



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 24 липня 2018 року № 19-5

м. Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих Міністерством екології та природних ресурсів України на охорону і раціональне використання водних ресурсів

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих Міністерством екології та природних ресурсів України на охорону і раціональне використання водних ресурсів.

За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Міністерство екології та природних ресурсів України внаслідок прийняття несвоєчасних управлінських рішень учасниками бюджетного процесу (Кабінетом Міністрів України, Міністерством фінансів України, розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів) не забезпечило ефективного управління коштами державного бюджету, спрямованими протягом 2015–2017 років на охорону і раціональне використання водних ресурсів.

Із затверджених асигнувань державного бюджету на виконання природоохоронних заходів з охорони та раціонального використання водних ресурсів замовниками природоохоронних заходів не було використано 386 279,3 тис. грн, або 43,5 відс. виділених коштів.

Так, Мінприроди протягом 2015–2017 років на охорону і раціональне використання водних ресурсів використовувало кошти державного бюджету за двома бюджетними програмами: КПКВК 2401270 "Здійснення природоохоронних заходів" і КПКВК 2401500 "Здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища".

У межах цих бюджетних програм за напрямом "охорона та раціональне використання водних ресурсів" Мінприроди планувало здійснити 90 природоохоронних заходів на об'єктах комунальної форми власності із затвердженим обсягом видатків на 2015–2017 роки, що становить 887 684,0 тис. гривень.

Проте через тривале затвердження та погодження планів природоохоронних заходів і змін до них паспорти бюджетних програм 2401270 та 2401500 у 2016–2017 роках затверджувалися Мінприроди та Мінфіном в останньому кварталі, в окремих випадках з порушенням термінів, визначених пунктом 6 розділу 1 Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № 1098, що згідно з пунктом 17 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.

Як наслідок, із наданих Мінприроди асигнувань державного бюджету за напрямом "охорона та раціональне використання водних ресурсів" (887 684,0 тис. грн) замовникам природоохоронних заходів протягом 2015–2017 років Міністерством спрямовано 831 496,8 тис. гривень.

Надані асигнування в сумі 56 187,2 тис. грн не було розподілено Мінприроди, оскільки замовники 5-ти природоохоронних заходів відмовилися від їх виконання через неможливість практичного використання виділених коштів.

Із спрямованих коштів (831 496,8 тис. грн) замовниками природоохоронних заходів використано 501 404,7 тис. грн, або 61,3 відсотка.

Невикористані кошти державного бюджету в сумі 330 092,1 тис. грн повернено до бюджету. При цьому з повернених коштів Мінприроди за 20-ма заходами повторно спрямувало 94 092,5 тис. грн, з яких 66 693,9 тис. грн повернено до бюджету як невикористані.

Як результат, із запланованих 90 природоохоронних заходів не виконано 46, або 53,6 відсотка.

При цьому внаслідок неефективного відбору природоохоронних заходів кошти державного бюджету розпорошувалися Мінприроди між об'єктами, що не мали суттєвого впливу на вирішення проблемних питань з якістю вод.

Водночас згідно з даними державного обліку вод за 2015–2017 роки протягом зазначеного періоду, незважаючи на зменшення обсягів водокористування, обсяг скинутих забруднених вод зріс майже на 14 відсотків.

Зазначене негативно впливає як на досягнення відповідних цілей Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року, визначених Верховною Радою України, так і здоров'я українського народу.

2. Мінприроди не володіє інформацією про реальний стан виконання природоохоронних заходів, спрямованих на охорону та

раціональне використання водних ресурсів, та їх вплив на зміну якісних показників стану вод України.

Під час планування природоохоронних заходів Міністерством не враховувалися дані державного обліку вод і потреба в проведенні відповідних водоохоронних заходів.

Отже, ще на етапі планування вплив природоохоронних заходів на вирішення екологічних проблем України з поліпшення якості водних ресурсів фактично унеможлиблюється.

Мінприроди за напрямом "охорона і раціональне використання водних ресурсів" планувало протягом 2015–2017 років виконання 90 природоохоронних заходів на 84 об'єктах будівництва та реконструкції комунальної форми власності.

Відповідно до результативних показників, зазначених в інформації Мінприроди про виконання планів заходів і використання бюджетних коштів за КПКВК 2401270 і 2401500 за 2015–2017 роки, із запланованих виконано 44 природоохоронні заходи, частково – 35, не виконано 11.

Проте відображений Мінприроди стан виконання результативних показників бюджетних програм у звітах про виконання паспортів бюджетних програм не відповідав такому критерію, як реалістичність, що є порушенням вимог абзацу першого пункту 4 Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 10.12.2010 № 1536, та не відтворює реальне виконання бюджетних програм за напрямом "охорона та раціональне використання водних ресурсів". Зазначене відповідно до пункту 36 статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.

Так, Порядок планування та фінансування природоохоронних заходів, затверджений наказом Мінприроди від 12.06.2015 № 194, не передбачає заходів впливу на замовників природоохоронних заходів у разі недосягнення запланованих результатів від використання бюджетних коштів, спрямованих на охорону і раціональне використання водних ресурсів. Отже, внутрішній контроль головним розпорядником бюджетних коштів не забезпечується.

Аудитом встановлено, що Міністерством факт виконання заходів не підтверджується, акти введення в експлуатацію природоохоронних об'єктів від замовників природоохоронних заходів ним не вимагаються та відповідно відсутні.

Звіти, надані Мінприроди замовниками природоохоронних заходів, містять лише описову інформацію, що призводить до значних ризиків використання бюджетних коштів неефективно та з порушенням вимог чинного законодавства.

Зокрема, жоден із 16-ти природоохоронних заходів, що підлягав перевірці, не завершено, об'єкти будівництва, на яких здійснювалися роботи, не введено в експлуатацію. Проте в інформації Мінприроди про виконання планів заходів і використання бюджетних коштів за КПКВК 2401270 та 2401500 зазначено, що п'ять з них виконано в повному обсязі. Це свідчить

про незабезпечення Мінприроди контролю за дотриманням бюджетного законодавства, визначеного статтею 26 Бюджетного кодексу України.

3. Мінприроди під час формування планів природоохоронних заходів, які підлягали фінансуванню протягом 2015–2017 років за напрямом "охорона та раціональне використання водних ресурсів", не забезпечило їх ефективного відбору. Зазначене призвело до неефективного використання 108 368,7 тис. грн, або 21,6 відс. використаних (501 404,7 тис. гривень) бюджетних коштів.

Зокрема, за наявності погоджених запитів про виділення коштів для здійснення природоохоронних заходів, Мінприроди не включило до річних планів природоохоронних заходів на 2016–2017 роки за КПКВК 2401270 і 2401500 вісім заходів, які були частково профінансовані з державного бюджету у 2015–2016 роках у сумі 105 616,0 тис. грн, не завершені та мали більший ступінь будівельної готовності. Планова потреба в коштах державного бюджету для завершення цих об'єктів згідно із запитами замовників робіт становила 189 119,4 тис. гривень.

Як наслідок, кошти державного бюджету, витрачені на реалізацію зазначених заходів протягом 2015–2016 років у сумі 105 616,0 тис. грн, використано неефективно, у тому числі за КПКВК 2401270 – 66 014,7 тис. грн, 2401500 – 39 601,3 тис. гривень.

При цьому завершення цих заходів у подальшому внаслідок коригування проектно-кошторисної документації призведе до здороження.

Водночас без урахування такого критерію, як "завершення розпочатого у минулих роках будівництва, розширення та реконструкції об'єктів з високим ступенем будівельної готовності", визначеного порядками використання коштів, Мінприроди протягом 2015–2017 років до планів природоохоронних заходів за КПКВК 2401270 і 2401500 серед 90 заходів включило 25 зі ступенем готовності менше одного відсотка на загальну суму 183 629,8 тис. грн, у тому числі 10 з виготовлення проектно-кошторисної документації на суму 8 906,9 тис. грн і 15 з будівництва та реконструкції на загальну суму 174 722,9 тис. гривень.

При цьому за 4-ма заходами із розроблення проектно-кошторисної документації на суму 2 752,7 тис. грн виконання природоохоронних заходів із будівництва та реконструкції в подальшому не здійснювалось. Отже, кошти на розробку документації використано неефективно.

Крім того, аудитом встановлено, що Кабінетом Міністрів України в 2018 році з урахуванням вимог Бюджетного кодексу України внесено зміни до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення природоохоронних заходів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2011 № 163, у частині встановлення такого критерію формування плану природоохоронних заходів за КПКВК 2401270, як спрямування коштів на природоохоронні заходи, що проводяться на об'єктах державної власності.

Таким чином, з 2018 року фінансування природоохоронних заходів на об'єктах комунальної форми власності, які планувалось реалізувати за рахунок коштів державного бюджету і які не були завершені у 2017 році, не здійснюється, ризики незавершення таких заходів є досить високими.

Зокрема, у 2017 році за КПКВК 2401270 не виконано або частково виконано 17 природоохоронних заходів із річними плановими видатками 125 880,6 тис. гривень. Касові видатки за цими заходами у 2017 році становили 55 557,2 тис. грн, планова сума, необхідна для їх завершення, – 255 916,2 тис. гривень.

Крім того, є ризик подальшого зростання вартості таких заходів і неефективного використання бюджетних коштів, раніше спрямованих на їх реалізацію.

4. Мінприроди не забезпечило належного контролю за дотриманням вимог бюджетного законодавства під час використання коштів державного бюджету, спрямованих на охорону та раціональне використання водних ресурсів, що є недотриманням вимог Бюджетного кодексу України (статті 22 і 26) та власних нормативних актів.

Заходами державного зовнішнього фінансового контролю охоплено 197 193,4 тис. грн бюджетних коштів (16 природоохоронних заходів). Аудитом встановлено факти недотримання замовниками природоохоронних заходів та їх виконавцями законодавства (зокрема, законів України "Про архітектурну діяльність", "Про регулювання містобудівної діяльності", "Про публічні закупівлі") при використанні 99 212,9 тис. грн, або 50,3 відс. бюджетних коштів, за якими здійснено контрольні заходи.

Також встановлено факти неефективного використання 83 455,3 тис. грн коштів державного бюджету, у тому числі внаслідок придбання обладнання, яке тривалий час не може бути змонтовано та введено в експлуатацію, та невведення в експлуатацію будівель і споруд через недотримання нормативних термінів будівництва.

Крім того, через непроведення замовниками природоохоронних заходів претензійно-позивної роботи щодо застосування до виконавців робіт штрафних санкцій за невиконання або невчасне виконання договірних зобов'язань державному бюджету завдано 88,3 тис. грн збитків.

Аудит засвідчує, що заходи контролю замовників природоохоронних заходів із залученням представників Мінприроди не здійснювалися. Не встановлено і фактів розірвання головним розпорядником договорів делегування повноважень на виконання природоохоронного заходу при недотриманні одержувачами бюджетних коштів умов договорів та норм чинного законодавства щодо використання цих коштів. Зазначене вказує на необхідність запровадження Мінприроди належної системи внутрішнього контролю.

5. Мінприроди не забезпечило повної реалізації рекомендацій Рахункової палати за результатами попередніх заходів зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

Як наслідок, Мінприроди не створено належного контрольного середовища для запобігання ризикам неефективного управління та використання бюджетних коштів за КПКВК 2401270 і 2401500, встановленим попередніми заходами зовнішнього фінансового контролю Рахункової палати.

Зокрема, не реалізовано рекомендацій Рахункової палати щодо поліпшення ефективності управління коштами державного бюджету, внесення змін до порядків використання коштів за КПКВК 2401270 і 2401500, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 28.02.2011 № 163 "Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення природоохоронних заходів" і від 17.08.2011 № 877 "Деякі питання виконання Угоди про фінансування програми "Підтримка реалізації Стратегії національної екологічної політики України", у частині визначення термінів підготовки та погодження планів природоохоронних заходів, а також внутрішнього контролю Мінприроди за ефективністю використання бюджетних коштів і досягненням планових показників.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих Міністерством екології та природних ресурсів України на охорону і раціональне використання водних ресурсів, затвердити.

2. Про результати аудиту поінформувати Верховну Раду України.

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

розглянути на засіданні питання використання та охорони від забруднення, покращення екологічного стану водних об'єктів України, враховуючи їх соціально-економічне значення для держави та населення, а також запровадження ефективної системи контролю за виконанням підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності природоохоронних планів і заходів під час реалізації бюджетних програм за КПКВК 2401270 і 2401500;

доручити Міністерству фінансів України надати пропозиції Кабінету Міністрів України щодо:

- визначення джерел та обсягів фінансування природоохоронних заходів (включаючи об'єкти, які перебувають у комунальній власності), у тому числі щодо узгодження вимог Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" (стаття 47) і Бюджетного кодексу України (стаття 29) у частині цільового спрямування екологічного податку;

- забезпечення погодження планів природоохоронних заходів за КПКВК 2401270 і КПКВК 2401500 у двотижневий термін після погодження

розподілу бюджетних коштів за напрямками (заходами) з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету;

доручити Міністерству екології та природних ресурсів України надати пропозиції Кабінету Міністрів України щодо:

- розгляду питання використання та охорони від забруднення, покращення екологічного стану водних об'єктів України на засіданні Уряду;

- порядку планування та відбору природоохоронних заходів із визначенням:

- термінів подання запитів на здійснення природоохоронних заходів у році, що передує плановому бюджетному періоду;

- критеріїв та термінів відбору природоохоронних заходів, а також способів їх оцінки;

- термінів погодження та затвердження планів природоохоронних заходів, які б дозволяли відкривати асигнування державного бюджету в терміни, визначені Бюджетним кодексом України;

- заходів впливу до розпорядників та одержувачів бюджетних коштів за невчасне виконання природоохоронних заходів, недосягнення планових показників ефективності;

- усунення виявлених аудитом порушень та недоліків.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Мінприроди і рекомендувати вжити заходів щодо:

підготовки до розгляду на засіданні Кабінету Міністрів України питання стану охорони водних ресурсів України та пропозицій щодо:

- джерел та обсягів фінансування природоохоронних заходів (включаючи об'єкти, які перебувають у комунальній власності), у тому числі шляхом належної реалізації вимог Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" (стаття 47);

- узгодження вимог Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" (стаття 47) та Бюджетного кодексу України (стаття 29) в частині цільового спрямування екологічного податку;

- порядку планування та відбору природоохоронних заходів;

- створення реєстру об'єктів, незалежно від форм власності, які в процесі своєї діяльності здійснюють вплив на стан водних ресурсів України, та оцінка їх функціонального стану;

- інвентаризації об'єктів, які в процесі своєї діяльності здійснюють вплив на стан водних ресурсів України та фінансування яких (реконструкція, будівництво) проводилося, у тому числі, за рахунок коштів державного бюджету, що сприятиме в подальшому прийняттю ефективних управлінських рішень учасниками бюджетного процесу, спрямованих на належне фінансування будівництва (реконструкції) та експлуатацію таких об'єктів;

внесення змін до порядків використання коштів за КПКВК 2401270 і КПКВК 2401500, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 28.02.2011 № 163 "Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення природоохоронних

заходів" і від 17.08.2011 № 877 "Деякі питання виконання Угоди про фінансування програми "Підтримка реалізації Стратегії національної екологічної політики України", у частині визначення термінів підготовки та погодження планів природоохоронних заходів, посилення внутрішнього контролю Мінприроди за ефективністю використання бюджетних коштів і досягненням планових показників;

проведення, відповідно до Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", перевірок виконання підприємствами, установами та організаціями природоохоронних планів і заходів, у тому числі запровадження системи оцінки ризиків порушення законодавства під час реалізації бюджетних програм КПКВК 2401270 та КПКВК 2401500;

посилення контролю за дотриманням бюджетного законодавства при плануванні видатків державного бюджету, складанні паспортів бюджетних програм і звітів про їх виконання;

безумовного дотримання Порядку планування та фінансування природоохоронних заходів, затвердженого наказом Мінприроди від 12.06.2015 № 194, в частині:

- врахування відповідальним виконавцем та робочою групою під час відбору природоохоронних заходів для формування планів природоохоронних заходів за КПКВК 2401270 та КПКВК 2401500 як стану фінансування природоохоронних заходів у попередні періоди, ступеня їх готовності, так і даних обліку та моніторингу водних ресурсів;

- відображення результатів аналізу та відбору запитів на виконання природоохоронних заходів у протоколах засідань робочої групи;

- внесення змін до Порядку планування та фінансування природоохоронних заходів, затвердженого наказом Мінприроди від 12.06.2015 № 194, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 18.08.2015 за № 994/27439, в частині забезпечення контролю Мінприроди за введенням в експлуатацію завершених об'єктів природоохоронних заходів, зокрема, передбачивши отримання Міністерством від замовників природоохоронних заходів документів, які підтверджують проведення запланованих робіт та введення об'єктів в експлуатацію;

- усунення виявлених аудитом порушень та недоліків;

інформування Рахункової палати про результати розгляду Міністерством рішення Рахункової палати, заплановані та вжиті у зв'язку з цим заходи та про стан виконання таких заходів.

5. Повідомити Національну поліцію України про виявлені факти правопорушень з направленням відповідних матеріалів.

6. Оприлюднити рішення та Звіт на офіційному веб-сайті Рахункової палати з урахуванням вимог законів України "Про Рахункову палату" та "Про доступ до публічної інформації".

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

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан