.

ж) Заходи, передбачені Загальнодержавною програмою, не були виконані, а показники економності та результативності використання бюджетних коштів не були досягнені

Бюджетний кодекс України визначає одним із принципів, на яких ґрунтується бюджетна система України, принцип ефективності та результативності. Учасники бюджетного процесу в межах своїх повноважень повинні здійснювати, зокрема, контроль за ефективним використанням бюджетних коштів на всіх його стадіях. Крім того, Порядком № 106 передбачено, що результативні показники державних програм мають бути досягнені у визначений період.

Аудитом встановлено, що у 2014–2015 роках та I півріччі 2016 року безпосередньо на здійснення протипаводкових заходів, передбачених Загальнодержавною програмою, використано лише 43,6 млн грн (43 відс. використаних).

Проведений аудиторами аналіз засвідчив використання значного обсягу виділених бюджетних коштів на погашення кредиторської заборгованості попередніх років. Так, аналіз звіту про виконання плану заходів із захисту від шкідливої дії вод за 2014 рік за КПКВК 2407070 засвідчив, що у 2014 році 19,0 млн грн, або 53,4 відс. використаних коштів, були використані на погашення кредиторської заборгованості. Аналогічна ситуація склалась і у 2015 році, коли на погашення кредиторської заборгованості було використано 0,8 млн грн, або 1,2 відс. використаних.

Окрім цього, у 2015 році кошти в сумі 37,7 млн грн були використані Держводагентством на роботи, що не передбачались Загальнодержавною програмою (детальна інформація щодо вказаного питання наводилась вище).

Все зазначене вище не дало змоги Держводагентству забезпечити належне виконання запланованих показників виконання бюджетної програми, у тому числі й щодо економності та продуктивності використання бюджетних коштів. При цьому реалізація заходів Загальнодержавної програми фактично була зупинена у 2016 році, а недобудовані об'єкти протипаводкового захисту – законсервовані. Як наслідок, заходи загальнодержавної програми не були виконані у планових обсягах, а ефективне управління коштами державного бюджету не забезпечено.

Рекомендація: Кабінету Міністрів України забезпечити фінансування заходів Загальнодержавної програми шляхом пошуку інших джерел її фінансування, зокрема небюджетних. Особлива увага має бути приділена виконанню рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015 "Про Стратегію національної безпеки України", яким передбачено необхідність розвитку державно-приватного партнерства у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям та реагування на них.

Крім того, Мінприроди та Держводагентство мають забезпечити ефективне використання виділених бюджетних коштів.

2.3. Оцінка, чи були заходи реалізовані таким чином, щоб досягти запланованих показників

Виконання Загальнодержавної програми передбачається у два етапи:

- I етап – протягом 2013–2016 років;
- II етап – протягом 2017–2021 років.

При цьому перший етап передбачає:

- здійснення першочергових заходів із ліквідації наслідків шкідливої дії вод, захисту населених пунктів, виробничих об'єктів та сільськогосподарських угідь;
- розробку регіональних схем комплексного протипаводкового захисту територій від шкідливої дії вод⁸.

Водночас незабезпечення фінансовими ресурсами протягом 2014–2015 років та I півріччя 2016 року здійснення протипаводкових заходів, передбачених Загальнодержавною програмою, зумовило призупинення реалізації її першого етапу.

Аудитом встановлено:

а) У 2015 році вартість здійснення запланованих заходів збільшилася за зменшення обсягів виконаних робіт

Аудитори проаналізували численні нормативні і розпорядчі акти, заходи, визначені Загальнодержавною програмою, плани протипаводкових заходів і звіти про їх виконання тощо та дійшли висновку, що вартість виконаних заходів підвищилася, при тому, що їх кількість та обсяг зменшилися. Так, аудитом встановлено, що протягом 2014–2015 років середні витрати на укріплення 1 км берега збільшилися у 2 рази та на будівництво і реконструкцію однієї гідротехнічної споруди – в 1,5 рази.

Однією з причин такої ситуації стала девальвація національної валюти. При цьому спостерігається збільшення кількості недобудованих об'єктів, очікувана вартість яких зростає та вимагає додаткового фінансування. Зазначене веде до зростання витрат державного бюджету на їх добудову та не сприяє економному їх використанню. Крім того, планові результативні показники, зокрема

⁸ Водний кодекс України визначає, 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).

кількість захищених населених пунктів та площа захищених сільськогосподарських угідь, не досягнені.

Рекомендація: Кабінету Міністрів України забезпечити фінансування заходів Загальнодержавної програми, пошук інших джерел її фінансування, ніж бюджетні кошти. Особливу увагу необхідно приділити виконанню рішення РНБОУ від 06.05.2015 "Про Стратегію національної безпеки України", яким передбачено необхідність розвитку державно-приватного партнерства у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям та реагування на них. Крім того, Мінприроди рекомендується посилити внутрішній контроль за ефективністю використання бюджетних коштів.

б) Результативні показники Загальнодержавної програми не були досягнені у планових обсягах

Протипаводкові заходи, визначені Загальнодержавною програмою, затверджені Законом України. Крім того, Водний кодекс передбачає, що центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства (Державне агентство водного господарства України⁹), 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.

Проте аудитом встановлено, що за кошти, які виділялись протягом 2014–2015 років та I півріччя 2016 року з державного бюджету, навіть за умов їх економного та ефективного використання, неможливо було виконати заходи, визначені Загальнодержавною програмою, а отже, й досягти запланованих результатів. Загалом рівень виконання заходів становив: 7 відс. – у 2014 році, 13 відс. – у 2015 році та 0 відс. – у I півріччі 2016 року.

Аудитори проаналізували звіти про виконання Загальнодержавної програми та плани протипаводкових заходів та дійшли висновку, що результативні показники програми не були досягнені. Також звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2407070 та 2407050 за 2014–2015 роки засвідчили, що незадовільне фінансування протипаводкових заходів негативно вплинуло на ступінь захищеності територій та населених пунктів під час настання паводків (табл. 3).

⁹ Відповідно до Положення про Державне агентство водних ресурсів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 393.

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

Показники	Од. виміру	2014 р. (спеціальний фонд)			2015 р. (загальний фонд)		
		затверджено паспортом	касові видатки	відхилення	затверджено паспортом	касові видатки	відхилення
Ефективності							
1. Кількість захищених населених пунктів	од	16	9	-7	5,0	5,0	—
2. Захищених садиб	шт	205	161	-44	5,0	5,0	—
3. Середні витрати на укріплення 1 км берега	млн грн	4,0	4,0	—	8,3	8,3	—
4. Середні витрати на розчистку 1 км русел річок	млн грн	0,9	0,9	—	0,4	0,4	—
5. Середні витрати на будівництво та реконструкцію однієї гідротехнічної споруди	млн грн	0,6	0,6	—	0,9	0,9	—
6. Захищених площ сільськогосподарських угідь	га	2,1	0,3	-1,8	55,0	55,0	—
7. Середні витрати на будівництво та реконструкцію 1 км захисної дамби	млн грн	1,8	1,7	—	—	—	—
Якості							
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

Так, дані табл. 3 засвідчують, що результативні показники виконання бюджетної програми та Загальнодержавної програми не досягаються у запланованих обсягах. Однією з головних причин такої ситуації є недостатнє фінансування та девальвація національної валюти, що призвело до неможливості забезпечити належний рівень протипаводкового захисту.

Рекомендація: Кабінету Міністрів України ініціювати перегляд Загальнодержавної програми в частині її заходів та джерел їх фінансування. Загальнодержавна програма повинна бути приведена у відповідність із реальними потребами та поточною ситуацією в країні. Крім того, особлива увага має бути приділена виконанню рішення РНБОУ від 06.05.2015 "Про Стратегію національної безпеки України", яким передбачено необхідність розвитку державно-приватного партнерства у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям та реагування на них.

в) Відсутність фінансування капітального ремонту водогосподарських споруд не дозволяє забезпечити протипаводковий захист

Водний кодекс передбачає, 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.

Аудитори проаналізували плани протипаводкових заходів, звіти про їх виконання, звіти про виконання Державного бюджету України, угоди, укладені

з виконавцями робіт, та встановили, що починаючи з 2009 року фінансування капітальних ремонтів водогосподарських споруд, які виконують функції протипаводкового захисту, припинено.

Крім того, починаючи з 2015 року фактично призупинено будівництво та реконструкцію протизсувних і протиселевих споруд, здійснення удосконалення системи спостереження та прогнозування паводків, підготовчих робіт з будівництва акумулювальних протипаводкових ємностей у гірських та рівнинних частинах річок, польдерів і протипаводкових водосховищ.

Загалом за даними Держводагентства на балансі водогосподарських організацій станом на 01.01.2016 налічувалось близько 3 774 км захисних, польдерних та підпірних дамб, зокрема:

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

При цьому із вказаних дамб близько 3 000 км (79,5 відс.) дамб є справними, а 774 км – потребують ремонту, на що за орієнтовними розрахунками необхідно близько 214,6 млн гривень.

Аналогічно, внаслідок недостатнього фінансування протягом останніх років, із понад 40,5 тис. гідротехнічних споруд та 202 польдерних насосних станцій, які відносяться до інженерної інфраструктури систем протипаводкового захисту, 20,3 тис. споруд (близько 50 відс.) потребують ремонтів на суму понад 121,7 тис. гривень.

Як наслідок, протипаводковий захист не забезпечено, у той час як необхідна сума витрат коштів державного бюджету з року в рік збільшується. Водночас 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. За проведеними розрахунками, тільки протягом 2014–2015 років збитки та вартість відновлювальних робіт за результатами двох паводків перевищили асигнування державного бюджету зазначеного періоду на протипаводкові заходи у три рази.

Рекомендація: Кабінету Міністрів України ініціювати перегляд Загальнодержавної програми в частині її заходів та джерел їх фінансування. Особлива увага має бути приділена виконанню рішення РНБОУ від 06.05.2015 "Про Стратегію національної безпеки України", яким передбачено необхідність розвитку державно-приватного партнерства у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям та реагування на них.

г) Планові документи, передбачені планом виконання заходів щодо реалізації Плану імплементації Директиви 2007/60/ЄС, не були розроблені

План імплементації Директиви 2007/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 23.10.2007 про оцінку та управління ризиками затоплення був затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 лютого 2015 року № 132 (в частині заходів з терміном виконання у 2017 році).

Виконання цього плану забезпечить підґрунтя для удосконалення Загальнодержавної програми та розвитку ефективної протипаводкової системи України.

Варто зазначити, що відповідно до Додатка ХХХ до Угоди Уряд погодився на:

- прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого органу протягом двох років з дати набрання чинності Угодою;
- впровадження протягом чотирьох років з дати набрання чинності цією Угодою проведення попередньої оцінки ризиків затоплення;
- впровадження протягом шести років з дати набрання чинності цією Угодою підготовки карт загроз та ризиків затоплення;
- запровадження протягом восьми років з дати набрання чинності цією Угодою планів управління ризиками.

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 зазначеного вище плану, початок виконання заходів, а саме "розроблення методики попередньої оцінки ризиків паводків", передбачено на березень 2017 року.

Аудитори проаналізували відповідні нормативні та розпорядчі акти, внутрішні документи і накази Мінприроди та встановили, що проекти запланованих документів не були розроблені. Пропозиції стосовно розроблення методики попередньої оцінки ризиків затоплення та методики розробки карт небезпек затоплення та карт ризиків затоплення знаходяться в Мінприроди на стадії підготовки.

На думку аудиторів, це спричинено недостатнім рівнем внутрішнього контролю та відсутністю необхідних управлінських рішень, що підвищує ризики невчасного погодження згаданих документів.

Рекомендація: Мінприроди активізувати діяльність стосовно виконання плану заходів з реалізації Плану імплементації Директиви 2007/60/ЄС та посилити внутрішній контроль.

Матриця результатів аудиту наведена в додатку 3.

3. ЗАГАЛЬНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. За результатами проведеного аудиту рекомендувати Кабінету Міністрів України:

- доручити Мінприроди ініціювати внесення необхідних змін до Загальнодержавної програми, зокрема, в частині:

заходів та джерел їх фінансування з метою приведення їх у відповідність із реальними потребами та існуючими умовами. Частка коштів державного бюджету для фінансування заходів Загальнодержавної програми має бути скорочена. У той же час, необхідно розглянути можливість запровадження державно-приватного партнерства у сфері протипаводкового захисту, в тому числі шляхом залучення кредитних ресурсів;

результативних показників Загальнодержавної програми з метою їх узгодження з реальними можливостями;

- доручити Мінприроди розробити та подати на затвердження порядок використання бюджетних коштів, що виділяються за бюджетною програмою 2407070. При цьому врахувати, що заходи бюджетної програми повинні відповідати переліку протипаводкових заходів, визначених Загальнодержавною програмою;

- доручити Мінприроди та Держводагентству розмістити звіти або інші документи та інформацію стосовно виконання Загальнодержавної програми на їх веб-сайтах;

2. Рекомендувати Мінприроди:

- забезпечити реалізацію державної політики у сфері протипаводкового захисту;

- розглянути можливість розвитку державно-приватного партнерства у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям та реагування на них, передбаченого рішенням РНБОУ від 6 травня 2015 року "Про Стратегію національної безпеки України", введеним в дію Указом Президента України від 26.05.2015 № 287/2015;

- розробити схеми використання і охорони води та відтворення водних ресурсів в усіх басейнах річок України;

- чітко визначити у Положенні структурні підрозділи, відповідальні за формування та реалізацію державної політики та здійснення протипаводкових заходів;

- доручити Держводагентству розробити методiku оцінки ефективності виконання Загальнодержавної програми з урахуванням специфіки програми та кінцевих результатів;

- забезпечити повне та своєчасне виконання заходів Загальнодержавної програми;

- забезпечити своєчасне затвердження планів протипаводкових заходів;
- спільно з Держводагентством враховувати пріоритети, визначені Порядком використання бюджетних коштів, виділених за бюджетною програмою 2407070, під час розроблення щорічних планів протипаводкових заходів;
- активізувати роботу щодо вчасного виконання Плану імплементації Директиви 2007/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 23.10.2007 про оцінку та управління ризиками затоплення;
- посилити внутрішній контроль та порядки за ефективністю використання виділених бюджетних коштів та виконанням протипаводкових заходів.

Член Рахункової палати

В. П. Пилипенко

Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року

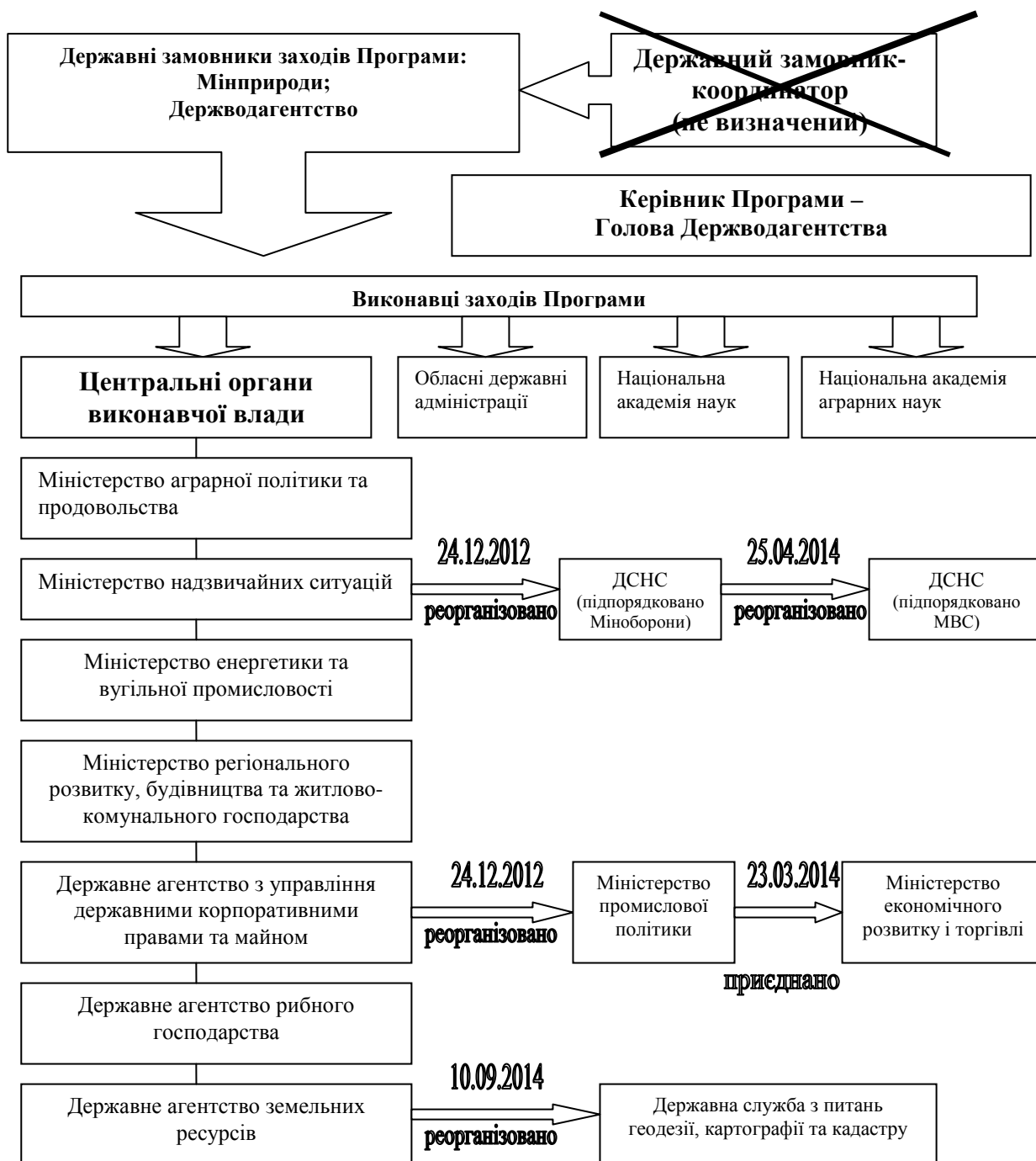
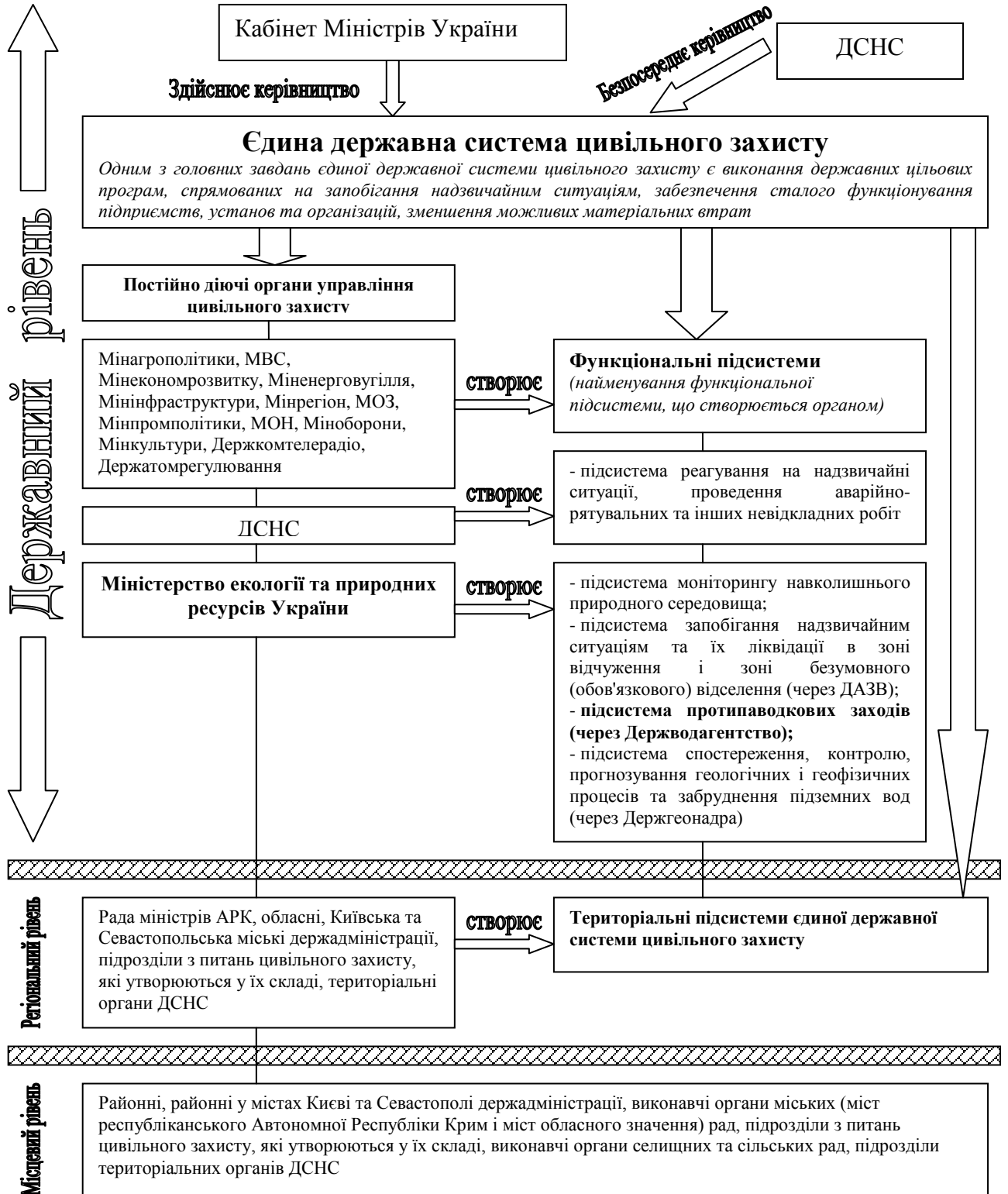


СХЕМА ФУНКЦІОНУВАННЯ ЄДИНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ



МАТРИЦЯ РЕЗУЛЬТАТІВ АУДИТУ

Результати аудиту					Рекомендації	Очікувані переваги
Встановлена ситуація	Критерії	Докази та аналіз	Причини	Наслідки		
<i>Ціль аудиту 1: оцінка законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень, що стосуються розвитку та функціонування системи протипаводкового захисту</i>						
Положення про функціональну підсистему протипаводкових заходів єдиної державної системи цивільного захисту не затверджено, а підсистема не створена	Функціональні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту повинні діяти в Україні відповідно до положень. Положення про функціональні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту затверджуються відповідними міністрами та погоджуються центральним органом виконавчої влади. Функціональна підсистема протипаводкових заходів мала бути створена в Україні Мінприроди через Держводагентство	Проведене опитування, здійснений аналіз нормативно-правової бази та внутрішніх документів Мінприроди засвідчили, що Положення залишається незатвердженим	Нехтування з боку Мінприроди виконанням визначених чинним законодавством обов'язків	Неможливість визначення Кабінетом Міністрів України протипаводкових заходів цивільного захисту на 2014–2016 роки. Створення ризиків неналежного формування та реалізації державної політики на рівні територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту	Мінприроди рекомендується затвердити та погодити Положення у встановленому порядку	Функції та завдання підсистеми протипаводкових заходів будуть чітко визначені та, як наслідок, підвищиться ефективність їх виконання

Результати аудиту					Рекомендації	Очікувані переваги
Встановлена ситуація	Критерії	Докази та аналіз	Причини	Наслідки		
Організаційна структура Мінприроди та Держводагентства має певні недоліки, що впливають на реалізацію ними протипаводкових заходів	Обов'язки в частині виконання заходів загальнодержавної програми повинні бути покладені на чітко визначені структурні підрозділи	Фактичний супровід та контроль за виконанням заходів Загальнодержавної програми в Мінприроди здійснюється Департаментом охорони природних ресурсів. У Держводагентстві планування заходів протипаводкового захисту віднесено до компетенції управління економіки, фінансів та інвестицій. Зазначені обов'язки не покладені на жоден структурний підрозділ Мінприроди та Держводагентства, відповідно до їх положень	Недоліки керівництва Мінприроди та Держводагентства	Послаблюється відповідальність та контроль за належною реалізацією державної політики за напрямом протипаводкового захисту	Мінприроди та Держводагентству рекомендується чітко визначити у своїх Положеннях структурні підрозділи, відповідальні за формування і реалізацію державної політики та виконання протипаводкових заходів	Буде забезпечено контроль за належним виконанням державної політики у сфері протипаводкового захисту
Методика оцінки ефективності виконання Загальнодержавної програми не була розроблена її державними замовниками	Відповідно до вимог Порядку № 106 державний замовник Загальнодержавної програми повинен розробити методику оцінки ефективності виконання програми з урахуванням специфіки програми та кінцевих результатів	Аудитори проаналізували нормативні акти та внутрішні документи Мінприроди та Держводагентства, але не встановили наявності розробленої методики. Відповідальні працівники Мінприроди та Держводагентства також не змогли підтвердити наявність розробленої згаданої методики	Нечітко диференційовані повноваження Мінприроди та Держводагентства, які є державними замовниками Загальнодержавної програми	Знижено контроль та відповідальність за виконанням Загальнодержавної програми. Програма не була виконана у визначеному обсязі та у встановлені терміни	Мінприроди рекомендується доручити Держводагентству розробити Методику оцінки ефективності виконання програми з урахуванням специфіки програми та кінцевих результатів	Буде забезпечено достатню та прозору оцінку виконання програми, а також підвищено контроль замовників за виконанням її заходів. Діяльність виконавців програми буде спрямовано на досягнення показників ефективності.

Результати аудиту					Рекомендації	Очікувані переваги
Встановлена ситуація	Критерії	Докази та аналіз	Причини	Наслідки		
Схеми використання і охорони води та відтворення водних ресурсів, які повинні визначати заходи запобігання шкідливій дії вод, Держводагентством не розроблено	Згідно з Водним кодексом державні цільові програми розробляються на основі схем використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів	Фактично Загальнодержавна програма не ґрунтується на схемах, як це визначено чинним законодавством. Усе вказане вище було підтверджено шляхом опитування відповідальних працівників Мінприроди та Держводагентства	Недоліки розробників Загальнодержавної програми. Невикористання Держводагентством усіх наданих йому повноважень	Загальнодержавна програма не забезпечує протипаводковий захист території України	Держводагентству рекомендується розробити схеми використання і охорони води та відтворення водних ресурсів для всіх річкових басейнів України, а також ініціювати внесення змін до Загальнодержавної програми	Протипаводкові заходи, визначені схемами, забезпечать ефективне використання, захист та відтворення водних ресурсів
Інформація про хід виконання Загальнодержавної програми на веб-сайтах її державних замовників не розміщена	Відповідно до Порядку № 106 державний замовник організовує розміщення на своєму веб-сайті інформації про хід виконання програми	Аудитори проаналізували внутрішні документи Мінприроди та Держводагентства та дійшли висновку, що звіти стосовно виконання Загальнодержавної програми були підготовлені та є в наявності на паперових носіях. Проте зазначені звіти або інші документи щодо виконання Загальнодержавної програми не розміщувалися її державними замовниками на веб-сайтах. Відповідальні працівники Держводагентства та Мінприроди не змогли підтвердити розміщення цієї інформації на веб-сайтах	Відсутність чіткого визначення Загальнодержавною програмою повноважень двох її державних замовників	Знижено рівень контролю та відповідальності за виконання Загальнодержавної програми	КМУ рекомендується доручити Мінприроди та Держводагентству розмішувати звіти або іншу інформацію стосовно виконання програми на їх веб-сайтах	Підвищиться обізнаність громадськості щодо виконання Загальнодержавної програми. Посилиться контроль за виконанням її заходів

Результати аудиту					Рекомендації	Очікувані переваги
Встановлена ситуація	Критерії	Докази та аналіз	Причини	Наслідки		
Паспортом Загальнодержавної програми не визначено державного замовника-координатора програми серед двох замовників	Відповідно до вимог Порядку № 106, якщо державною програмою визначено декількох державних замовників, саме державний замовник-координатор готує звіти про стан виконання програми на основі звітів, що подають інші державні замовники	Аудитори проаналізували паспорт Загальнодержавної програми, внутрішні документи Мінприроди та Держводагентства стосовно її виконання та встановили, що державний замовник-координатор програми досі не визначений	Недоліки, допущені при розробленні Загальнодержавної програми	Знижено рівень контролю та відповідальності за виконання Загальнодержавної програми	КМУ рекомендується доручити Мінприроди ініціювати внесення необхідних змін до програми	Визначення замовника-координатора забезпечить належне виконання його повноважень. Підвищиться контроль замовників за виконанням заходів програми.
Не внесено зміни до Загальнодержавної програми у зв'язку із ліквідацією та/або реорганізацією низки органів, визначених її виконавцями	Відповідно до Загальнодержавної програми виконавцями її заходів визначено сім центральних органів виконавчої влади, НАНУ, НААНУ, а також обласні державні адміністрації	Ґрунтуючись на аналізі розпорядчих актів та Загальнодержавної програми, аудитори дійшли висновку, що програма не була уточнена та необхідні зміни, пов'язані з ліквідацією та/або реорганізацією деяких з органів, визначених її виконавцями, Мінприроди не ініціювались та не вносились	Бездіяльність державних замовників Загальнодержавної програми, зокрема Мінприроди та Держводагентства	Деякі з виконавців не виконували заходи, передбачені програмою	КМУ рекомендується доручити Мінприроди ініціювати внесення необхідних змін до Загальнодержавної програми	Внесення відповідних змін до Загальнодержавної програми сприятиме належному виконанню функцій її виконавцями. Програма буде реалістичною для виконання

Результати аудиту					Рекомендації	Очікувані переваги
Встановлена ситуація	Критерії	Докази та аналіз	Причини	Наслідки		
Натуральні показники виконання заходів Загальнодержавної програми містять технічні помилки	Відповідно до вимог п. 28 Порядку № 106 під час визначення завдань і державних заходів слід дотримуватися, зокрема, принципу відсутності суперечностей і повторів	У ході вибіркової перевірки Загальнодержавної програми та додатків до неї аудитором встановлено, що натуральні показники виконання заходів програми містять технічні помилки	Недоліки, допущені при підготовці програми її розробниками	Збільшуються ризики неоднозначного розуміння поставлених завдань виконавцями програми	КМУ рекомендується доручити Мінприроди ініціювати внесення необхідних змін до Загальнодержавної програми	Підвищиться рівень виконання поставлених завдань виконавцями. Програма стане реалістичною для виконання
Ціль аудиту 2: оцінка, чи були бюджетні кошти використані економно та продуктивно						
Кошти державного бюджету на виконання заходів Загальнодержавної програми виділялись тільки її двом замовникам, тоді як жоден з виконавців програми не отримував кошти на зазначені цілі	Виконавцями заходів Загальнодержавної програми визначено сім центральних органів виконавчої влади, НАНУ, НААНУ, а також обласні державні адміністрації	Аудитором проаналізовано нормативно-законодавчі акти, відповідні звіти та інші документи. Встановлено, що фактично кошти державного бюджету на виконання заходів Загальнодержавної програми, згідно з паспортами бюджетних програм, затверджувалися лише за двома бюджетними програмами, головним розпорядником коштів яких є Мінприроди, а відповідальним виконавцем – Держводагентство. Інші виконавці програми кошти державного бюджету на виконання передбачених їм заходів не отримували	Дефіцит бюджетних коштів. Тільки 110,7 млн грн (6,1 відс. обсягу, визначеного Загальнодержавною програмою на 2014–2016 роки) було затверджено відповідними законами про державний бюджет на здійснення протипавдовкових заходів	Не всі заходи, передбачені програмою, були повністю або частково виконані. Результативні показники її I етапу не були досягнені	КМУ рекомендується зосередитися на пошуку інших, зокрема небюджетних, джерел фінансування Загальнодержавної програми. Мінприроди рекомендується ініціювати внесення необхідних змін до програми з метою повного та своєчасного виконання її заходів	Залучення небюджетних джерел підвищить рівень фінансування Загальнодержавної програми. Програма буде реалістичною для виконання

Результати аудиту					Рекомендації	Очікувані переваги
Встановлена ситуація	Критерії	Докази та аналіз	Причини	Наслідки		
Порядок використання бюджетних коштів за бюджетною програмою 2407050 не визначений з 2012 року	Згідно з Бюджетним кодексом цілі та завдання бюджетної програми мають бути чітко визначені	Аудитори проаналізували нормативні акти КМУ. Встановлено, що Порядок використання бюджетних коштів за бюджетною програмою 2407050 не визначений з 2012 року	Відсутність політичного рішення, а також невиконання державними органами виконавчої влади визначених повноважень	Зниження рівня відповідальності та контролю за виконанням заходів Загальнодержавної програми	КМУ рекомендується доручити Мінприроди розробити та подати на погодження відповідний порядок	Порядок використання бюджетних коштів за бюджетною програмою сприятиме прозорості та ефективності використання цих коштів. Підвищиться контроль замовника за виконанням заходів бюджетної програми та відповідальність їх виконавців
АІВС була створена та впроваджена Держводагентством замість ДСНС	Відповідно до Водного кодексу ДСНС повинна здійснювати моніторинг розвитку катастроф та надавати місцевим радам та місцевим органам необхідну гідрологічну та гідрохімічну інформацію	Фактично АІВС, яка забезпечує моніторинг розвитку катастроф, була створена та впроваджена Держводагентством замість ДСНС. Було підтверджено, що наукова розробка принципів функціонування АІВС для паводконебезпечних регіонів (на прикладі АІВС "Тиса") планувалася за бюджетною програмою 2407050, відповідальним виконавцем якої є Держводагентство	Через дефіцит бюджетних коштів, протягом періоду, охопленого аудитом, ДСНС не виділялися бюджетні кошти з державного бюджету для здійснення заходів Загальнодержавної програми	Дублювання функцій двох державних органів виконавчої влади та, як наслідок, неефективне використання бюджетних коштів	КМУ рекомендується зосередитися на пошуку інших, зокрема небюджетних, джерел фінансування Загальнодержавної програми	Залучення інших (небюджетних) джерел фінансування Загальнодержавної програми сприятиме повному виконанню передбачених нею заходів, уникненню дублювання функції та підвищенню економності використання бюджетних коштів

Результати аудиту					Рекомендації	Очікувані переваги
Встановлена ситуація	Критерії	Докази та аналіз	Причини	Наслідки		
Мінприроди не прийнято вчасних рішень для забезпечення повноти фінансування протипаводкових заходів, визначених Загальнодержавною програмою	Відповідно до Бюджетного кодексу України головний розпорядник бюджетних коштів повинен забезпечити ефективне управління бюджетними коштами на всіх стадіях бюджетного процесу. Законодавством визначено, що розподіл коштів, які надходять до ДФОНПС, здійснюється КМУ за Мінприроди	Аудитом встановлено, що фінансування частини протипаводкових заходів можливе за рахунок коштів ДФОНС, який було створено з метою фінансування природоохоронних заходів. Встановлено, що стан використання коштів ДФОНПС протягом 2014–2015 років був низьким: невикористаний залишок коштів фонду станом на 01.01.2016 становить 1 500,0 млн гривень	Мінприроди як головний розпорядник коштів державного бюджету та державний замовник Загальнодержавної програми не прийнято вчасних управлінських рішень щодо повноти фінансового забезпечення виконання протипаводкових заходів Загальнодержавної програми, зокрема в частині визначення джерел їх фінансування	Не забезпечено ефективного управління коштами державного бюджету. Не забезпечено фінансування та виконання заходів загальнодержавної програми, навіть тих, які повинні бути виконані Мінприроди та підпорядкованим йому Держводагентством	Мінприроди рекомендується посилити систему внутрішнього контролю та належне виконання повноважень, наданих йому чинним законодавством, з метою забезпечення реалізації державної політики у сфері протипаводкового захисту	Заходи Загальнодержавної програми виконуватимуться у планових обсягах. Буде забезпечено протипаводковий захист

Результати аудиту					Рекомендації	Очікувані переваги
Встановлена ситуація	Критерії	Докази та аналіз	Причини	Наслідки		
Фінансування загальнодержавної програми не було переглянуто з урахуванням змін у перерозподілі надходжень екологічного податку між державним та місцевими бюджетами	Загальнодержавною програмою визначено, що фінансування її заходів, у тому числі протипаводкових, повинно здійснюватися за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів, а також інших не заборонених законом джерел	Протягом 2015–2016 років основні кошти екологічного податку зосереджуються переважно в місцевих бюджетах. Таким чином, у результаті політики бюджетної децентралізації виникає необхідність внесення змін до Загальнодержавної програми щодо віднесення частини фінансування на рахунок місцевих бюджетів	У 2014 році були внесені зміни до Бюджетного кодексу України. В результаті, з 01.01.2015 екологічний податок перестав бути складовою спеціального фонду державного бюджету та почав зараховуватися до загального фонду, тобто втратив функцію цільового призначення	Створено ризики незабезпечення фінансовими ресурсами заходів Загальнодержавної програми. Програма залишилась фінансово невідкритою	КМУ рекомендується переглянути Загальнодержавну програму, зокрема в частині співвідношення фінансування її заходів з державного та місцевого бюджетів. Результативні показники програми необхідно привести у відповідність з реальними можливостями бюджету. Особлива увага має бути приділена розвитку державно-приватного партнерства у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям та реагування на них	Заходи Загальнодержавної програми виконуватимуться у планових обсягах. Частка коштів державного бюджету на виконання програми буде зменшена, планове навантаження на державний бюджет зменшиться

Результати аудиту					Рекомендації	Очікувані переваги
Встановлена ситуація	Критерії	Докази та аналіз	Причини	Наслідки		
Порядок використання коштів за бюджетною програмою 2407070 включає роботи, не передбачені Загальнодержавною програмою	Загальнодержавна програма затверджена Законом України. Крім того, КМУ затвердив Порядок використання коштів державного бюджету за бюджетною програмою 2407070	Аудитори проаналізували Загальнодержавну програму та порядок використання бюджетних коштів за бюджетною програмою 2407070; внутрішні документи Мінприроди і Держводагентства та встановили певні протиріччя у переліках робіт	Неприведення у відповідність законодавчих і нормативних актів	Створено ризики відволікання бюджетних коштів на роботи, не передбачені Загальнодержавною програмою. Тільки 43 відс. використаних видатків було фактично використано на протипаводкові заходи, передбачені Загальнодержавною програмою	КМУ рекомендується забезпечити узгодження Загальнодержавної програми та постанови КМУ про затвердження Порядку використання коштів за бюджетною програмою 2407070	Сприятиме забезпеченню цільового використання бюджетних коштів. Підвищиться ефективність використання бюджетних коштів
Невикористані бюджетні кошти були повернені до державного бюджету у кінці року	Відповідно до Бюджетного кодексу України головний розпорядник бюджетних коштів повинен забезпечити ефективне управління бюджетними коштами на всіх стадіях бюджетного процесу	Аудитори проаналізували звіти про виконання паспортів бюджетних програм 2407070 та 2407050 за 2014–2015 роки за напрямками використання коштів державного бюджету. Встановлено незадовільний рівень використання коштів Держводагентством	Затримка затвердження Держводагентством плану протипаводкових заходів	Терміни, відведені на будівництво гідротехнічних споруд, були обмежені. Держводагентство не освоїло виділені кошти на заходи Загальнодержавної програми, відповідальними за виконання яких є Мінприроди та Держводагентство. Заходи програми не забезпечувались асигнуваннями та залишились невиконаними	Мінприроди рекомендується забезпечити вчасне затвердження планів протипаводкових заходів. Необхідно посилити процедури внутрішнього контролю за використанням виділених бюджетних коштів	Підвищиться ефективність використання бюджетних коштів

Результати аудиту					Рекомендації	Очікувані переваги
Встановлена ситуація	Критерії	Докази та аналіз	Причини	Наслідки		
Будівельні роботи не були виконані у планових обсягах	Порядок № 106 чітко визначає, що державні програми повинні містити результативні показники, які мають бути досягнені у визначені терміни	Порядок використання бюджетних коштів за бюджетною програмою 2407070 визначає пріоритетність включення об'єктів до переліку природоохоронних заходів. Проте до планів включено об'єкти з рівнем готовності меншим за 80 відсотків. Завершено будівництво лише 1 із 93 об'єктів, включених до плану протипаводкових заходів на 2014 рік, а також 1 із 32 – включених до плану на 2015 рік. Аналіз планів протипаводкових заходів засвідчив, що до плану заходів на 2015 рік включено лише 23 із 92 об'єктів, не завершених у 2014 році	Мінприроди та Держводагентством не були дотримані пріоритети, встановлені Урядом	Несвоєчасне виконання заходів Загальнодержавної програми. Зниження відповідальності виконавців робіт за недотримання термінів проектно-кошторисної документації. Збільшення кількості об'єктів, здорожчання їх загальної кошторисної вартості	КМУ рекомендується зосередитись на пошуку інших, зокрема небюджетних, джерел для фінансування заходів програми. Мінприроди та Держводагентство рекомендується враховувати пріоритети, визначені порядком використання бюджетних коштів за бюджетною програмою 2407070 при розробленні щорічних планів протипаводкових заходів	Підвищиться ефективність використання бюджетних коштів. Планові обсяги будівельних робіт будуть виконані вчасно

Результати аудиту					Рекомендації	Очікувані переваги
Встановлена ситуація	Критерії	Докази та аналіз	Причини	Наслідки		
Заходи, передбачені Загальнодержавною програмою, не виконані, а показники економності та результативності використання бюджетних коштів не досягнені	Бюджетний кодекс України визначає одним з принципів бюджетної системи принцип ефективності та результативності. Учасники бюджетного процесу в межах своїх повноважень повинні здійснювати, зокрема, контроль за ефективним використанням бюджетних коштів на всіх його стадіях. Порядком № 106 передбачено, що результативні показники державних програм мають бути досягнені у визначені терміни	Аудитом встановлено, що у 2014–2015 роках та I півріччі 2016 року безпосередньо на здійснення протипаводкових заходів, передбачених Загальнодержавною програмою, було використано лише 43,6 млн грн (43 відс. використаних). Аналіз звіту про виконання плану заходів із захисту від шкідливої дії вод за 2014 рік за КПКВК 2407070 засвідчив, що у 2014 році 19,0 млн грн (53,4 відс. використаних коштів) були використані на погашення кредиторської заборгованості. У 2015 році кошти в сумі 37,7 млн грн були використані Держводагентством на заходи, що не передбачались Загальнодержавною програмою	Значний обсяг виділених бюджетних коштів використовувався на погашення кредиторської заборгованості попередніх років	Держводагентство не забезпечило належне виконання запланованих показників виконання бюджетної програми, у тому числі й щодо економності та продуктивності використання бюджетних коштів. Реалізація заходів програми фактично була зупинена у 2016 році, а недобудовані об'єкти протипаводкового захисту – законсервовані	КМУ рекомендується забезпечити фінансування заходів Загальнодержавної програми шляхом пошуку інших, зокрема небюджетних, джерел її фінансування. Особлива увага має бути приділена необхідності розвитку державно-приватного партнерства у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям. Мінприроди та Держводагентство мають забезпечити ефективне використання виділених бюджетних коштів	Підвищиться ефективність використання бюджетних коштів. Заплановані заходи будуть виконані

Результати аудиту					Рекомендації	Очікувані переваги
Встановлена ситуація	Критерії	Докази та аналіз	Причини	Наслідки		
Ціль аудиту 3: оцінка, чи були заходи реалізовані таким чином, щоб досягти запланованих показників						
У 2015 році вартість здійснення запланованих заходів збільшилася при зменшенні обсягів виконаних робіт	Перелік протипаводкових заходів, визначених Загальнодержавною програмою, затверджено Законом України	Аудитори проаналізували нормативні і розпорядчі акти, заходи, визначені Загальнодержавною програмою, плани протипаводкових заходів та звіти про їх виконання. Встановлено, що протягом 2014–2015 років середні витрати на укріплення 1 км берега збільшилася у 2 рази та на будівництво і реконструкцію однієї гідротехнічної споруди – в 1,5 рази	Однією з причин такої ситуації стала девальвація національної валюти	Кількість недобудованих об'єктів та їх очікувана вартість збільшується, що веде до зростання витрат державного бюджету на їх добудову. Планові результативні показники не досягнені.	КМУ рекомендується забезпечити пошук небюджетних джерел фінансування заходів Загальнодержавної програми. Особливу увагу слід приділити розвитку державно-приватного партнерства у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям та реагування на них	Загальнодержавна цільова програма виконуватиметься належним чином. Підвищиться результативність використання бюджетних коштів

Результати аудиту					Рекомендації	Очікувані переваги
Встановлена ситуація	Критерії	Докази та аналіз	Причини	Наслідки		
Результативні показники Загальнодержавної програми не були досягнені у планових обсягах	Протипаводкові заходи, визначені Загальнодержавною програмою, затверджені Законом України. Водний кодекс передбачає, що Держводагентство повинно забезпечувати безаварійне функціонування водних об'єктів під час повеней і паводків, прогнозувати розповсюдження спричинених ними наслідків тощо	Аудитори проаналізували звіти про виконання Загальнодержавної програми та плани протипаводкових заходів. Встановлено, що результативні показники програми не були досягнені. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм засвідчили, що незадовільне фінансування протипаводкових заходів негативно вплинуло на ступінь захищеності територій та населених пунктів під час настання паводків	Недостатнє фінансування та девальвація національної валюти	Неможливість забезпечення належного рівня протипаводкового захисту	КМУ рекомендується переглянути Загальнодержавну програму в частині її заходів та джерел фінансування. Загальнодержавна програма повинна бути приведена у відповідність з реальними потребами. Особливу увагу необхідно приділити розвитку державно-приватного партнерства у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям та реагування на них	Загальнодержавна цільова програма виконуватиметься належним чином. Підвищиться результативність використання бюджетних коштів

Результати аудиту					Рекомендації	Очікувані переваги
Встановлена ситуація	Критерії	Докази та аналіз	Причини	Наслідки		
Відсутність фінансування капітальних ремонтів водогосподарських споруд не дозволяє забезпечити протипаводковий захист	Водний кодекс передбачає, що Держводагентство забезпечує безаварійне функціонування водних об'єктів під час повеней і паводків, прогнозувати спричинених ними наслідків та спільно з відповідними радами здійснювати заходи щодо забезпечення безперебійного водопостачання населення і галузей економіки	Аудитори проаналізували плани протипаводкових заходів, звіти про їх виконання, звіти про виконання ДБУ, угоди, укладені з виконавцями робіт. Встановлено, що починаючи з 2009 року фінансування капітальних ремонтів водогосподарських споруд, які виконують функції протипаводкового захисту, припинено	Недостатнє фінансування протягом останніх років	Протипаводковий захист не забезпечено, а сума бюджетних коштів, що потребується з державного бюджету, з року в рік збільшується	КМУ рекомендується переглянути Загальнодержавну програму в частині її заходів та джерел їх фінансування. Особливої уваги потребує розвиток державно-приватного партнерства у сфері запобігання та реагування на надзвичайні ситуації	Буде здійснено капремонт водогосподарських об'єктів, що сприятиме забезпеченню протипаводкового захисту. Сприятиме подальшій економії бюджетних коштів
Планові документи, що передбачені планом виконання заходів щодо реалізації Плану імплементації Директиви 2007/60/ЄС, не були розроблені	Виконання цього плану забезпечить підґрунтя для розвитку ефективної протипаводкової системи. Згідно з вищезазначеним планом, початок виконання заходів, а саме "розроблення методики попередньої оцінки ризиків паводків" передбачено на березень 2017 року	Аудитори проаналізували відповідні нормативні та розпорядчі акти, внутрішні документи і накази Мінприроди. Встановлено, що проекти запланованих документів не були розроблені. Пропозиції стосовно розроблення методики попередньої оцінки ризиків затоплення та методики розробки карт небезпеки затоплення і карт ризиків затоплення перебувають в Мінприроди на стадії підготовки	Недостатній рівень внутрішнього контролю. Відсутність необхідних управлінських рішень	Підвищується ризик невчасного погодження вказаних вище документів	Мінприроди рекомендується активізувати діяльність стосовно виконання плану заходів з реалізації Плану імплементації Директиви 2007/60/ЄС та посилити внутрішній контроль	Буде виконано План виконання заходів щодо імплементації положень Директиви 2007/60/ЄС. Сприятиме створенню сучасної та ефективної системи протипаводкового захисту.