

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 26.10.2017 № 22-1

ЗВІТ

про результати аудиту впровадження системи поводження з побутовими відходами та ефективності використання коштів державного бюджету у цій сфері

Київ 2017

ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА	3
ВСТУП.....	5
1. ОЦІНКА СТАНУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ	6
2. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ПЛАНУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, СПРЯМОВАНИХ НА ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ	12
2.1. <i>Оцінка ефективності планування та використання Міністерством екології та природних ресурсів України бюджетних коштів, спрямованих на поводження з побутовими відходами</i>	<i>12</i>
2.2. <i>Оцінка ефективності планування та використання Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства бюджетних коштів, спрямованих на поводження з побутовими відходами</i>	<i>21</i>
3. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ	26
ВИСНОВКИ.....	33
ПРОПОЗИЦІЇ.....	36
ДОДАТКИ.....	39

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення аудиту: Закон України "Про Рахункову палату" (статті 4 і 7), План роботи Рахункової палати на II півріччя 2017 року.

Мета аудиту: оцінка ефективності впровадження системи поводження з побутовими відходами, а також використання бюджетних коштів, виділених на виконання зазначених цілей.

Предмет аудиту: кошти державного бюджету, спрямовані протягом 2015–2016 років та I півріччя 2017 року на поводження з побутовими відходами за бюджетними програмами "Здійснення природоохоронних заходів" (КПКВК 2401270); "Здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища" (КПКВК 2401500); "Державний фонд регіонального розвитку" (у 2015 році – КПКВК 3511450, у 2016–2017 роках – КПКВК 2761070). Загальний обсяг бюджетних коштів, охоплений аудитом, становив 324 124,0 тис. гривень.

Нормативно-правові акти, управлінські рішення об'єктів аудиту та розпорядчі документи, пов'язані з поводженням з побутовими відходами. Фінансова, бюджетна, статистична та відомча звітність, а також аналітичні матеріали, що стосуються предмета аудиту.

Об'єкти аудиту: Міністерство екології та природних ресурсів України; Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; Міністерство фінансів України; Державна екологічна інспекція України (надсилався запит для отримання інформації); Департамент розвитку інфраструктури та житлово-комунального господарства Одеської обласної державної адміністрації (попереднє вивчення); Державна екологічна інспекція в Одеській області (попереднє вивчення); Департамент екології та природних ресурсів Одеської обласної державної адміністрації (попереднє вивчення); Департамент розвитку та експлуатації житлово-комунального господарства Львівської обласної державної адміністрації; Департамент екології та природних ресурсів Львівської обласної державної адміністрації; Департамент житлово-комунального господарства та розвитку інфраструктури Харківської обласної державної адміністрації; Департамент капітального будівництва Харківської обласної державної адміністрації; Департамент екології та природних ресурсів Харківської обласної державної адміністрації.

Термін проведення аудиту: липень-жовтень 2017 року.

Критерії оцінки, які використані під час аудиту:

щодо відбору об'єктів аудиту: органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації в частині їх діяльності, яка стосується предмета аудиту;

щодо оцінки законності: дотримання об'єктами аудиту норм чинного законодавства, яке регулює вказані питання;

щодо оцінки ефективності:

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

результативність – ступінь відповідності фактичних результатів

діяльності, досягнутих розпорядниками або одержувачами бюджетних коштів, запланованим результатом;

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

Початкові обмеження щодо проведення аудиту:

часові: період, охоплений аудитом, – 2015–2016 роки та I півріччя 2017 року;

територіальні: м. Київ, Львівська, Харківська й Одеська області.

Методи збирання даних: моніторинг нормативно-правових актів, розпорядчих і відомчих документів, пов'язаних з предметом аудиту; аналіз документів щодо організації роботи та виконання покладених на об'єкти аудиту завдань; проведення заходів зовнішнього фінансового контролю; опитування, обстеження та порівняння; аналіз статистичної, фінансової та бюджетної звітності; отримання усних та письмових пояснень посадових осіб об'єкта аудиту; запити об'єктам аудиту.

Джерела інформації: законодавчі та нормативно-правові акти, що регламентують предмет аудиту; акти про результати заходів зовнішнього фінансового контролю, проведених у рамках аудиту; звітність об'єктів аудиту; статистична інформація; листи об'єктів аудиту, отримані на запити Рахункової палати.

За результатами заходів зовнішнього фінансового контролю, проведених у рамках аудиту, складено 12 актів і один акт огляду.

ВСТУП

В Україні складається критична ситуація з побутовими відходами. На полігонах станом на початок 2017 року вже накопичено понад 200 млн тонн побутових відходів¹. При цьому щороку додатково збирається майже 11 млн тонн побутових відходів.

Згідно з даними наукових досліджень², 80 відс. побутових відходів можна переробляти, якщо забезпечити їх роздільне збирання. Зі змішаних відходів можна вилучити для переробки лише 10–15 відсотків. У таких провідних європейських країнах, як Данія, Швеція, Бельгія, Нідерланди, Німеччина, Австрія, захороненню підлягають менше 20 відс. твердих побутових відходів, а їхні залишки (45–60 відс.) перероблюються або як вторинна сировина, або для отримання компосту³. При цьому альтернативою захороненню змішаних побутових відходів є їх спалення. У більшості провідних країн спалюється понад 25 відс. побутових відходів. Зокрема, у Нідерландах частка переробки побутових відходів на сміттєспалювальних заводах становить 41 відс., у Франції – 45 відс., Бельгії – 47 відс., Швеції – 56 відс., Японії – 74 відс., Швейцарії – 80 відсотків.

Водночас в Україні із зібраних відходів 94 відс. становлять змішані відходи, що спричинене недостатнім їх сортуванням. Із зібраних відходів 2,6 відс. спалюється, 3 відс. потрапляють на заготівельні пункти вторинної сировини та сміттєпереробні підприємства та 94,4 відс. спрямовується на захоронення на сміттєзвалищах і полігонах, площа яких на сьогодні – більш як 9 тис. гектарів. Понад 5 відс. сміттєзвалищ України перевантажені, а 30 відс. не відповідають нормам екологічної безпеки. Крім того, послугами з вивезення побутових відходів не охоплено майже 22 відс. населення, тобто понад 3 млн тонн побутових відходів засмічують довкілля, утворюються несанкціоновані звалища.

Наслідок нераціональної утилізації побутових відходів – негативний їх вплив на навколишнє природне середовище й здоров'я людини, що потребує термінового вирішення, зокрема, шляхом залучення у цю сферу інвестицій, у тому числі державних.

При цьому від ефективності спрямування та подальшого використання інвестицій залежить здатність держави вирішити наявні проблеми у сфері поводження з побутовими відходами, зокрема забезпечити повне збирання побутових відходів, їх максимальну переробку та зменшення обсягів захоронення на сміттєзвалищах і полігонах.

¹ Згідно з даними звітності 1-ТПВ за 2016 рік (без даних АР Крим та м. Севастополь).

² <http://www.dei.gov.ua/2012-01-22-11-53-44/2012-01-22-11-47-42/ostanni-novini/2012-pobutovi-vidkhody-odna-z-naibilshykh-problem-ukrainy.html>.

³ За матеріалами проекту "Системи поводження з твердими побутовими відходами в українських містах, роль міського населення в роздільному збиранні сміття та рекомендації для органів місцевого самоврядування", реалізованого в рамках програми розвитку ООН "Муніципальна програма врядування та сталого розвитку".

1. ОЦІНКА СТАНУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ

Правові, організаційні та економічні засади діяльності, пов'язаної із запобіганням або зменшенням обсягів утворення побутових відходів, їх збиранням, перевезенням, зберіганням, сортуванням, обробленням, утилізацією та видаленням, знешкодженням і захороненням, а також з відверненням негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини на території України, визначає Закон України від 05.03.98 № 187/98-ВР "Про відходи" (далі – Закон № 187). Закон № 187 визначив основні терміни у сфері поводження з відходами (додаток 1), завдання законодавства про відходи (рис. 1), принципи і напрями державної політики у сфері поводження з відходами (рис. 2 і 3).

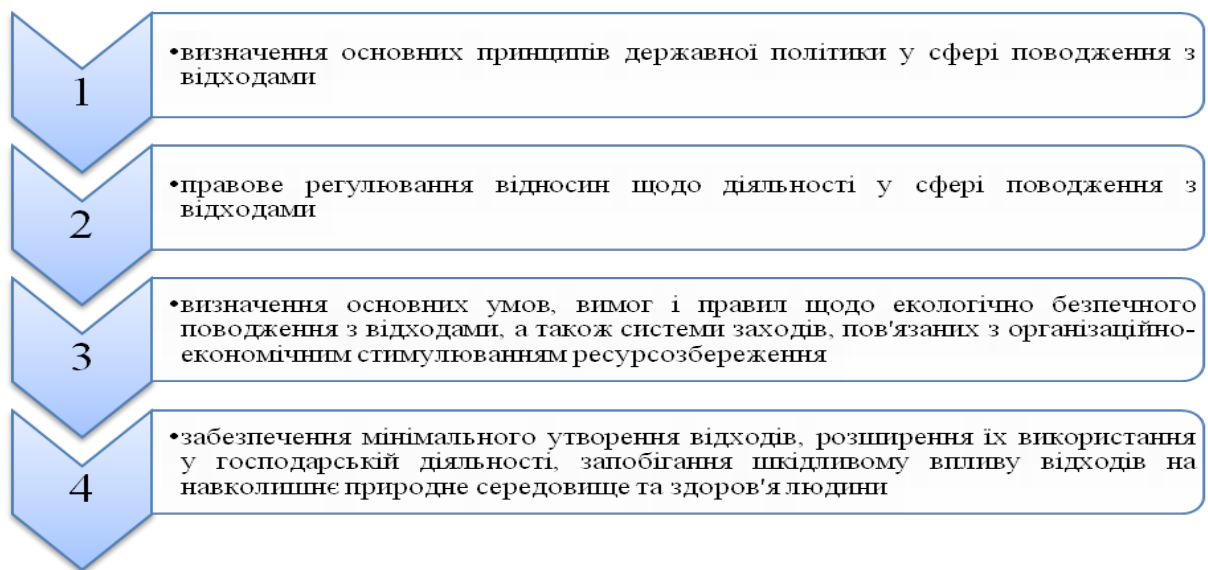


Рис. 1. Основні завдання законодавства про відходи

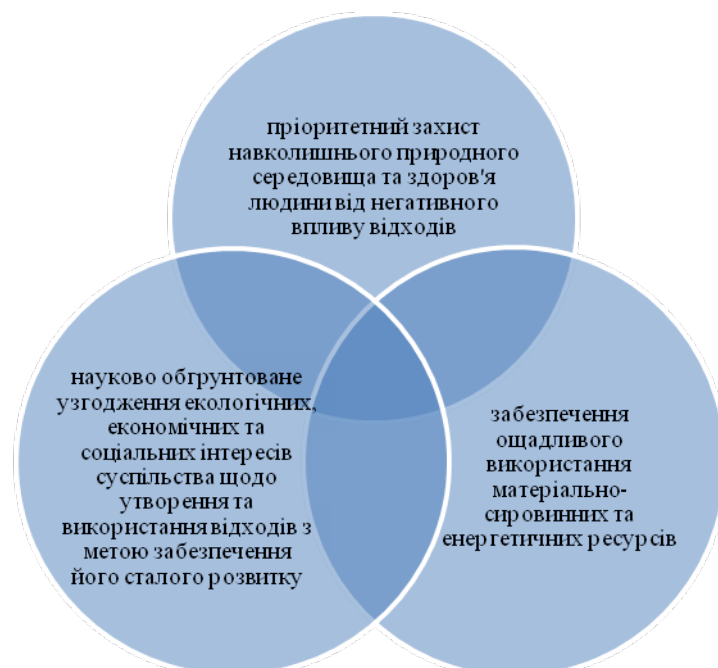


Рис. 2. Принципи державної політики у сфері поводження з відходами

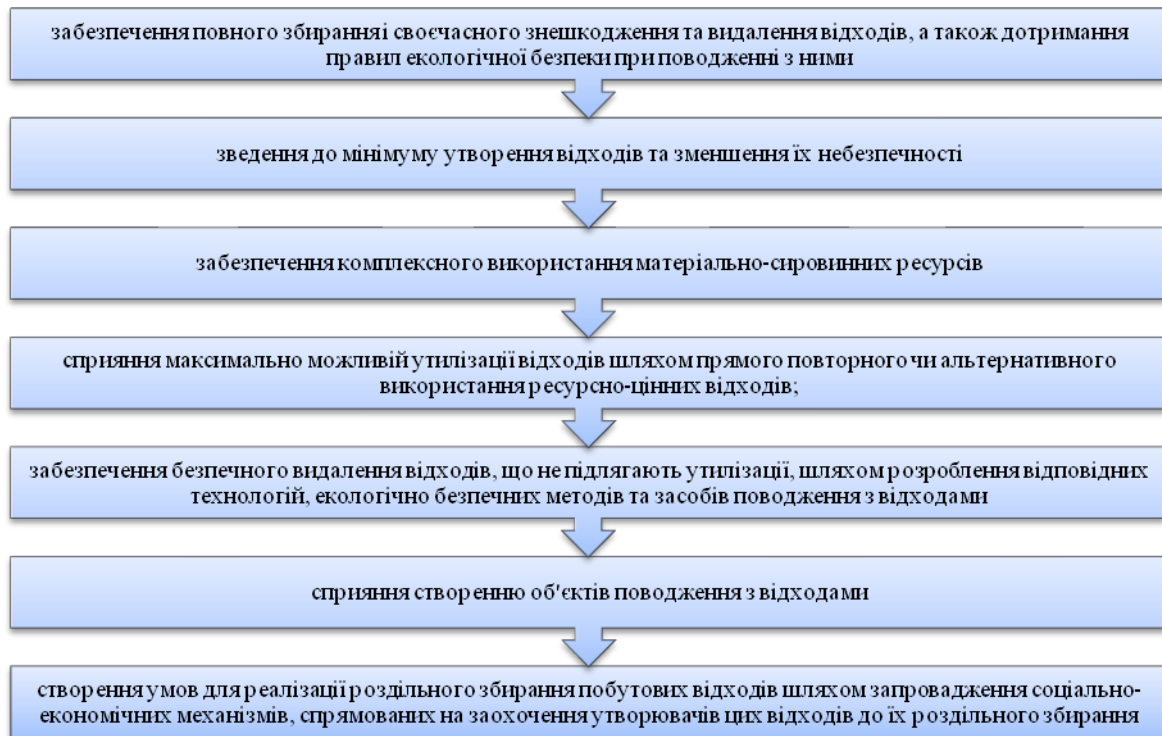


Рис. 3. Основні напрями державної політики

Згідно із статтею 18 Закону № 187, **реалізація державної політики у сфері поводження з відходами належить до компетенції Кабінету Міністрів України.** До компетенції Кабінету Міністрів України також належить **забезпечення розроблення і виконання загальнодержавних і міждержавних програм поводження з відходами, координація роботи міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади у сфері поводження з відходами, затвердження порядку надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами.**

Відповідно до статей 25 і 25¹ Закону № 187, **формування та реалізація державної політики у сфері поводження з побутовими відходами, забезпечення розроблення державних програм у сфері поводження з побутовими відходами, планів та заходів у сфері поводження з побутовими відходами належить до компетенції центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства (Мінрегіону).** До компетенції Мінрегіону також належить:

- погодження республіканських Автономної Республіки Крим, обласних (міст Києва та Севастополя) програм у сфері поводження з побутовими відходами;

- координація діяльності місцевих органів виконавчої влади у сфері поводження з побутовими відходами;

- нормативно-методичне забезпечення з питань поводження з побутовими відходами;

- розроблення та затвердження державних стандартів, норм і правил у сфері поводження з побутовими відходами.

До повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у сфері поводження з відходами належить:

- організація розроблення та здійснення регіональних і місцевих програм поводження з відходами, а також забезпечення реалізації загальнодержавних програм;

- **організація збирання і видалення побутових та інших відходів, у тому числі відходів дрібних виробників, створення полігонів для їх захоронення, а також здійснення роздільного збирання корисних компонентів цих відходів;**

- **видача дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами;**

- забезпечення ліквідації несанкціонованих і неконтрольованих звалищ відходів самостійно або за рішенням уповноважених на те органів.

Згідно зі статтями 23 і 231 Закону № 187, до повноважень Мінприроди, зокрема, належить:

- координація роботи інших уповноважених органів виконавчої влади у сфері поводження з відходами та контроль за дотриманням вимог екологічної безпеки;

- встановлення, відповідно до закону, порядку здійснення операцій у сфері поводження з відходами;

- створення інформаційно-аналітичних систем і банків даних про обсяги утворення та поводження з відходами;

- участь у розробленні та погодженні нормативних документів, що регулюють питання поводження з відходами;

- формування і ведення державного банку даних щодо впроваджених в Україні технологій утилізації відходів.

Повноваження Кабінету Міністрів України, Мінприроди, Мінрегіону, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у сфері поводження з відходами, зокрема побутовими, наведено в додатку 2.

Кабінет Міністрів України постановами від 30.04.2014 № 197 "Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України" і від 21.01.2015 № 32 "Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України" затвердив положення про Мінрегіон і Мінприроди. **Одним із основних завдань Мінрегіону, згідно із затвердженим положенням, визначено забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики і політики у сфері житлово-комунального господарства, зокрема щодо поводження з побутовими відходами. Мінрегіон, згідно з покладеними на нього завданнями, визначає пріоритетні напрями розвитку відповідної сфери та затверджує порядки, норми і правила у сфері поводження з побутовими відходами.**

Водночас, відповідно до положення про Мінприроди, основними його завданнями, зокрема, є **забезпечення формування державної політики у сфері поводження з відходами та реалізація державної політики у сфері**

охорони навколишнього природного середовища, в межах повноважень, передбачених законом, – **поводження з відходами** (крім поводження з радіоактивними відходами).

Ця норма положення про Мінприроди не узгоджується зі статтями 23 і 23¹ Закону № 187, згідно з якими до компетенції Міністерства належить координація роботи інших уповноважених органів виконавчої влади у сфері поводження з відходами і контроль за дотриманням вимог екологічної безпеки, а також не узгоджується зі статтями 25 і 25¹ Закону № 187, відповідно до яких формування та реалізація державної політики у сфері поводження з побутовими відходами віднесені до компетенції Мінрегіону.

Зазначене створює ризики неякісної координації діяльності цих органів виконавчої влади, невчасного виконання поставлених завдань і неефективного використання їх людського та фінансового ресурсу.

Зокрема, станом на 01.10.2017 державна програма поводження з відходами та порядок надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами не затверджені.

Слід зазначити, що Кабінет Міністрів України розпорядженням від 03.01.2013 № 22-р схвалив Концепцію Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013–2020 роки.

Згідно з інформацією Мінприроди⁴, на виконання пункту 2 цього розпорядження Міністерство тричі (листи від 19.11.2013 № 16538/07/10-13, від 22.01.2014 № 5/1-7/583-14 і від 05.02.2014 № 5/1-7/1460-14) подавало Кабінету Міністрів України проект Закону України "Про затвердження Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013–2020 роки". Однак з 2014 року підготовку проектів нових державних цільових програм або внесення змін до затверджених цільових програм, що потребують додаткового фінансування з державного бюджету, було припинено відповідно до пунктів 16 і 12 заходів щодо економного та раціонального використання державних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів, утворених органами державної влади підприємств, установ та організацій, які використовують кошти державного бюджету, затверджених відповідно постановами Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 65 "Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету" та від 11.10.2016 № 710 "Про ефективне використання державних коштів".

Крім того, Мінприроди у 2014 році розробило і подало на розгляд Уряду (лист Мінприроди від 19.11.2014 № 5/1-7/14004-14) проект постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами та подання декларації про відходи", але у зв'язку з тим, що новосформований Кабінет Міністрів України набув повноважень, 08.12.2014 Секретаріат Кабінету Міністрів України, відповідно до регламенту, повернув проект постанови.

⁴ Лист Мінприроди від 23.10.2017 №5/4-13/9253-17.

Верховна Рада України 10.12.2015 ухвалила Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг", яким, зокрема, внесено зміни до абзацу десятого частини першої статті 4 Закону України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" та статті 5 Закону України "Про адміністративні послуги". Згідно із цими змінами, адміністративні послуги визначаються виключно законами, якими встановлюються перелік і вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги.

Водночас Закон № 187 не містить вимог щодо видачі дозволу на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, передбачених Законом України від 06.09.2005 № 2806 "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності", що фактично унеможливило затвердження відповідного порядку його надання Кабінетом Міністрів України і потребує врегулювання.

Згідно зі статтею 9 Закону № 187, суб'єктами права власності на відходи є громадяни України, іноземці, особи без громадянства, підприємства, установи та організації усіх форм власності, територіальні громади, Автономна Республіка Крим і держава (рис. 4).

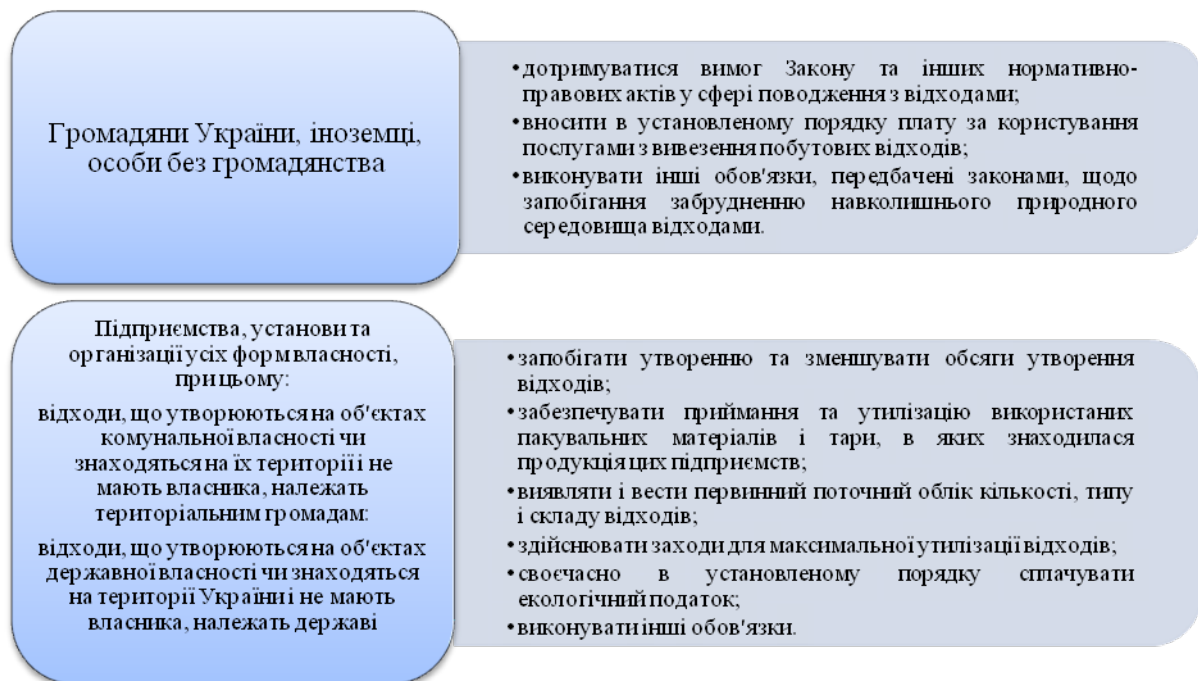


Рис. 4. Суб'єкти права власності на відходи та їх обов'язки

Відповідно до статті 41 розділу VII Закону № 187, фінансування заходів у сфері поводження з відходами здійснюється за рахунок коштів виробників відходів та їх власників. Для фінансування цих заходів можуть залучатися кошти місцевих бюджетів, фондів охорони навколишнього природного середовища, добровільні внески підприємств, установ, організацій, громадян та їх об'єднань, Державного бюджету України, передбачені на проведення заходів. При цьому аудитом встановлено, що, визначаючи платника послуг з

вивезення побутових відходів, Закон № 187 не визначає платника послуг з їх перероблення (оброблення) та захоронення.

Не включені такі послуги й до переліку комунальних послуг. Так, Закон України від 24.06.2004 № 1875 "Про житлово-комунальні послуги" до комунальних послуг включає лише послуги з вивезення побутових відходів. Встановлення тарифів на ці послуги, згідно із статтею 28 Закону України від 21.05.1997 № 280/97-ВР "Про місцеве самоврядування в Україні", належить до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Таким чином, місцеві органи влади фактично позбавлені повноважень щодо встановлення цін (тарифів) на послуги з перероблення та захоронення побутових відходів, а відповідні підприємства – можливості отримувати від населення законну та економічно обґрунтовану плату за їх надання.

Аудит засвідчив, що місцеві органи влади під час встановлення тарифів на послуги з вивезення побутових відходів користуються Порядком формування тарифів на послуги з вивезення побутових відходів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 26.07.2006 № 1010 (далі – Порядок № 1010). Цей Порядок визначає, що до послуги з вивезення побутових відходів належать операції поводження з побутовими відходами (збирання, зберігання, перевезення, перероблення, утилізація, знешкодження та захоронення), що здійснюються у населеному пункті згідно з правилами благоустрою, затвердженими органом місцевого самоврядування, тобто **Порядок № 1010 не приведений у відповідність із Законом № 187.**

Слід зазначити, що у 2012 році Закон України від 02.10.2012 № 5402 "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму правового регулювання та посилення відповідальності у сфері поводження з відходами" після внесення змін до Закону № 187 розмежував діяльність у сфері поводження з відходами на послуги з вивезення побутових відходів, послуги з перероблення (оброблення) побутових відходів та послуги із захоронення побутових відходів. До прийняття цього Закону послуги з вивезення побутових відходів включали збирання, зберігання, перевезення, перероблення, утилізацію, знешкодження та захоронення побутових відходів.

Крім того, цими змінами до Закону № 187 передбачено, що суб'єкти господарювання, які в установленому порядку визначені виконавцями послуг на вивезення побутових відходів на певній території, здійснюють їх роздільне збирання, а також визначено, що з 1 січня 2018 року захоронення неперероблених (необроблених) побутових відходів забороняється.

Отже, нормативно-правове забезпечення у сфері поводження з побутовими відходами є неповним і неузгодженим.

Як наслідок, державна політики у цій сфері реалізується без визначених мети, очікуваних результатів, програмних засад і належних фінансових та економічних інструментів.

Зазначене не стимулює органи місцевого самоврядування створювати умови для залучення приватних інвестицій у переробку

побутових відходів, а спрямовує їх діяльність на максимальне здешевлення цих послуг шляхом утворення та розвитку комунальних підприємств і розширення існуючої бази захоронення відходів за рахунок, зокрема, коштів державного бюджету.

При цьому, за інформацією Мінрегіону⁵ та Мінприроди, у Верховній Раді України зареєстровані законопроекти від 10.12.2015 № 1581-д "Про житлово-комунальні послуги" (підготовлений до повторного другого читання) та від 21.06.2017 № 6602 "Про внесення змін до Закону України "Про відходи" (щодо імплементації вимог директив ЄС у сфері поводження з відходами)", які врегульовують як питання формування тарифів, надання та оплати послуг з перероблення (оброблення) і захоронення побутових відходів, так і видачі дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами.

2. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ПЛАНУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, СПРЯМОВАНИХ НА ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ

У межах аудиту досліджувалося планування та використання бюджетних коштів, спрямованих протягом 2015–2016 років Мінприроди на реалізацію природоохоронних заходів у сфері поводження з побутовими відходами за бюджетними програмами "Здійснення природоохоронних заходів" (КПКВК 2401270) і "Здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища" (КПКВК 2401500), а також Мінрегіоном на співфінансування інвестиційних проектів регіонального розвитку щодо поводження з побутовими відходами за бюджетною програмою "Державний фонд регіонального розвитку" (КПКВК 3511450 – у 2015 році, КПКВК 2761070 – у 2016–2017 роках).

Інвестиційні проекти регіонального розвитку за бюджетною програмою "Державний фонд регіонального розвитку" та природоохоронні заходи за бюджетними програмами "Здійснення природоохоронних заходів" і "Здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища" на 2017 рік станом на 01.07.2017 не були затверджені.

2.1. Оцінка ефективності планування та використання Міністерством екології та природних ресурсів України бюджетних коштів, спрямованих на поводження з побутовими відходами

Механізми використання коштів, передбачених у державному бюджеті за програмами "Здійснення природоохоронних заходів" і "Здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища", визначені порядками, затвердженими постановами

⁵ Листи Мінрегіону від 23.10.2017 № 7/11-11209 і Мінприроди від 23.10.2017 № 5/4-13/9253-17.

Кабінету Міністрів України від 28.02.2011 № 163 "Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення природоохоронних заходів" (далі – Порядок № 163) та від 17.08.2011 № 877 "Деякі питання виконання Угоди про фінансування програми "Підтримка реалізації Стратегії національної екологічної політики України" (далі – Порядок № 877).

Згідно з цими порядками, головним розпорядником бюджетних коштів і відповідальним виконавцем бюджетних програм є Мінприроди.

Порядок № 163 визначає, що бюджетні кошти спрямовуються відповідно до плану природоохоронних заходів, формування якого здійснюється в порядку, встановленому Мінприроди, з урахуванням необхідності погашення заборгованості за бюджетними зобов'язаннями минулих років і завершення розпочатого у минулих роках будівництва, розширення та реконструкції об'єктів із високим ступенем будівельної готовності.

План природоохоронних заходів за програмою "Здійснення природоохоронних заходів" затверджується Мінприроди за погодженням з Мінфіном і формується з урахуванням переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.09.96 № 1147, у тому числі на забезпечення раціонального використання і зберігання відходів виробництва і побутових відходів.

Порядок № 877 також визначає, що бюджетні кошти за програмою "Здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища" використовуються для здійснення заходів, визначених переліком видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 17.09.96 № 1147, з урахуванням завдань, визначених Основними засадами (стратегією) державної екологічної політики України на період до 2020 року, затвердженими Законом України від 21.12.2010 № 2818-VI, зокрема, для раціонального використання і зберігання відходів виробництва та побутових відходів.

Так, завданнями Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року, зокрема, є:

- забезпечення до 2015 року зберігання 70 відс. побутових відходів міст з населенням не менш як 250 тис. осіб на спеціалізованих та екологічно безпечних полігонах, а також до 2020 року зберігання в повному обсязі таких відходів;
- зменшення до 2020 року в спеціальних місцях зберігання побутових відходів на 15 відс. базового рівня частки відходів, що піддаються біологічній деградації;
- збільшення до 2020 року в 1,5 раза обсягу заготівлі, утилізації та використання відходів як вторинної сировини;
- запровадження новітніх технологій утилізації твердих побутових відходів.

План заходів, що здійснюються за рахунок бюджетних коштів за програмою "Здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища", із зазначенням обсягу бюджетних асигнувань затверджується головним розпорядником бюджетних коштів за погодженням з Мінфіном і Кабінетом Міністрів України. Формування плану заходів здійснюється в порядку, установленому Мінприроди, з урахуванням необхідності погашення заборгованості за бюджетними зобов'язаннями минулих років, узятих на облік органами Казначейства.

Інформація про затверджені показники паспортів бюджетних програм за КПКВК 2401270 і КПКВК 2401500 за напрямом використання бюджетних коштів "Забезпечення раціонального використання і зберігання відходів виробництва і побутових відходів" наведена в табл. 1.

Таблиця 1

Інформація про затверджені показники паспортів бюджетних програм за КПКВК 2401270 і КПКВК 2401500 за напрямом використання бюджетних коштів "Забезпечення раціонального використання і зберігання відходів виробництва і побутових відходів"

тис. грн

Показник	2015 рік			2016 рік		
	2401270	2401500	разом	2401270	2401500	разом
Всього,	514 672,4	289 494,5	804 166,9	221 727,0	289 494,4	511 221,4
з них: <i>забезпечення раціонального використання і зберігання відходів виробництва і побутових відходів</i>	154 495,3	37 821,9	192 317,2	56 379,8	50 393,6	106 773,4
Питома вага видатків, спрямованих на відходи, відс.	30,0	13,0	24,0	25,0	17,0	21,0

Аудитом встановлено, що реалізація державної політики у сфері поводження з побутовими відходами, згідно із Законом № 187, не віднесена до повноважень Мінприроди. **Отже, як свідчать дані табл. 1, у разі непланування Міністерством бюджетних асигнувань на виконання заходів з реалізації державної політики у сфері поводження з побутовими відходами, Мінприроди зможе спрямувати понад 20 відс. асигнувань за цими бюджетними програмами на заходи, реалізація державної політики за якими віднесена до його повноважень.**

Планування природоохоронних заходів Мінприроди за КПКВК 2401270 і КПКВК 2401500 здійснювалося відповідно до **Порядку планування та фінансування природоохоронних заходів, затвердженого наказом Мінприроди від 12.06.2015 № 194 і погодженого Державною регуляторною службою, Мінекономіки та Мінфіном** (далі – Порядок планування). Згідно з Порядком планування, планування видатків для реалізації природоохоронних заходів здійснюється Мінприроди шляхом затвердження **Плану природоохоронних заходів** (далі – план заходів).

Протягом 2015–2016 років Мінприроди за напрямом "Забезпечення раціонального використання і зберігання відходів виробництвом і побутових відходів" включило до планів заходів виконання 9-ти заходів у сфері

поводження з побутовими відходами, у тому числі один з погашення кредиторської заборгованості за КПКВК 2401270 та чотири заходи за КПКВК 2401500. Інформація про стан фінансування природоохоронних заходів, спрямованих на поведження з побутовими відходами, за бюджетними програмами "Здійснення природоохоронних заходів" і "Здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища" наведена в табл. 2 і 3.

Таблиця 2

Інформація про затверджені та відкриті асигнування державного бюджету (план), касові видатки (факт) і невикористані бюджетні кошти, спрямовані на виконання природоохоронних заходів у сфері поведження з побутовими відходами за бюджетною програмою "Здійснення природоохоронних заходів" (КПКВК 2401270)

тис. грн

№ з/п	Назва природоохоронного заходу	2015 рік			2016 рік		
		план	факт	повернено	план	факт	повернено
1	Будівництво полігона твердих побутових відходів для м. Золочева Львівської області (коригування з розбивкою черговості будівництва з виділенням 3-ї черги)	5 000,0	5000,0	0,0	–	–	–
2	Коригування проектно-кошторисної документації будівництва полігона твердих побутових відходів м. Радехів Львівської області	–	–	–	120,0	0,0	120,0
3	Будівництво комплексу з управління комунальними відходами м. Богодухів Харківської області (коригування)	19 622,5	19 584,1	38,5	–	–	–
4	Будівництво комплексу з управління комунальними відходами м. Люботин Харківської області (коригування)	30 000,0	29 841,1	158,9	20 000,0	19 987,4	12,6
5	Будівництво полігона твердих побутових відходів № 3 на землях Сонячної селищної ради Запорізької області	80 504,7	50 672,4	29 832,3	29 832,3	1 831,9	28 000,4
6	Будівництво споруд для збору та складування побутових, сільсько-господарських, промислових відходів м. Калуш Івано-Франківської області (розширення полігона)	4 368,1	3 898,3	469,7	–	–	–
7	Будівництво полігона твердих побутових відходів для м. Коростеня Житомирської області, I-III черги (коригування проекту)	15 000,0	14 926,4	73,6	–	–	–
8	Реконструкція полігона твердих побутових відходів м. Золотоноша в адміністративних межах Антипівської та Новодмитрівської сільських рад Золотоніського району Черкаської області	–	–	–	6 427,5	3 182,2	3 245,3
9	Рекультивация території існуючого сміттєзвалища в с. Барвінок Ужгородського району Закарпатської області (погашення кредиторської заборгованості)	1 446,0	1 446,0	0,0	1 444,8*	1 397,6	47,2
	Всього	155 941,3	125 368,3	30 573,0	57 824,6	26 399,1	31 425,5

* Обсяги затверджених асигнувань за заходом.

Як свідчать дані табл. 2 і звітні дані Мінприроди, за КПКВК 2401270 у 2015 році із запланованих семи заходів виконано п'ять і погашено кредиторську заборгованість, один захід ("Будівництво полігона твердих

побутових відходів № 3 на землях Сонячної селищної ради Запорізького району Запорізької області") виконано частково. У 2016 році із запланованих п'яти заходів за одним – погашено кредиторську заборгованість, частково виконано три заходи, не виконано – один ("Коригування проектно-кошторисної документації будівництва полігона твердих побутових відходів м. Радехів Львівської області").

Із затверджених асигнувань за КПКВК 2401270 у 2015 році повернено до державного бюджету як невикористані за напрямом "Забезпечення раціонального використання і зберігання відходів виробництвом і побутових відходів" 30 573,0 тис. гривень. У 2016 році повернено до державного бюджету 31 424,5 тис. гривень. При цьому інформація про причини невикористання коштів у Мінприроди відсутня.

Таблиця 3

Інформація про затверджені та відкриті асигнування державного бюджету (план), касові видатки (факт) і невикористані бюджетні кошти, спрямовані на виконання природоохоронних заходів у сфері поводження з побутовими відходами за бюджетною програмою "Здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища" (КПКВК 2401500)

тис. грн

№ з/п	Назва природоохоронного заходу	2015 рік			2016 рік		
		план	факт	повернено	план	факт	повернено
1	Нове будівництво полігона ТПВ і сміттесортувальної лінії в урочищі "Чобіток" м. Надвірна Івано-Франківської області	37 831,9*	0,0	37 831,9	–	–	–
2	Реконструкція цеху механічного зневодження осаду стічних вод очисних споруд каналізації, м. Кіровоград	–	–	–	16 570,3	0,0	16 570,3
3	Розширення та реконструкція споруд складування побутових та сільськогосподарських відходів на полігоні ТПВ у м. Снятин (Івано-Франківська область). Перерахунок кошторисної документації відповідно до діючих норм на 2015 рік.	–	–	–	10 000,0	2 648,0	7 352,0
4	Реконструкція полігона твердих побутових відходів м. Миронівка Київської області (коригування)	–	–	–	19 623,3	0,0	19 623,3
5	Забезпечення екологічно безпечного збирання та зберігання ТПВ на території Новороздільської міської ради Львівської області	–	–	–	4 200,0	0,0	4 200,0
	Всього	37 831,9*	0,0	37 831,9	50 393,6	2 648,0	47 745,6

* Обсяги затверджених асигнувань за заходом.

Як свідчать дані табл. 3, із запланованих п'яти заходів за КПКВК 2401500 протягом 2015–2016 років частково виконано один захід ("Розширення та реконструкція споруд складування побутових та сільськогосподарських відходів на полігоні ТПВ у м. Снятин (Івано-Франківська область). Перерахунок кошторисної документації відповідно до діючих норм на 2015 рік"), решта заходів не виконувалася, а розподілені кошти в сумі 85 577,5 тис. грн повернено до бюджету. Аудит засвідчив, що такий стан

виконання заходів зумовлений як тривалим складанням Мінприроди планів заходів та їх подальшим погодженням, так і недоліками планування природоохоронних заходів їх замовниками.

Так, згідно з Порядком планування, підставою для розгляду та включення природоохоронного заходу до плану заходів є запит про виділення коштів для здійснення природоохоронних заходів за бюджетною програмою, що подається замовником природоохоронного заходу до Мінприроди в термін з **1 січня до 15 листопада поточного року.**

Попередній розгляд запиту, що надійшов до Мінприроди, здійснюється протягом 30 календарних днів з дня реєстрації запиту підрозділом планування природоохоронних заходів⁶.

У разі якщо всі вимоги щодо комплектності та правильності оформлення документів виконані, запит передається відповідальному виконавцю⁷, який протягом 15 календарних днів здійснює, зокрема, відбір природоохоронних заходів за пріоритетами та критеріями, визначеними в розділі IV Порядку планування.

Підрозділ планування природоохоронних заходів узагальнює протягом трьох робочих днів пропозиції, надані відповідальними виконавцями, та подає їх на розгляд робочої групи з відбору природоохоронних заходів. Після врахування зауважень і пропозицій робочої групи щодо відібраних заходів відповідальні виконавці готують протягом 5 календарних днів узагальнені пропозиції та разом із копіями запитів і документів до них подають їх протягом 5 календарних днів до підрозділу планування природоохоронних заходів для формування проекту плану.

План затверджується Міністром екології та природних ресурсів і погоджується Мінфіном. **При цьому терміни затвердження та погодження плану Порядком планування не визначені.**

Після затвердження і погодження плану підрозділ планування природоохоронних заходів надає протягом двох календарних днів відповідальним виконавцям його копії.

Для включення до мережі головного розпорядника бюджетних коштів замовник природоохоронного заходу (розпорядник нижчого рівня або одержувач бюджетних коштів) надає до Мінприроди завірені в установленому порядку органом, який їх видав, копії документів, визначених Порядком планування.

На підставі поданих документів Мінприроди протягом 30 календарних днів укладаються відповідні договори, згідно з якими виконавець

⁶ Підрозділ планування природоохоронних заходів – структурний підрозділ апарату Мінприроди, який, відповідно до положення про нього, забезпечує координацію діяльності відповідальних виконавців щодо планування та фінансування природоохоронних заходів.

⁷ Відповідальний виконавець – структурний підрозділ апарату Мінприроди, визначений наказом Мінприроди відповідальним за виконання (реалізацію) бюджетної програми (напрямку), до компетенції якого належать організація та забезпечення планування видатків на природоохоронні заходи (за напрямками), розгляд запитів та здійснення відбору природоохоронних заходів.

природоохоронного заходу може бути уповноважений на здійснення функцій замовника щодо конкретного природоохоронного заходу.

Отже, Порядок планування передбачає понад 60 календарних днів для розгляду та затвердження плану заходів без урахування терміну розгляду цього плану Мінфіном, тобто загальний термін підготовки планів становить три місяці (90 днів), оскільки розгляд і погодження планів заходів Мінфіном здійснюється на загальних підставах (протягом 30 днів).

Як наслідок, остаточні плани заходів за КПКВК 2401270 і КПКВК 2401500 на 2015 рік були погоджені Мінфіном 26.08.2015 і 10.11.2015 відповідно. На 2016 рік остаточні плани заходів були погоджені Мінфіном за КПКВК 2401270 – 08.12.2016, КПКВК 2401500 – 18.11.2016.

Через такі терміни погодження планів заходів і подальше внесення змін до розпису державного бюджету замовники природоохоронних заходів не могли вчасно провести процедури закупівель та використати бюджетні кошти до кінця року.

Отже, Порядок планування потребує доопрацювання в частині, зокрема, визначення термінів подання запитів замовниками природоохоронних заходів до Мінприроди у рік, що передує плановому. Крім того, в Порядку № 163 і Порядку № 877 доцільно визначити терміни затвердження проектів планів заходів Мінприроди та їх погодження Мінфіном.

Для цього, зокрема щодо бюджетної програми за КПКВК 2401270, Мінфіну необхідно під час доведення граничних обсягів Мінприроди до проекту Державного бюджету України на відповідний рік і проекту прогнозу державного бюджету на два наступні роки передбачати капітальні видатки за відповідною бюджетною програмою.

Крім того, аудит засвідчив, що Мінприроди не володіє інформацією про фактичний стан реалізації запланованих природоохоронних заходів.

Мінприроди, отримуючи від замовників природоохоронних заходів на етапі подання запиту екологічний висновок для здійснення природоохоронного заходу, який містить очікувальні якісні та (або) кількісні характеристики природоохоронного ефекту (результативні показники), зокрема у відповідний рік фінансування природоохоронного заходу, не забезпечує контролю за досягненням цих показників за фактом реалізації заходів.

За поясненням Мінприроди, Міністерство не володіє інформацією про фактичний стан об'єктів і на якому етапі виконання перебувають заходи, що частково фінансувалися за рахунок бюджетних коштів, у зв'язку з відсутністю нормативно-розпорядчого документа, на підставі якого можна було б отримати від замовників заходів таку інформацію.

Порядок планування, затверджений Мінприроди, передбачає, що виконавець природоохоронного заходу зобов'язаний надавати замовнику природоохоронного заходу фінансову та іншу документацію для здійснення внутрішнього контролю за цільовим використанням бюджетних коштів.

Замовники природоохоронних заходів подають відповідальним виконавцям лише інформацію про виконання плану природоохоронних заходів та використання бюджетних коштів.

При цьому Порядок планування визначає, що виконавець природоохоронного заходу на основі відповідного договору може бути уповноважений на здійснення функцій замовника щодо конкретного природоохоронного заходу.

Зазначене не забезпечує належного виконання пункту 5 статті 22 Бюджетного кодексу України, згідно з яким головний розпорядник бюджетних коштів здійснює управління бюджетними коштами у межах встановлених йому бюджетних повноважень та оцінку ефективності бюджетних програм, забезпечуючи ефективно, результативно і цільове використання бюджетних коштів, організацію та координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі, а також здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів.

Отже, Порядок № 163 і Порядок № 877 потребують внесення змін у частині зобов'язання виконавців природоохоронних заходів надавати Мінприроди (відповідальному виконавцю) за його зверненням усю фінансову та іншу документацію для здійснення Міністерством внутрішнього контролю за цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів.

Так, аналіз запитів і стану реалізації природоохоронних заходів, включених до планів заходів за КПКВК 2401270 і КПКВК 2401500, засвідчив, **що Мінприроди не забезпечило економного використання бюджетних коштів.**

Згідно з Порядком планування, відбір природоохоронних заходів здійснюється відповідальними виконавцями за такими, зокрема, критеріями: готовність природоохоронного заходу на час подання запиту, наявність власних коштів як джерела фінансування та наявність гарантованого фінансування з інших джерел.

Водночас із включених до планів заходів за КПКВК 2401270 восьми заходів два мали готовність менше 1-го відс., три – до 5-ти відс., два – до 20 відс. та один захід – 41 відсоток. За КПКВК 2401270 три заходи мали готовність від 0 до 2-х відс. та один – 5,8 відс., що не відповідає вимогам **Порядку № 163 щодо спрямування бюджетних коштів на завершення розпочатого в минулих роках будівництва, а також на розширення та реконструкцію об'єктів із високим ступенем будівельної готовності.**

Співфінансування з інших джерел передбачало лише шість заходів із 13-ти внесених до планів заходів за КПКВК 2401270 і КПКВК 2401500. При цьому Мінприроди не отримувало та не вимагало гарантії такого співфінансування та інформації про фактичне його здійснення, як

наслідок, не забезпечило економного використання коштів державного бюджету.

Наприклад, під час включення у 2015 році до плану заходів за КПКВК 2401270 заходу "Будівництво комплексу з управління комунальними відходами м. Люботин (коригування), Харківська обл." його загальна вартість визначалася в сумі 55 226,7 тис. грн, у т. ч. за рахунок державного бюджету – 30 000,0 тис. грн (на 2015 рік), обласного – 1 033,8 тис. грн; власних коштів – 24 192,9 тис. гривень.

Запит про виділення коштів за КПКВК 2401270 у 2015 році подано Департаментом капітального будівництва Харківської облдержадміністрації, виконавець – КП "Виробниче управління комунального господарства Люботинської міськради". Готовність заходу становила 1,9 відс., термін реалізації – 2013–2016 роки.

У 2015 році на виконання цього ж заходу з державного бюджету було спрямовано 30 000 тис. грн, з яких використано 29 841,1 тис. гривень. За ці кошти замовником профінансовано виконання додаткових проектних робіт і здійснення нової експертизи, у результаті чого продовжено термін реалізації заходу до 2017 року та майже вдвічі збільшено його загальну вартість – до 99 732,9 тис. грн, у т. ч. за рахунок держбюджету – 69 841,1 тис. грн, обласного фонду охорони навколишнього природного середовища – 5 033,8 тис. гривень.

При цьому фінансування за рахунок власних коштів, як це передбачалося попереднім проектом, анульовано. Захід був включений до плану заходів на 2016 рік з обсягом видатків 20 000 тис. грн, з яких протягом року використано 19 987,37 тис. грн, тобто **фінансові зобов'язання підприємства щодо співфінансування цього заходу в сумі 24 192,9 тис. грн фактично були перекладені на державний бюджет.**

Отже, з метою забезпечення економного використання бюджетних коштів Порядок планування потребує внесення змін у частині встановлення кількісних та якісних показників для критеріїв відбору природоохоронних заходів.

Таким чином, аудитом встановлено, що Мінприроди протягом 2015–2016 років на реалізацію природоохоронних заходів у сфері поводження з побутовими відходами за двома бюджетними програмами (КПКВК 2401270 і КПКВК 2401500) планувало використати 301 991,4 тис. грн, що дало б можливість виконати 13 заходів і погасити кредиторську заборгованість за одним заходом. Унаслідок невчасних управлінських рішень виконано п'ять заходів, частково профінансовано виконання п'яти, і три заходи не виконано, до державного бюджету повернено 147 575,0 тис. грн (майже 50 відс. затверджених асигнувань).

При цьому Мінприроди не забезпечило належного внутрішнього контролю за використанням бюджетних коштів, а також економного їх використання.

2.2. Оцінка ефективності планування та використання Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства бюджетних коштів, спрямованих на поводження з побутовими відходами

Державний фонд регіонального розвитку, згідно зі статтею 24¹ Бюджетного кодексу України, створюється у складі державного бюджету. Кошти державного фонду регіонального розвитку спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків, спортивної інфраструктури і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів.

Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385 (далі – Стратегія).

Стратегія визначає цілі державної регіональної політики та основні завдання центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, спрямовані на досягнення зазначених цілей, а також передбачає узгодженість державної регіональної політики з іншими державними політиками, які спрямовані на територіальний розвиток.

Однією із цілей Стратегії є **впровадження сучасних методів і технологій у сферу поводження з побутовими відходами**, адже головними причинами виникнення складної ситуації у сфері охорони навколишнього природного середовища. Стратегія, зокрема, визначає низькі темпи впровадження сучасних технологій утилізації або вторинного використання твердих побутових відходів.

Згідно зі статтею 24¹ Бюджетного кодексу України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації подають центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики (Мінрегіону), пропозиції з переліком і описом інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що пройшли попередній конкурсний відбір відповідно до законодавства. Мінрегіон утворює комісію, яка на підставі поданих пропозицій здійснює оцінку та відбір зазначених програм і проектів на конкурсних засадах.

За результатами здійснення оцінки та відповідності поданих інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку вимогам законодавства Мінрегіон подає Кабінету Міністрів України для затвердження пропозиції щодо розподілу коштів державного фонду регіонального розвитку з переліком відповідних програм і проектів. Інформація про затверджені проекти, спрямовані на поводження з побутовими відходами, та проведені видатки за ними протягом 2015–2016 років наведена в табл. 4.

Таблиця 4

**Інформація про затверджені та відкриті асигнування державного бюджету (план),
касові видатки (факт) та невикористані бюджетні асигнування, спрямовані на
виконання інвестиційних проектів у сфері поводження з побутовими відходами за
бюджетною програмою "Державний фонд регіонального розвитку"**

тис. грн

№ з/п	Назва інвестиційного проекту	2015 рік			2016 рік		
		план	факт	повернено	план	факт	повернено
1	Будівництво полігона твердих побутових відходів, м. Ківерці, Волинська область	1 002,1	923,7	78,5	–	–	–
2	Будівництво полігона твердих побутових відходів, м. Новоград-Волинський (другий пусковий комплекс), Житомирська область	506,9	506,9	0,0	–	–	–
3	Будівництво підприємства промислової переробки побутових відходів потужністю до 100 тис. тонн в рік для м. Червонограда, Соснівки і смт Гірник, I-III черги, Львівська область	7 718,3	7 718,3	0,0	–	–	–
4	Організація збору твердих побутових відходів в місті Судова Вишня Мостиського р-ну Львівської області	–	–	–	2 160,6	2 160,6	0,0
5	Смітцева революція в громадах м. Червонозаводське, с. Токарі та с. Піски – як приклад вдалого співробітництва територіальних громад, Полтавська область	340,0	340,0	0,0	–	–	–
6	Створення комунального підприємства/кооперативу для обслуговування мереж водогонів, благоустрою, збору та утилізації твердих побутових відходів, надання ритуальних послуг у сільській місцевості, Сумська область	2 020,0	2 020,0	0,0	–	–	–
7	Впровадження системи роздільного збирання твердих побутових відходів як один із ефективних заходів щодо подальшого існування та розвитку Березівської громади в умовах існування сприятливого навколишнього середовища (комунальне підприємство "Шевченківське" Березівської об'єднаної територіальної громади), Сумська область	–	–	–	1 119,6	1 119,6	0,0
8	Підвищення рівня благоустрою та комунального обслуговування територіальної громади м. Кремінної Луганської області. Закупівля автотранспорту для збору відходів та санітарного очищення елементів благоустрою	–	–	–	3 780,0	0,0	3 780,0
9	Придбання ГАЗ 3309 КО-503-В-2 – вакуумної машини для очищення вигрібних ям та транспортування відходів до місця утилізації на території Білокуракинської територіальної громади, Луганська область	–	–	–	720,0	720,0	0,0
10	Придбання сміттевозу з боковим завантаженням на базі автомобіля ГАЗ Троїцькою селищною радою Луганської області	–	–	–	810,0	0,0	810,0
11	Придбання техніки та обладнання для збору та вивезення твердих побутових відходів комунальному підприємству "Господарське управління Будинку рад" Чигиринської районної ради, Черкаська область	–	–	–	1 955,1	1 903,0	52,1
	Всього	11 587,3	11 508,9	78,5	10 545,3	5 903,2	4 642,1

Як свідчать наведені дані, у 2015 році було затверджено п'ять інвестиційних проектів регіонального розвитку щодо поводження з побутовими відходами, на їх фінансування спрямовано 11 587,3 тис. грн, касові видатки становили 11 508,8 тис. грн, 78,5 тис. грн повернено до державного бюджету як економія під час проведення будівельних робіт.

У 2016 році було затверджено шість проектів щодо поводження з побутовими відходами, на фінансування яких спрямовано 10 545,3 тис. грн, касові видатки – 5 903,2 тис. грн, 4 642,1 тис. грн повернено до бюджету. Зазначене обумовлено тим, що за двома проектами (*"Підвищення рівня благоустрою та комунального обслуговування територіальної громади м. Кремінної Луганської області. Закупівля автотранспорту для збору відходів та санітарного очищення елементів благоустрою"* і *"Придбання сміттєвозу з боковим завантаженням на базі автомобіля ГАЗ Троїцькою селищною радою Луганської області"*) не відбулися процедури торгів, а один проект (*"Придбання техніки та обладнання для збору та вивезення твердих побутових відходів комунальному підприємству "Господарське управління Будинку рад" Чигиринської районної ради, Черкаська область"*) реалізовано не в повному обсязі у зв'язку зі збільшенням його вартості порівняно з поданими пропозиціями.

Так, Луганською обласною державною адміністрацією на підставі рішення регіональної комісії 25.10.2016 було запропоновано Мінрегіону дофінансувати проекти *"Придбання автотранспорту для збору відходів та санітарного очищення елементів благоустрою з метою підвищення рівня благоустрою та комунального обслуговування територіальної громади м. Кремінної для комунального підприємства "Креміннакомунсервіс" і "Придбання Троїцькою селищною радою сміттєвоза з боковим завантаженням"* із загальним обсягом фінансування за рахунок державного фонду регіонального розвитку 4 590 тис. гривень⁸. Проекти були розглянуті на засіданні комісії Мінрегіону 31.10.2016, але затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України лише 07.12.2016 за № 946-р.

Асигнування державного бюджету спрямовані замовникам проектів розподілами відкритих асигнувань 26.12.2016 і отримані 27.12.2016, що внаслідок стислих термінів фактично унеможливило реалізацію цих проектів, і кошти були повернені до державного бюджету.

Кабінетом Міністрів України постановою від 18.03.2015 № 196 визначено Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку (далі – Порядок відбору проектів) і Порядок використання коштів державного фонду регіонального розвитку. Крім того, окремі питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, визначені наказом Мінрегіону від 24.04.2015 № 80.

⁸ Лист Мінрегіону від 06.11.2017 № 7/19-11874.

При цьому аналіз відібраних і затверджених проектів свідчить про спрямованість більшості з них (8 з 11 проектів) не на впровадження сучасних методів і технологій у сферу поводження з побутовими відходами, а на будівництво та розширення полігонів, а також оновлення автотранспорту підприємств, які надають послуги з вивезення відходів.

Порядок відбору проектів також передбачає, що однією з основних умов відбору регіональною комісією інвестиційних програм і проектів є їх співфінансування з місцевих бюджетів на рівні 10 відсотків.

Водночас аудитом встановлено, що незважаючи на заявлені в проектах обсяги співфінансування з місцевих бюджетів, вони фактично не досягаються, що призводить до неекономного використання коштів державного бюджету.

Зокрема, економія місцевих бюджетів при реалізації інвестиційних проектів регіонального розвитку щодо поводження з твердими побутовими відходами у 2015 році становила 467,3 тис. грн, у 2016 році – 729,5 тис. грн, при цьому вона не була пропорційною економії коштів державного бюджету.

Отже, з метою досягнення економії бюджетних коштів і враховуючи саме регіональну зацікавленість у реалізації цих проектів, необхідно внести зміни до Бюджетного кодексу, передбачивши норму щодо першочергового використання коштів місцевих бюджетів, згідно з якою кошти державного бюджету використовуються лише після повного використання заявлених коштів для співфінансування.

Відповідно до Порядку відбору проектів, заявником⁹ проводиться моніторинг стану реалізації інвестиційної програми (проекту) шляхом порівняння фактичних строків її виконання і показників результативності виконання заходу інвестиційної програми (проекту) з плановими та оцінки ступеня їх відхилення від запланованих. Заявник щокварталу до 10 числа місяця, що настає за звітним періодом, оприлюднює на відповідній сторінці офіційного веб-сайта Мінрегіону звіт про виконання заходів інвестиційної програми (проекту) за визначеною Порядком відбору проектів формою разом з фотографіями, на яких зафіксований стан реалізації інвестиційної програми (проекту), та узагальненою аналітичною інформацією про основні результати, досягнуті за звітний період.

Крім того, згідно з Порядком відбору проектів, на відповідній сторінці офіційного веб-сайта Мінрегіону розміщується інформація про склад регіональні комісії і її положення, оголошення про проведення відбору програм і проектів регіонального розвитку, інформація про інвестиційні програми і проекти регіонального розвитку, що подана заявником регіональній комісії, а також про результати проведеної оцінки та відбору.

Водночас Порядком відбору проектів не передбачено відповідальності та порядку контролю за вчасністю, достовірністю і повнотою

⁹ Органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцеві і центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які подали на розгляд регіональних комісій інвестиційні програми і проекти.

оприлюднення на відповідній сторінці офіційного веб-сайта Мінрегіону передбаченої ним інформації.

Як наслідок, аудитом встановлені окремі факти оприлюднення заявниками на сторінці веб-сайта недостовірної інформації про джерела фінансування проектів¹⁰ і нерозміщенням звітів про виконання заходів інвестиційної програми (проекту), що свідчить про ризики непроведення моніторингу стану їх реалізації та призводить до прийняття невчасних управлінських рішень у частині перегляду переліку проектів для вчасного їх фінансування. Отже, необхідно внести відповідні зміни до Порядку відбору проектів.

Крім того, аудитом встановлено, що за цією бюджетною програмою її головним розпорядником не затверджувався паспорт, що не відповідає пункту 5 статті 22 Бюджетного кодексу України, згідно з яким головний розпорядник бюджетних коштів розробляє та затверджує паспорти бюджетних програм і складає звіти про їх виконання, здійснює аналіз показників виконання бюджетних програм, забезпечуючи при цьому своєчасність затвердження паспортів бюджетних програм, достовірність і повноту інформації, що в них міститься.

За поясненнями Мінрегіону та Мінфіну, паспорт не затверджено у зв'язку з тим, що законами про державний бюджет на 2016 і 2017 роки видатки за КПКВК 2761070 "Державний фонд регіонального розвитку" затверджені як загальнодержавні витрати, оскільки нормами Бюджетного кодексу встановлено єдині критерії їх розподілу між регіонами.

Відповідно до пункту 2 розділу I наказу Мінфіну від 29.12.2002 № 1098 "Про паспорти бюджетних програм", паспорти бюджетних програм за загальнодержавними витратами не складаються.

Отже, оскільки паспорт бюджетної програми не затверджувався, її мета, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальні виконавці та результативні показники не визначалися. При цьому термін "*загальнодержавні витрати*", критерії, за якими видатки державного бюджету відносять до загальнодержавних витрат, і механізми оцінки ефективності їх використання законодавчими та нормативними документами не визначено, тобто необхідно внести зміни до Бюджетного кодексу України.

Таким чином, Мінрегіон протягом 2016 року не вжив достатніх заходів щодо забезпечення ефективного та економного використання бюджетних коштів заявниками інвестиційних програм, спрямованих на поведження з побутовими відходами за бюджетною програмою "Державний фонд регіонального розвитку", а також щодо встановлення та досягнення результативних показників реалізації цієї програми.

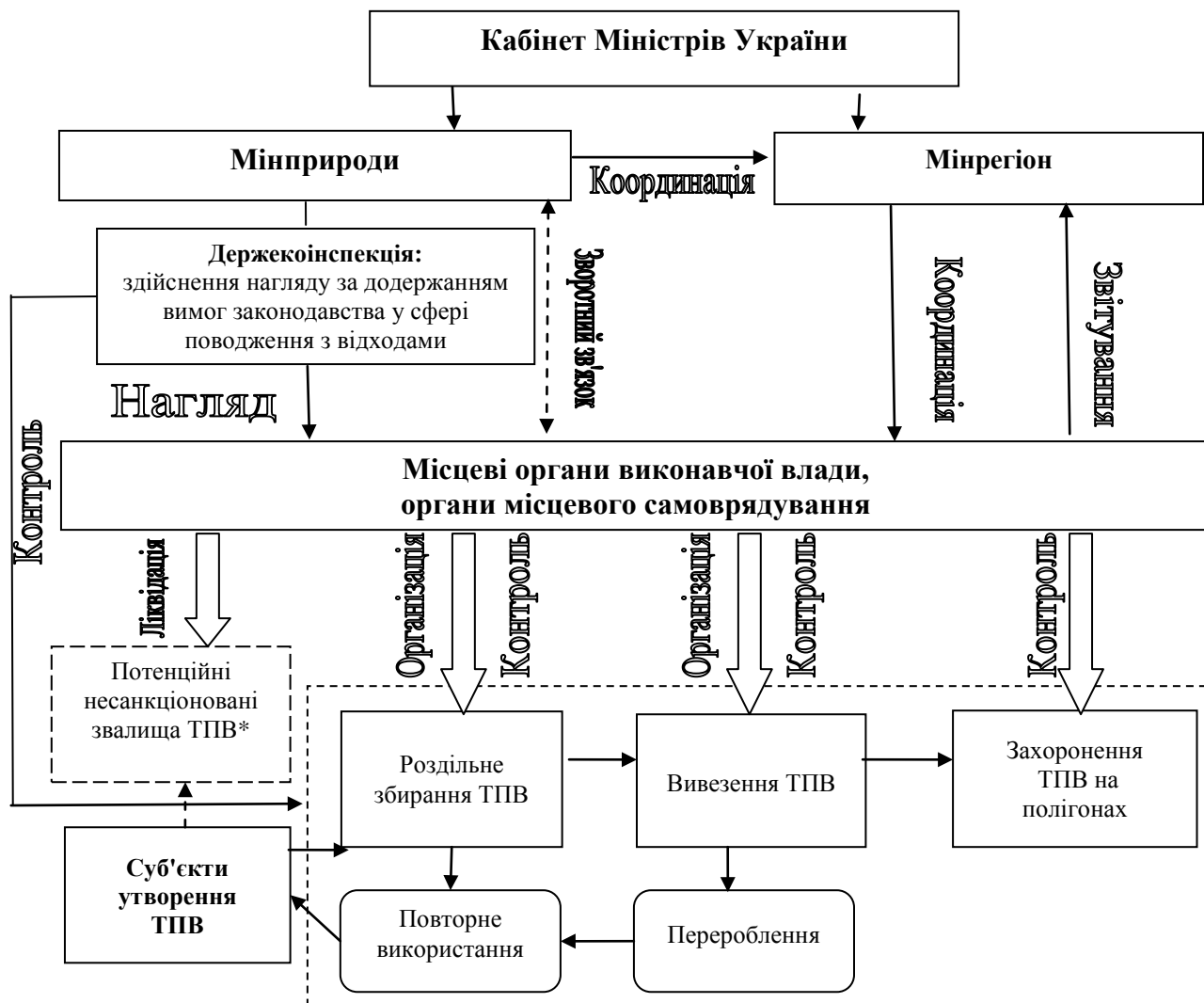
При цьому заявниками проектів повернено до державного бюджету 4 642,1 тис. грн, що свідчить про неефективне управління коштами державного бюджету.

¹⁰ Під час проведення аудиту зазначена інформація була виправлена.

3. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ

Система поводження з побутовими відходами, передбачена Законом № 187, зображена на схемі 1.

Схема 1. Система поводження з побутовими відходами



* ТПВ – тверді побутові відходи.

В Україні налічується 460 міст, близько 500 районів, 885 селищ міського типу та 28 385 сільських населених пунктів¹¹. Хоча кількість населення в Україні протягом останніх років постійно знижується¹², обсяг побутових відходів зростає (табл. 5).

Таблиця 5
Динаміка утворення та поводження з побутовими і подібними відходами (ППВ) в Україні протягом 2011–2016 років (дані Держстату)

Показник	Роки					
	2011	2012	2013	2014*	2015*	2016*
Зібрано ППВ, тис. т	10 356,5	13 878,0	14 501,0	10 748,0	11 491,8	11 562,6

¹¹ http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2016/ds/ator/ator2016_u.htm.

¹² http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/ds/kn/kn_u/arh_kn2017_u.html.

Показник	Роки					
	2011	2012	2013	2014*	2015*	2016*
Видалено ППВ, тис. т,	7 030,0	9 362,7	9 504,4	5 893,8	6 233,0	6 089,5
<i>у т. ч. видалено на спеціально обладнані звалища</i>	4 321,5	5 175,1	5 178,5	3 397,9	4 194,3	4 208,1
Спалено ППВ з метою отримання енергії, тис. т	154,0	149,9	147,6	149,0	254,3	257,3
Спалено ППВ без отримання енергії, тис. т	98,5	78,6	2,9	3,8	2,1	2,0
Утилізовано ППВ, тис. т	74,5	57,4	9,4	3,8	4,0	6,5
<i>у т. ч. компостовані</i>	3,7	0,0	0,4	0,0
У розрахунку на одну особу:						
зібрано ППВ, кг	226,6	304,3	318,7	250,0	268,5	271,0
видалено ППВ (кг)	153,8	205,3	208,9	137,1	145,6	142,7
<i>у т. ч. видалено на спеціально обладнані звалища</i>	94,6	113,5	113,8	79,0	98,0	98,6
спалено ППВ з метою отримання енергії, кг	3,4	3,3	3,2	3,5	5,9	6,0
спалено ППВ без отримання енергії, кг	2,2	1,7	0,1	0,1	0,05	0,05
утилізовано ППВ, кг	1,6	1,3	0,2	0,1	0,1	0,2

* Без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції.

Загальна картина утворення побутових відходів і поводження з ними у розрізі областей України наведена на рис. 5.



Рис. 5. Обсяги збирання та перевезення побутових відходів у розрізі областей і наявність потужностей з їх утилізації

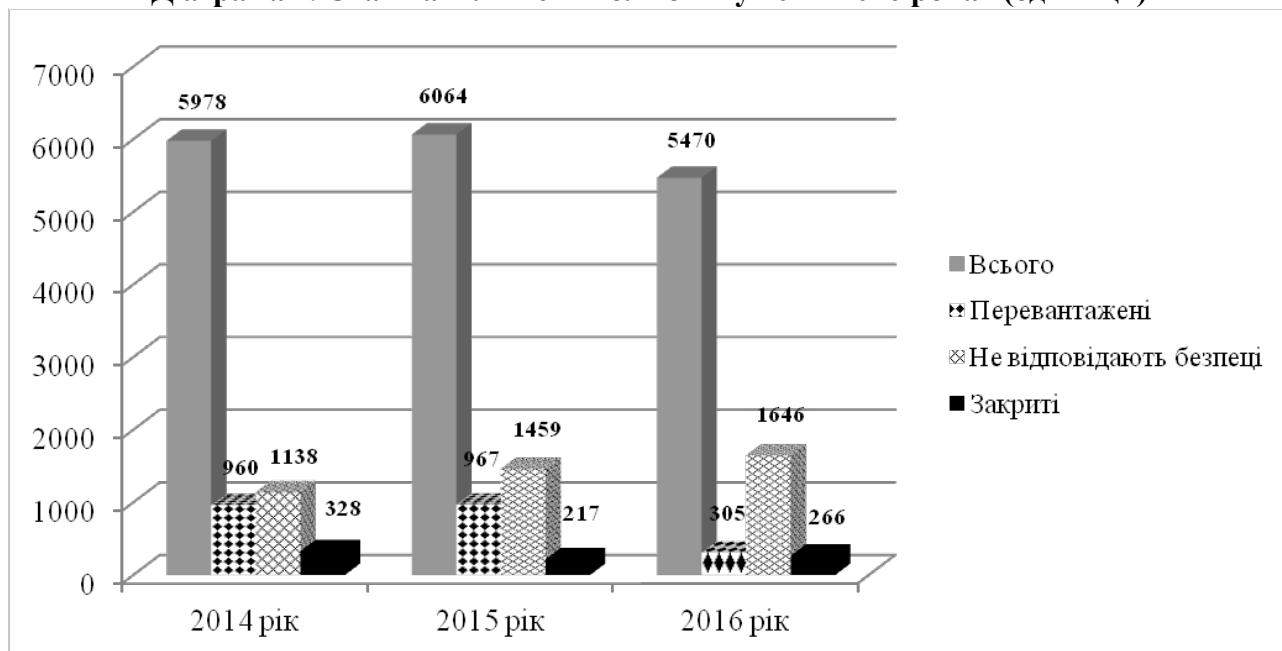
За даними Мінрегіону, роздільне збирання побутових відходів запроваджено лише в 575 населених пунктах. Сміттєсортувальні лінії працюють тільки в 17 населених пунктах. Крім того, у 18 населених пунктах будуються сміттєсортувальні комплекси.

Утилізація побутових відходів здійснюється на одному сміттєспалювальному заводі в місті Києві, а також експлуатуються

сміттєспалювальна установка в м. Люботин Харківської області та дві пересувні сміттєспалювальні установки в м. Харків.

Решта відходів спрямовується на захоронення на полігонах. При цьому кількість полігонів, які не відповідають екологічній безпеці, щороку збільшується (діаграма 1).

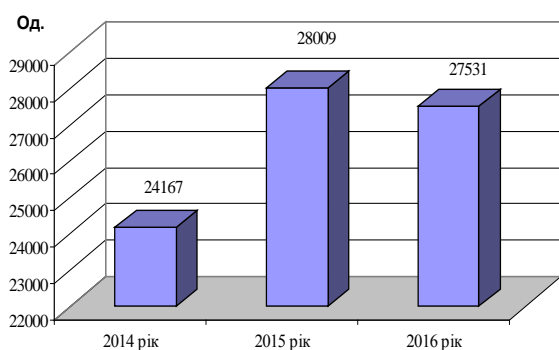
Діаграма 1. Стан та кількість полігонів у 2014–2016 роках (одиниць)



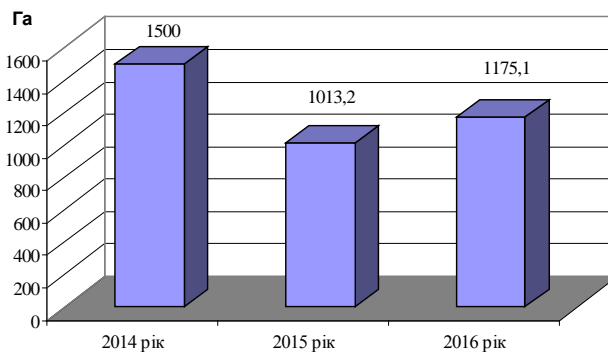
Водночас система збирання фільтрату наявна на 51 полігоні, а система вилучення біогазу діє на 7 полігонах, із них на трьох полігонах біогаз факельно спалюється. При цьому аудитом встановлено, що видача дозволів у сфері поводження з побутовими відходами з 2015 року припинена у зв'язку з тим, що питання порядку видачі дозволів нормативно не врегульоване.

За поясненням посадових осіб місцевих органів влади, це може призвести до невиконання суб'єктами господарської діяльності власних повноважень, передбачених, зокрема, статтею 17 Закону № 187 про відходи, безконтрольного поводження з відходами, несвочасної їх передачі, несанкціонованого розміщення в навколишньому середовищі (діаграми 2 і 3), що вимагатиме додаткових витрат бюджетів усіх рівнів на їх ліквідацію.

Діаграма 2. Кількість встановлених несанкціонованих сміттєзвалищ протягом 2014–2016 років



Діаграма 3. Площа встановлених несанкціонованих сміттєзвалищ протягом 2014–2016 років



Збільшення кількості несанкціонованих сміттєзвалищ пов'язане, зокрема, з недостатніми обсягами охоплення населення послугами із збирання та перевезення побутових відходів. Так, у цілому по Україні цей показник становить 78 відс., а в розрізі областей – від 60 відсотків. При цьому природоохоронні заходи та проекти, реалізовані у сфері поводження з побутовими відходами із залученням коштів державного бюджету, не мали суттєвого впливу на вирішення проблеми, про що свідчить рис. 6.



Рис. 6. Кількість заходів (інвестиційних проектів), що реалізовувалися (планувалися) за рахунок коштів за КПКВК 2401270, КПКВК 2401500, КПКВК 2761070 протягом 2015–2016 років, відсоток населення, охопленого послугами із збирання відходів, і кількість несанкціонованих сміттєзвалищ у розрізі областей

Система обліку даних щодо поводження з твердими побутовими та подібними відходами формується в рамках системи державних статистичних спостережень (Держстат) і відомчої системи обліку інформації (Мінрегіон).

Мінрегіон для забезпечення моніторингу стану поводження з твердими побутовими відходами та впровадження звітності з метою формування і реалізації державної політики у цій сфері наказом від 19.09.2006 № 308 затвердив форму звітності № 1-ТПВ "Звіт про поводження з твердими побутовими відходами" та інструкцію щодо її заповнення.

Згідно з інструкцією, форму звітності № 1-ТПВ заповнюють юридичні особи, відокремлені підрозділи юридичних осіб та фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності незалежно від форми власності та підпорядкування, які збирають та перевозять тверді побутові відходи,

переробляють, утилізують, захороняють на полігонах чи звалищах, і щороку складають та подають її структурним підрозділам з питань житлово-комунального господарства Ради міністрів АР Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Структурні підрозділи з питань житлово-комунального господарства Ради міністрів АР Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій забезпечують збирання, розроблення та подання інформації за формою № 1-ТПВ до управління благоустрою та комунального обслуговування Мінрегіону.

На основі отриманої інформації Мінрегіон щороку формує інформацію про стан у сфері поводження з побутовими відходами, яка розміщується на офіційному сайті Міністерства та використовується при підготовці Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні та Національної доповіді про стан техногенної та природної безпеки в Україні.

При цьому аудитом встановлено, що інформацію, яка щороку подається структурними підрозділами з питань житлово-комунального господарства Ради міністрів АР Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій (за формою № 1-ТПВ), управління благоустрою та комунального обслуговування Мінрегіону фактично не має змоги перевірити на достовірність і відповідність. Зокрема, звітні дані № 1-ТПВ, наведені в розділі "Джерела фінансування, спрямовані на розвиток сфери поводження з ТПВ", не містять коштів, які були спрямовані облдержадміністраціям за рахунок бюджетними програмами "Державний фонд регіонального розвитку" (КПКВК 2761070), а також використані за КПКВК 2401270 "Здійснення природоохоронних заходів" і КПКВК 2401500 "Здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища", що свідчить про неналежний обмін інформацією та звіряння показників звітності між структурними підрозділами обласних державних адміністрацій і недостатню координацію їх діяльності Мінрегіоном.

Крім того, проведеним під час аудиту аналізом показників звітності встановлено, що дані Звіту № 1-ТПВ про кількість полігонів і звалищ не відповідають даним реєстрів місць видалення відходів, а також даним інвентаризації, яка проводилася районними державними адміністраціями і міськими радами впродовж липня-серпня 2016 року на виконання доручення Мінприроди від 17.06.2016 № 5/3-7/5734-16. Невідповідність показників Звіту № 1-ТПВ, даних реєстрів та результатів інвентаризації свідчить про відсутність у державі об'єктивної і достовірної інформації про кількість організованих місць видалення відходів та стан їх паспортизації. Отже, звітність не відображає й результатів виконання цих заходів, а **Мінрегіон не забезпечує належної координації діяльності місцевих органів виконавчої влади у сфері поводження з побутовими відходами.**

Зазначене створює ризики недостовірності інформації, у результаті чого вона не може бути використана для ефективного планування

державної політики у сфері поводження з побутовими відходами та відповідних заходів. За інформацією Мінрегіону¹³, вирішення цього питання дасть можливість запровадити електронну інформаційну систему моніторингу сфери поводження з побутовими відходами, завдяки якій можна буде отримувати та аналізувати інформацію, надану не тільки структурними підрозділами регіонів, але і підприємствами (первинна інформація).

Аудит засвідчив, що з метою вирішення наявних проблемних питань і поліпшення державної політики у сфері поводження з відходами, у тому числі з побутовими, а також на виконання пунктів Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 № 847-р, **Мінприроди за участю Мінрегіону розроблені законопроекти "Про відходи" та Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року.** План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 роки, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 № 847, у частині, що стосується побутових відходів, наведений у табл. 6.

Таблиця 6

Інформація про План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони

Положення Угоди	Розділ (глава) Угоди, захід	Строк виконання	Відповідальні	Партнери
Статті 360-363, 365, 366, додаток XXX	Розроблення та подання на розгляд КМУ проектів нормативно-правових актів з метою імплементації положень Директиви 2008/98/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 19.11.2008 про відходи (у частині заходів із строком виконання до кінця 2017 року)	грудень 2017 р.	Мінприроди Мінекономрозвитку Держсанепідслужба Мінінфраструктури	генеральний директорат Європейської комісії "Довкілля"
Статті 360-363, 365, 366, додаток XXX	Розроблення та подання на розгляд КМУ проектів нормативно-правових актів з метою імплементації положень Директиви 1999/31/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26.04.1999 про захоронення відходів із змінами і доповненнями, внесеними Регламентом (ЄС) № 1882/2003 (у частині заходів із строком виконання до кінця 2017 року)	грудень 2017 р.	Мінприроди Мінрегіон Мінекономрозвитку Держсанепідслужба	генеральний директорат Європейської комісії "Довкілля"

¹³ Лист Мінрегіону від 23.10.2017 № 7/11-11209.

Плани імплементації актів законодавства ЄС, у тому числі Директиви 2008/98/ЄС про відходи та Директиви 1999/31/ЄС про захоронення відходів із змінами і доповненнями, внесеними Регламентом (ЄС) № 1882/2003, розроблені Мінприроди та схвалені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 371 (далі – Плани імплементації). Головним відповідальним за їх виконання є Мінприроди, а одним із співвиконавців – Мінрегіон.

Аналіз схвалених Планів імплементації засвідчив, що відправними точками їх виконання, зокрема, було розроблення і затвердження протягом 2015–2016 років і I півріччя 2017 року:

- технічного регламенту "Про захоронення відходів";
- нової редакції Закону України "Про відходи";
- національного переліку відходів;
- проекту Національної стратегії щодо зменшення захоронення відходів, що біологічно розкладаються;
- порядку підготовки планів управління відходами та програм щодо попередження утворення відходів;
- правил і розрахункових методів оцінки цільових показників і орієнтирів щодо завдань з повторного використання та перероблення відходів.

З метою виконання Планів імплементації Мінприроди наказом від 13.08.2015 № 295 утворило Робочу групу у сфері управління відходами та ресурсами і наказом від 06.07.2016 № 248 – Робочу групу у сфері поводження з відходами виробництва і споживання, якій було доручено розробити узгоджені пропозиції щодо стратегії та способу розв'язання проблеми поводження з відходами.

За результатами роботи цих груп Мінприроди розробило та надало на погодження до заінтересованих центральних органів виконавчої влади законопроект "Про відходи" (03.03.2016), проект постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Національного переліку відходів" (18.11.2016) і розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року" (13.07.2017)¹⁴.

Станом на 01.10.2017 ці проекти нормативно-правих актів не затверджені, решта проектів нормативно-правових актів, передбачених Планами імплементації, не розроблені. Отже, заходи Планів імплементації у передбачені ними терміни не виконуються.

При цьому аудит не засвідчив фактів звернення Мінприроди, яке є відповідальним за виконання Планів імплементації, до співвиконавців заходів, які не ініціювали внесення пропозицій щодо їх виконання, що свідчить про низьку активність і незацікавленість задіяних міністерств та відомств у вчасному і повному виконанні Планів імплементації та вирішенні наявних проблем у сфері поводження з побутовими відходами. Таким чином, **унаслідок**

¹⁴ Під час проведення аудиту Мінприроди 12.10.2017 надало на розгляд Уряду проект розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року", який був прийнятий 08.11.2017.

недостатньої координації діяльності органів влади, а також тривалості прийняття управлінських рішень нормативно-правове поле в цій сфері не оновлюється.

Як наслідок, створюються ризики невиконання Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 роки в частині, зокрема, що стосується побутових відходів.

ВИСНОВКИ

1. Міністерство екології та природних ресурсів України і Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України не забезпечили результативного використання коштів державного бюджету, спрямованих на реалізацію заходів у сфері поводження з побутовими відходами, та ефективного управління ними за бюджетними програмами "Здійснення природоохоронних заходів", "Здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища" та "Державний фонд регіонального розвитку".

З 24-х запланованих цими головними розпорядниками бюджетних коштів заходів їх замовниками та виконавцями було виконано 8, частково – 6, не виконано 5 заходів, тобто Мінприроди і Мінрегіоном не досягнуто запланованих показників використання бюджетних коштів.

Як наслідок, за трьома бюджетними програмами із затверджених асигнувань на реалізацію заходів і проектів у сфері поводження з побутовими відходами (324 124,0 тис. грн) не використано та повернено до державного бюджету майже 50 відс. видатків (152 295,6 тис. грн), що свідчить про неефективне управління коштами державного бюджету.

Головна причина такого стану – невчасне прийняття управлінських рішень на етапі планування та затвердження відповідних заходів і проектів, а також неякісна підготовка планових документів.

У результаті заходи та проекти, що виконувалися, не вирішували проблем поводження з побутовими відходами та не впливали на поліпшення реалізації державної політики у цій сфері.

2. Мінприроди і Мінрегіон не забезпечили економного використання коштів державного бюджету, спрямованих на реалізацію природоохоронних заходів та інвестиційних проектів у сфері поводження з побутовими відходами за бюджетними програмами "Здійснення природоохоронних заходів", "Здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища" і "Державний фонд регіонального розвитку".

Так, Мінприроди не передбачило обов'язкових показників співфінансування природоохоронних заходів, а Мінрегіон не досяг запланованих показників співфінансування інвестиційних проектів за рахунок інших джерел, зокрема місцевих бюджетів, які визначені одним із критеріїв

відбору цих заходів і проектів та спрямовані на економію коштів державного бюджету.

Як наслідок, неекономне використання коштів державного бюджету на реалізацію природоохоронних заходів становило 24 192,9 тис. грн, інвестиційних проектів у сфері поводження з побутовими відходами – 1 196,8 тис. гривень.

3. Мінприроди і Мінрегіон під час планування та використання бюджетних коштів за вказаними бюджетними програмами не забезпечили належного виконання пункту 5 статті 22 Бюджетного кодексу України.

Мінприроди та Мінрегіон як головні розпорядники бюджетних коштів не володіють інформацією про фактичний стан виконання запланованих природоохоронних заходів і проектів, а мають лише дані про показники їх фінансування та використання відповідних коштів.

Так, Мінприроди, отримуючи від замовників природоохоронних заходів на етапі подання запиту екологічний висновок для здійснення природоохоронного заходу, який містить очікувальні якісні та (або) кількісні характеристики природоохоронного ефекту (результативні показники), зокрема у відповідний рік фінансування природоохоронного заходу, не забезпечує контролю за досягненням цих показників за фактом виконання заходів.

Так само Мінрегіон не забезпечує контролю за вчасністю, достовірністю та повнотою розміщення замовниками інвестиційних проектів звітності про виконання заходів інвестиційної програми (проекту) за формою, визначеною Порядком підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 196 (зі змінами), разом із фотографіями, на яких зафіксований стан реалізації інвестиційної програми (проекту), і узагальненою аналітичною інформацією про основні результати, досягнуті за звітний період.

Крім того, оскільки Мінрегіон і Мінфін не затверджували паспорта бюджетної програми "Державний фонд регіонального розвитку" у зв'язку з визначенням відповідних видатків бюджету як загальнодержавні витрати, не визначалися мета, завдання, напрями використання цих бюджетних коштів і результативні показники реалізації цієї бюджетної програми.

4. Система поводження з побутовими відходами в Україні неефективна, ресурсозатратна та не забезпечує запобігання негативному впливу відходів на навколишнє природне середовище і здоров'я населення, що не відповідає законодавчо визначеним цілям і напрямам державної політики у цій сфері.

Не виконуються такі головні завдання законодавства про відходи, як правове регулювання відносин та визначення основних умов, вимог і правил щодо екологічно безпечного поводження з відходами, а також забезпечення мінімального утворення відходів, розширення їх використання у господарській діяльності у сфері поводження з побутовими відходами.

Зазначене обумовлене як недосконалістю і неузгодженістю законодавчого та нормативно-правового забезпечення сфери поводження з побутовими відходами, так і незацікавленістю органів влади всіх рівнів у вирішенні наявних проблем. Як наслідок, на сьогодні відбувається засмічення території України побутовими відходами, що може спричинити сміттєвий колапс як регіонального, так і державного рівня.

Крім того, необхідні додаткові витрати на ліквідацію надзвичайних ситуацій, які виникають внаслідок екологічно небезпечного поводження з відходами, а також є ризики виникнення соціальної напруги у суспільстві і міжнародної стурбованості країн-сусідів у результаті транскордонного переміщення побутових відходів, зокрема водними шляхами.

5. В Україні через неефективність системи поводження з побутовими відходами і неефективність використання бюджетних коштів у цій сфері, незважаючи на щорічне скорочення кількості населення, обсяги побутових відходів зростають.

При цьому недостатній обсяг охоплення населення послугами з вивезення побутових відходів (78 відс.) призводить до збільшення кількості несанкціонованих звалищ і додаткових витрат органів місцевого самоврядування на їх ліквідацію.

Водночас роздільне збирання побутових відходів запроваджено лише в 575 населених пунктах України (2 відс. їх загальної кількості). Сміттесортувальні лінії та комплекси працюють тільки у 17 населених пунктах і будуються у 18.

Утилізація побутових відходів здійснюється лише на одному сміттєспалювальному заводі в м. Києві і трьох установках у Харківській області. Систему вилучення біогазу влаштовано на 7 полігонах з-понад п'яти тисяч наявних, при цьому на трьох полігонах біогаз факельно спалюється, що свідчить про неефективне використання наявного ресурсу для повторного його спрямування в економіку держави. У результаті майже 95 відс. побутових відходів в Україні підлягають захороненню на полігонах і сміттєзвалищах, що призводить до їх перевантаженості та щорічного збільшення кількості полігонів, які не відповідають екологічній безпеці.

До речі, система збирання фільтрату є лише на 51 полігоні, отже, небезпечні речовини з інших полігонів потрапляють у землю та водні об'єкти, що негативно впливає на стан здоров'я населення.

6. Нормативно-правове забезпечення у сфері поводження з побутовими відходами неповне і неузгоджене. Державна програма поводження з побутовими відходами та порядок надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами не затверджені. Як наслідок, державна політика у цій сфері реалізується без визначених мети, очікуваних результатів, програмних засад і належних фінансових та економічних інструментів.

Місцеві органи влади фактично позбавлені повноважень щодо надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, встановлення цін (тарифів) на послуги з перероблення та захоронення побутових відходів, а відповідні підприємства – можливості отримувати від населення законну та

економічно обґрунтовану плату за їх надання. Це не стимулює органи місцевого самоврядування створювати умови для залучення приватних інвестицій у переробку побутових відходів, а їхня діяльність спрямовується на максимальне здешевлення таких послуг шляхом утворення та розвитку комунальних підприємств і розширення існуючої бази захоронення відходів, зокрема, за рахунок коштів державного бюджету.

При цьому відсутність порядку надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами створює ризики незабезпечення належного контролю за суб'єктами господарювання, що здійснюють операції у цій сфері, а також ризики ненадання достовірної звітності про поводження з твердими побутовими відходами, яка використовується при підготовці Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні та Національної доповіді про стан техногенної та природної безпеки в Україні.

Водночас вирішенню зазначених проблем сприятиме якнайшвидше прийняття Верховною Радою України законопроектів від 10.12.2015 № 1581-д "Про житлово-комунальні послуги" і від 21.06.2017 № 6602 "Про внесення змін до Закону України "Про відходи" (щодо імплементації вимог директив ЄС у сфері поводження з відходами)", які врегульовують як питання формування тарифів, надання та оплати послуг з перероблення (оброблення) та захоронення побутових відходів, так і видачі дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами.

7. Аудит засвідчив, що для вирішення наявних проблем у сфері поводження з відходами, у тому числі побутовими, Мінприроди за участю Мінрегіону та міжнародних експертів були розроблені зміни до законодавчих актів України, а також проект Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року.

Однак внаслідок недостатньої координації діяльності органів влади, а також тривалості прийняття управлінських рішень нормативно-правове поле в цій сфері не оновлюється, а План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 роки, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 № 847, вчасно не виконується.

Водночас зволікання з розробленням і прийняттям цих нормативно-правових актів поглиблює наявні проблеми у сфері поводження з побутовими відходами та посилює ризики невідворотності їх шкідливого впливу на здоров'я громадян України та довкілля.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Інформацію Рахункової палати до Звіту про результати аудиту надіслати Верховній Раді України та Раді національної безпеки і оборони України.

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

- з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів доручити Мінфіну розробити зміни до Бюджетного кодексу України у частині визначення терміна "загальнодержавні витрати", критеріїв віднесення до них асигнувань державного бюджету та показників ефективності їх використання;

- з метою забезпечення стабільності фінансування програм і проектів регіонального розвитку протягом строку їх реалізації доручити Мінфіну та Мінрегіону розглянути питання ініціювання внесення змін до Бюджетного кодексу України та Закону України "Про засади державної регіональної політики" в частині запровадження норм щодо використання коштів державного фонду регіонального розвитку на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку за умови обов'язкового першочергового спрямування коштів фінансової участі органів місцевого самоврядування, на території юрисдикції чи в інтересах яких вони реалізуються;

- з метою підвищення ефективності планування та використання бюджетних коштів доручити Мінфіну під час доведення граничних обсягів Мінприроди до проекту Державного бюджету України на відповідний рік та проекту прогнозу державного бюджету на два наступні роки передбачати капітальні видатки за бюджетною програмою "Здійснення природоохоронних заходів" (КПКВК 2401270);

- з метою уникнення дублювання функцій внести зміни до положень про Мінрегіон і Мінприроди, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 № 197 і від 21.01.2015 № 32, у частині конкретизації повноважень з реалізації державної політики у сфері поводження з побутовими відходами.

3. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Міністерству екології та природних ресурсів України і рекомендувати:

- прискорити виконання Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 № 847, у частині, що стосується побутових відходів;

- ініціювати внесення змін до порядків використання коштів за КПКВК 2401270 і КПКВК 2401500, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 28.02.2011 № 163 і від 17.08.2011 № 877, у частині визначення термінів підготовки та погодження планів природоохоронних заходів;

- запровадити механізми внутрішнього контролю Мінприроди за ефективністю використання бюджетних коштів і досягненням планових показників.

4. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України і рекомендувати:

- ініціювати внесення змін до Порядку підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 196, у частині встановлення контролю за повнотою, достовірністю та своєчасністю розміщення інформації на веб-сайті Мінрегіону;

- з метою впровадження сучасних методів і технологій у сферу поводження з побутовими відходами розглянути доцільність визначення такого критерію оцінки інвестиційних проектів, передбачених наказом Мінрегіону від 24.04.2014 № 80, як "вплив на навколишнє природне середовище";

- запровадити механізми внутрішнього контролю за повнотою та достовірністю заповнення форми 1-ТПВ "Звіт про поводження з твердими побутовими відходами", зокрема запровадити електронну інформаційну систему моніторингу сфери поводження з побутовими відходами.

Член Рахункової палати

М.Я. Шулежко

Термінологічний словник

Відходи – будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворилися у процесі виробництва чи споживання, а також товари (продукція), що повністю або частково втратили свої споживчі властивості і не мають подальшого використання за місцем їх утворення чи виявлення і від яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення.

Відведені місця чи об'єкти – місця чи об'єкти (місця розміщення відходів, сховища, полігони, комплекси, споруди, ділянки надр тощо), на використання яких отримано дозвіл на здійснення операцій у сфері поводження з відходами.

Відходи як вторинна сировина – відходи, для утилізації та переробки яких в Україні існують відповідні технології та виробничо-технологічні і/або економічні передумови.

Видалення відходів – здійснення операцій з відходами, що не призводять до їх утилізації.

Виробник відходів – фізична або юридична особа, діяльність якої призводить до утворення відходів.

Захоронення відходів – остаточне розміщення відходів при їх видаленні у спеціально відведених місцях чи на об'єктах таким чином, щоб довгостроковий шкідливий вплив відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини не перевищував установлених нормативів.

Зберігання відходів – тимчасове розміщення відходів у спеціально відведених місцях чи об'єктах (до їх утилізації чи видалення);

Збирання відходів – діяльність, пов'язана з вилученням, накопиченням і розміщенням відходів у спеціально відведених місцях чи об'єктах, включаючи сортування відходів з метою подальшої утилізації чи видалення.

Збирання і заготівля відходів як вторинної сировини – діяльність, пов'язана із збиранням, купівлею, прийманням, зберіганням, обробленням (переробленням), перевезенням, реалізацією і постачанням таких відходів переробним підприємствам на утилізацію, а також надання послуг у цій сфері.

Знешкодження відходів – зменшення чи усунення небезпечності відходів шляхом механічного, фізико-хімічного чи біологічного оброблення.

Оброблення (перероблення) відходів – здійснення будь-яких технологічних операцій, пов'язаних із зміною фізичних, хімічних чи біологічних властивостей відходів, з метою підготовки їх до екологічно безпечного зберігання, перевезення, утилізації чи видалення.

Об'єкти поводження з відходами – місця чи об'єкти, що використовуються для збирання, зберігання, сортування, оброблення, перероблення, утилізації, видалення, знешкодження та захоронення відходів.

Операції поводження з відходами – збирання, перевезення, зберігання, сортування, оброблення (перероблення), утилізація, видалення, знешкодження і захоронення відходів.

Перевезення відходів – транспортування відходів від місць їх утворення або зберігання до місць чи об'єктів оброблення, утилізації чи видалення.

Побутові відходи – відходи, що утворюються в процесі життя і діяльності людини в житлових та нежитлових будинках (тверді, великогабаритні, ремонтні, рідкі, крім відходів, пов'язаних з виробничою діяльністю підприємств) і не використовуються за місцем їх накопичення.

Поводження з відходами – дії, спрямовані на запобігання утворенню відходів, їх збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізацію, видалення, знешкодження і захоронення, включаючи контроль за цими операціями та нагляд за місцями видалення.

Послуги з вивезення побутових відходів – збирання, зберігання та перевезення побутових відходів, що здійснюються у населеному пункті згідно з правилами благоустрою, затвердженими органом місцевого самоврядування.

Послуги з перероблення (оброблення) побутових відходів – здійснення будь-яких технологічних операцій, пов'язаних із зміною фізичних, хімічних чи біологічних властивостей побутових відходів, з метою підготовки їх до екологічно безпечного зберігання, перевезення, утилізації чи видалення.

Послуги із захоронення побутових відходів – послуги з остаточного розміщення побутових відходів після їх перероблення (оброблення) у спеціально відведених місцях чи на об'єктах таким чином, щоб довгостроковий шкідливий вплив відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини не перевищував установлених нормативів.

Рідкі відходи – побутові відходи, що утворюються у будинку за відсутності централізованого водопостачання та каналізації і зберігаються у вигрібних ямах.

Розміщення відходів – зберігання та захоронення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи об'єктах.

Сортування відходів – механічний розподіл відходів за їх фізико-хімічними властивостями, технічними складовими, енергетичною цінністю, товарними показниками тощо з метою підготовки відходів до їх утилізації чи видалення.

Тверді відходи – залишки речовин, матеріалів, предметів, виробів, товарів, продукції, що не можуть у подальшому використовуватися за призначенням.

Утилізація відходів – використання відходів як вторинних матеріальних чи енергетичних ресурсів.

Повноваження органів влади у сфері поводження з побутовими відходами

Повноваження	КМУ	Мінприроди	Мінрегіон	Місцеві державні адміністрації	Органи місцевого самоврядування
Управлінські функції					
Формування державної політики у сфері поводження з побутовими відходами			✓		
Координація роботи інших уповноважених органів виконавчої влади у сфері поводження з відходами та контроль за дотриманням вимог екологічної безпеки	✓	✓			
Координація діяльності місцевих органів виконавчої влади у сфері поводження з побутовими відходами			✓		
Вирішення питань щодо розміщення на своїй території об'єктів поводження з відходами				✓	✓
Координація діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, що розташовані на їх території, в межах компетенції					✓
Координація та сприяння розвитку підприємницької діяльності у сфері поводження з відходами				✓	
Видача дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами терміном на три роки				✓	
Надання згоди на розміщення на території села, селища, міста місць чи об'єктів для зберігання та захоронення відходів, сфера екологічного впливу функціонування яких згідно з діючими нормативами включає відповідну адміністративно-територіальну одиницю					✓
Прийняття рішення про відвід земельних ділянок для розміщення відходів і будівництва об'єктів поводження з відходами					✓
Погодження місць розміщення об'єктів поводження з відходами (крім небезпечних відходів)				✓	
Погодження республіканських Автономної Республіки Крим, обласних (міст Києва та Севастополя) програм у сфері поводження з побутовими відходами			✓		
Організація підготовки фахівців у сфері поводження з відходами	✓				
Забезпечення участі України у міжнародному співробітництві у сфері поводження з відходами	✓				
Встановлення квот на ввезення в Україну для утилізації відходів як вторинної сировини	✓				
Затвердження вимог до систем поводження з відходами	✓				
Взаємодія з органами місцевого самоврядування				✓	
Функції, пов'язані з нормативно-правовим забезпеченням діяльності					
Забезпечення розроблення загальнодержавних і міждержавних програм поводження з відходами і запровадження маловідходних, енергозберігаючих та ресурсозберігаючих технологій	✓	✓			
Забезпечення розроблення державних програм у сфері поводження з побутовими відходами, планів та заходів у сфері поводження з побутовими відходами			✓		
Встановлення відповідно до закону порядку здійснення операцій у сфері поводження з відходами		✓			

Повноваження	КМУ	Мінприроди	Мінрегіон	Місцеві державні адміністрації	Органи місцевого самоврядування
Затвердження правил експлуатації та утримання об'єктів поводження з побутовими відходами			✓		
Затвердження порядку надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами	✓				
Участь у розробленні та погодженні нормативних документів, що регулюють питання поводження з відходами		✓			
Нормативно-методичне забезпечення з питань поводження з побутовими відходами			✓		
Розроблення та затвердження державних стандартів, норм і правил у сфері поводження з побутовими відходами			✓		
Встановлення порядку розроблення, погодження та затвердження схем санітарного очищення населених пунктів			✓		
Розроблення та затвердження схем санітарного очищення населених пунктів				✓	✓
Участь у розробленні загальнодержавних програм раціонального використання відходів і вжиття необхідних заходів для запровадження маловідходних та енергозберігаючих технологій				✓	
Організація розроблення та здійснення регіональних і місцевих програм поводження з відходами, а також забезпечення реалізації загальнодержавних програм				✓	
Затвердження форми декларації про відходи та порядку її подання	✓				
Розроблення та впровадження систем поводження з відходами		✓			
Затвердження переліку небезпечних відходів	✓	✓			
Затвердження переліку операцій, пов'язаних з утилізацією та видаленням відходів	✓				
Визначення порядку обліку утворення, утилізації та видалення відходів	✓				
Затвердження місцевих і регіональних програм поводження з відходами та контроль за їх виконанням					✓
Функції, пов'язані з реалізацією державної політики					
Реалізація державної політики у сфері поводження з відходами	✓				
Реалізація державної політики у сфері поводження з побутовими відходами			✓		
Забезпечення реалізації загальнодержавних і міждержавних програм поводження з відходами і запровадження маловідходних, енергозберігаючих та ресурсозберігаючих технологій	✓	✓			
Організація збирання і видалення побутових відходів, у тому числі відходів дрібних виробників, створення полігонів для їх захоронення, а також організація роздільного збирання корисних компонентів цих відходів				✓	✓
Вжиття заходів для стимулювання суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність у сфері поводження з відходами					✓
Організація та сприяння створенню спеціалізованих підприємств усіх форм власності для збирання, оброблення, утилізації та видалення відходів, а також для виготовлення, монтажу та сервісного обслуговування відповідного устаткування				✓	

Повноваження	КМУ	Мінприроди	Мінрегіон	Місцеві державні адміністрації	Органи місцевого самоврядування
Забезпечення ліквідації несанкціонованих і неконтрольованих звалищ відходів самостійно або за рішенням уповноважених на те органів				✓	
Ліквідація несанкціонованих і неконтрольованих звалищ відходів					✓
Залучення та об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ, організацій та громадян, місцевого бюджету і позабюджетних фондів для фінансування будівництва нових, розширення та реконструкції діючих об'єктів поводження з відходами, а також для вивчення можливості утилізації відходів, їх маркетингу тощо				✓	
Сприяння роз'ясненню законодавства про відходи серед населення, створення необхідних умов для стимулювання залучення населення до збирання і заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини				✓	✓
Складання і ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів і реєстру місць видалення відходів				✓	
Організація ведення обліку утворення, оброблення, знешкодження, утилізації та видалення відходів, їх паспортизації				✓	
Створення інформаційно-аналітичних систем і банків даних про обсяги утворення та поводження з відходами		✓			
Формування і ведення державного банку даних щодо впроваджених в Україні технологій утилізації відходів		✓			
Забезпечення виконання державних програм у сфері поводження з побутовими відходами, планів та заходів у сфері поводження з побутовими відходами			✓		
Контролюючі функції					
Здійснення контролю за раціональним використанням та безпечним поводженням з відходами на своїй території					✓
Здійснення контролю за використанням відходів з урахуванням їх ресурсної цінності та вимог безпеки для здоров'я людей і навколишнього природного середовища				✓	
Здійснення контролю за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з виробничими та побутовими відходами відповідно до закону та розгляд справ про адміністративні правопорушення або передача їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи				✓	✓