

# **РАХУНКОВА ПАЛАТА**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**  
рішенням Рахункової палати  
від 26.01.2016 № 1-3

## **ЗВІТ**

**про результати аудиту ефективності використання коштів  
державного бюджету, спрямованих на розвиток та  
функціонування єдиної державної системи моніторингу  
навколишнього природного середовища**

**Київ 2016**

**ЗМІСТ**

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ ТА УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	3
ПРЕАМБУЛА .....	5
ВСТУП.....	7
1. ОЦІНКА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ МОНІТОРИНГУ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА .....	7
2. ОЦІНКА СТАНУ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ МОНІТОРИНГУ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА І ВИКОРИСТАННЯ ВІДПОВІДНИХ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ .....	16
3. ОЦІНКА СТАНУ СТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ МОНІТОРИНГУ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА .....	28
4. РЕЗУЛЬТАТ ПОПЕРЕДНЬОГО ВИВЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ, ВИКЛАДЕНОЇ У ДЕПУТАТСЬКОМУ ЗАПИТІ, ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНСПЕКЦІЇ УКРАЇНИ ТА ДЕРЖАВНОЇ САНІТАРНО-ЕПІДЕМІОЛОГІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ .....	36
ВИСНОВКИ.....	39
ПРОПОЗИЦІЇ.....	43
ДОДАТКИ.....	45

## ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ ТА УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

<b>Скорочення</b>	<b>Розшифровка</b>
1. АСКРС	– Автоматизована система контролю радіаційного стану;
2. ВО "Укрдерліспроєкт"	– Українське державне проектне лісовпорядне виробниче об'єднання;
3. ДАЗВ	– Державне агентство України з управління зоною відчуження;
4. Держводагентство	– Державне агентство водних ресурсів України;
5. Держводгосп	– Державний комітет України по водному господарству (до 13.04.2011);
6. Держгеокадастр	– Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру;
7. Держгеонадра	– Державна служба геології та надр України;
8. Держекоінспекція	– Державна екологічна інспекція України;
9. Держжитлокомунгосп	– Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства (до 19.12.2005);
10. Держземагентство	– Державне агентство земельних ресурсів України (до 19.03.2008 та 08.04.2011-14.01.2015);
11. Держкомзем	– Державний комітет України по земельних ресурсах (до 08.04.2011);
12. Держкомлісгосп	– Державний комітет лісового господарства України (до 13.04.2011);
13. Держкомприродресурсів	– Державний комітет природних ресурсів України (до 27.12.2005);
14. Держлісагентство	– Державне агентство лісових ресурсів України;
15. Держсанепідслужба	– Державна санітарно-епідеміологічна служба України;
16. ДКА	– Державне космічне агентство України;
17. ДНВП "Геоінформ України"	– Державне науково-виробниче підприємство "Геоінформ України";
18. ДСНВП "Екоцентр"	– Державне спеціалізоване науково-виробниче підприємство "Чорнобильський радіологічний центр";
19. ДСНС	– Державна служба України з надзвичайних ситуацій;
20. ДСП "ЧАЕС"	– Державне спеціалізоване підприємство "Чорнобильська атомна електростанція";

<b>Скорочення</b>	<b>Розшифровка</b>
21. ДСП "Чорнобильський спецкомбінат"	– Державне спеціалізоване підприємство "Чорнобильський спецкомбінат";
22. ЗБ(О)В	– Зона безумовного (обов'язкового) відселення;
23. ЗВ	– Зона відчуження;
24. КДОтаМ	– Комплекс дезактивації обладнання та матеріалів;
25. КДП зони відчуження	– Контрольно-дозиметричний пункт зони відчуження;
26. КОС	– Каналізаційні очисні споруди;
27. Мінагрополітики	– Міністерство аграрної політики та продовольства України;
28. Мінжитлокомунгосп	– Міністерство з питань житлово-комунального господарства України (до 11.01.2012);
29. Мінприроди	– Міністерство екології та природних ресурсів України;
30. Мінрегіон	– Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України;
31. МНС	– Міністерство надзвичайних ситуацій України (до 18.12.2012);
32. МОЗ	– Міністерство охорони здоров'я України;
33. ПЗРВ	– Пункт захоронення радіоактивних відходів;
34. ПТЛРВ	– Пункти тимчасової локалізації радіоактивних відходів;
35. ПуСО	– Пункт санітарної обробки;
36. РАВ	– Радіоактивні відходи;
37. РНБОУ	– Рада національної безпеки та оборони України;
38. СВЯП-2	– Сховище відпрацьованого ядерного палива;
39. ТУЕ	– Трансуранові елементи;
40. УкрДГРІ	– Український державний геологорозвідувальний інститут;
41. УкрНДІЛГА	– Український науково-дослідний інститут лісового господарства та агролісомеліорації.

## ПРЕАМБУЛА

**Підстава проведення аудиту:** Стаття 98 Конституції України, План роботи Рахункової палати на 2016 рік.

**Мета аудиту:** встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо продуктивності, результативності та економності використання бюджетних коштів, спрямованих на розвиток та функціонування єдиної державної системи моніторингу навколишнього природного середовища, а також законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу.

**Предмет аудиту:** кошти державного бюджету в частині здійснення видатків на розвиток і функціонування елементів єдиної державної системи моніторингу навколишнього природного середовища, порядок їх використання та рух, а також нормативно-правові акти, розпорядчі та інші документи, пов'язані з цим процесом.

Бюджетні програми:

КПКВК	Назва
2304020	- Проведення лабораторних досліджень у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення і вжиття спеціальних заходів на локалізацію та ліквідацію спалахів та епідемій (у 2012–2014 роках – Діяльність установ Державної санітарно-епідеміологічної служби та заходи по боротьбі з епідеміями)
2401040	- Прикладні наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням у сфері природоохоронної діяльності, фінансова підтримка підготовки наукових кадрів
2401270	- Здійснення природоохоронних заходів
2404020	- Розвиток мінерально-сировинної бази
2405010	- Керівництво та управління у сфері екологічного контролю
2407050	- Експлуатація державного водогосподарського комплексу та управління водними ресурсами
2408110 (2012 рік – 3202110)	- Підтримка екологічно безпечного стану у зонах відчуження і безумовного (обов'язкового) відселення
2408120 (2012 рік – 3202120)	- Підтримка у безпечному стані енергоблоків та об'єкта "Укриття" та заходи щодо підготовки до зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС, у тому числі на оплату робіт (заходів), виконаних у 2014 році згідно із затвердженим планом
2805060 (2012–2014 роки – 1901060)	- Ведення лісового і мисливського господарства, охорона і захист лісів в лісовому фонді

**Обсяг коштів, що підлягав аудиту,** становив 1 017 267,6 тис. гривень.

**Об'єкти аудиту:** Міністерство екології та природних ресурсів України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державна служба геології та надр України, Державна санітарно-епідеміологічна служба України, Державна екологічна інспекція України.

**Направлення запитів на отримання інформації:** Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства

України, Міністерству аграрної політики та продовольства України, Державній службі України з надзвичайних ситуацій, Державній службі України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державному космічному агентству України.

**Критерії оцінки:**

- своєчасність, повнота та дотримання норм чинного законодавства при плануванні та використанні коштів державного бюджету, спрямованих на розвиток та функціонування єдиної державної системи моніторингу навколишнього природного середовища;

- співвідношення результатів діяльності, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів і використаного обсягу коштів для їх досягнення;

- ступінь відповідності фактичних результатів діяльності, досягнутих розпорядниками бюджетних коштів, запланованим;

- стан 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 – 2012–2014 роки, 9 місяців 2015 року.

**територіальні обмеження** – м. Київ.

**Методи збирання даних:** моніторинг нормативно-правових актів, розпорядчих та інших документів, пов'язаних з предметом аудиту; аналіз документів щодо організації роботи та виконання покладених на об'єкти аудиту завдань; проведення перевірок визначених об'єктів аудиту; аналіз договірних відносин у цій сфері; опитування, обстеження та порівняння; аналіз статистичної та фінансової звітності; отримання усних та письмових пояснень посадових осіб об'єкта аудиту; аналіз матеріалів попередніх перевірок державними органами та дані внутрішнього контролю об'єктів аудиту.

**Джерела інформації:** законодавчі та нормативно-правові акти, що регламентують предмет аудиту; звітність об'єктів аудиту; дані бухгалтерського та аналітичного обліку; статистична інформація; дані внутрішнього контролю об'єктів аудиту та матеріали попередніх перевірок державними органами, зокрема:

✓ *Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на гідрометеорологічну діяльність, затверджений постановою Колегії Рахункової палати від 11.06.2014 № 12-3;*

✓ *Звіт про результати аудиту виконання рекомендацій Рахункової палати щодо захисту від забруднення вод басейну річки Західний Буг, затверджений постановою Колегії Рахункової палати від 09.06.2015 № 10-5.*

За результатами контрольних заходів, проведених у рамках аудиту, складено і підписано 7 актів. Крім того, при підготовці цього Звіту департаментом опрацьовано та використано інформацію, отриману на запити, які було надіслано 5-ти установам та організаціям.

Питання аудиту комплексно розглядається вперше.

## ВСТУП

Основним інструментом збору, обробки та зберігання інформації про стан навколишнього природного середовища виступає система його моніторингу. Від ефективності функціонування цієї системи моніторингу, достовірності та повноти її даних, залежить як здатність формувати та вчасно реалізовувати ефективну державну політику в сфері охорони навколишнього природного середовища, так і можливість оцінки прийнятих управлінських рішень і вжитих природоохоронних заходів на предмет їх результативності та впливу на довкілля.

Разом з тим окремі управлінські рішення органів виконавчої влади свідчать про відсутність належної інформаційної підтримки для їх прийняття. Зокрема, недостатнє фінансове забезпечення природоохоронних заходів, протипаводкових та інших екологічних програм, а також неефективність використання коштів державного бюджету на зазначені цілі, що підтверджується, зокрема, проведеними аудитами Рахункової палати, свідчить про зниження рівня екологічної безпеки держави.

На важливості зазначеного питання неодноразово наголошувала Рада національної безпеки та оборони України. Зокрема, у Стратегії національної безпеки України, проект якої схвалено рішенням РНБОУ від 06.05.2015 і затверджено Указом Президента України від 26.05.2015 № 287/2015, серед загроз екологічної безпеки відзначено незадовільний стан системи моніторингу довкілля, а серед основних пріоритетів забезпечення екологічної безпеки – створення ефективної її системи.

**Отже, питання ефективної організації та функціонування системи державного моніторингу навколишнього природного середовища, а також продуктивного, результативного та економного використання на ці цілі коштів державного бюджету має першочергове значення для національної безпеки в усіх сферах життєдіяльності суспільства.**

### **1. ОЦІНКА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ МОНІТОРИНГУ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА**

Створення системи державного моніторингу навколишнього природного середовища в Україні передбачено Законом України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ "Про охорону навколишнього природного середовища" (ст. 22, далі – Закон № 1264). Відповідно до Закону № 1264 **метою створення** системи моніторингу є забезпечення збору, обробки, збереження та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін і розробки науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень.

**Складові частини державної системи моніторингу навколишнього природного середовища, такі як моніторинг вод, земель, лісів та моніторинг у галузі охорони атмосферного повітря, визначені, відповідно, Водним,**

Земельним та Лісовим кодексами України, а також Законом України "Про охорону атмосферного повітря".

Відповідно до зазначених законів, за винятком Лісового кодексу, порядок здійснення державного моніторингу навколишнього природного середовища, а також порядок організації його складових частин встановлюється Кабінетом Міністрів України.

**Кабінет Міністрів України постановою від 30.03.1998 № 391 затвердив Положення про державну систему моніторингу довкілля, яким визначив порядок її створення та функціонування (далі – Положення № 391).**

Порядок здійснення державного моніторингу вод, порядок організації та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря та положення про моніторинг земель Кабінет Міністрів України затвердив постановами від 20.07.96 № 815, від 09.03.99 № 343 і від 20.08.93 № 661 відповідно.

**Отже, чинні законодавчі акти України визначають необхідність створення державної системи моніторингу навколишнього природного середовища та його складових частин як основи прийняття ефективних управлінських рішень у згаданій сфері.**

**Кабінет Міністрів України визначив порядки та положення створення цієї системи та її складових, пріоритетами функціонування якої є захист життєво важливих екологічних інтересів людини і суспільства, збереження природних екосистем, відвернення кризових змін екологічного стану довкілля і запобігання надзвичайним екологічним ситуаціям.**

Проте, у зв'язку з непередбаченням Лісовим кодексом норми щодо необхідності розроблення порядку моніторингу лісів, Кабінет Міністрів України не визначив особливості його організації та проведення, що в умовах існування значної кількості лісокористувачів в Україні свідчить про ризики нестворення єдиного організаційного та методологічного забезпечення проведення такого моніторингу та потребує вирішення.

Згідно із Положенням № 391 державна система моніторингу довкілля (далі – система моніторингу) – це відкрита інформаційна система спостережень, збирання, оброблення, передавання, збереження та аналізу інформації про стан довкілля, прогнозування його змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень щодо запобігання негативним змінам стану довкілля та дотримання вимог екологічної безпеки.

**Система моніторингу є складовою частиною національної інформаційної інфраструктури, сумісною з аналогічними системами інших країн.**

Відповідно до п. 3 Положення № 391, з метою інтеграції екологічних інформаційних систем, що охоплюють певні території, створення і функціонування системи моніторингу ґрунтується на принципах:

- **узгодженості** нормативно-правового та організаційно-методичного забезпечення, **сумісності** технічного, інформаційного і програмного забезпечення її складових частин;

- **систематичності** спостережень за станом довкілля та техногенними об'єктами, що впливають на нього;



- **своєчасності** отримання, комплексності оброблення та використання екологічної інформації, що надходить і зберігається в системі моніторингу;
- **об'єктивності** первинної, аналітичної і прогнозної екологічної інформації та **оперативності** її доведення до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, засобів масової інформації, населення України, заінтересованих міжнародних установ та світового співтовариства.

Законом № 1264 (ст. 20) **організація моніторингу навколишнього природного середовища** віднесена до компетенції центрального органу виконавчої влади, що формує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища.

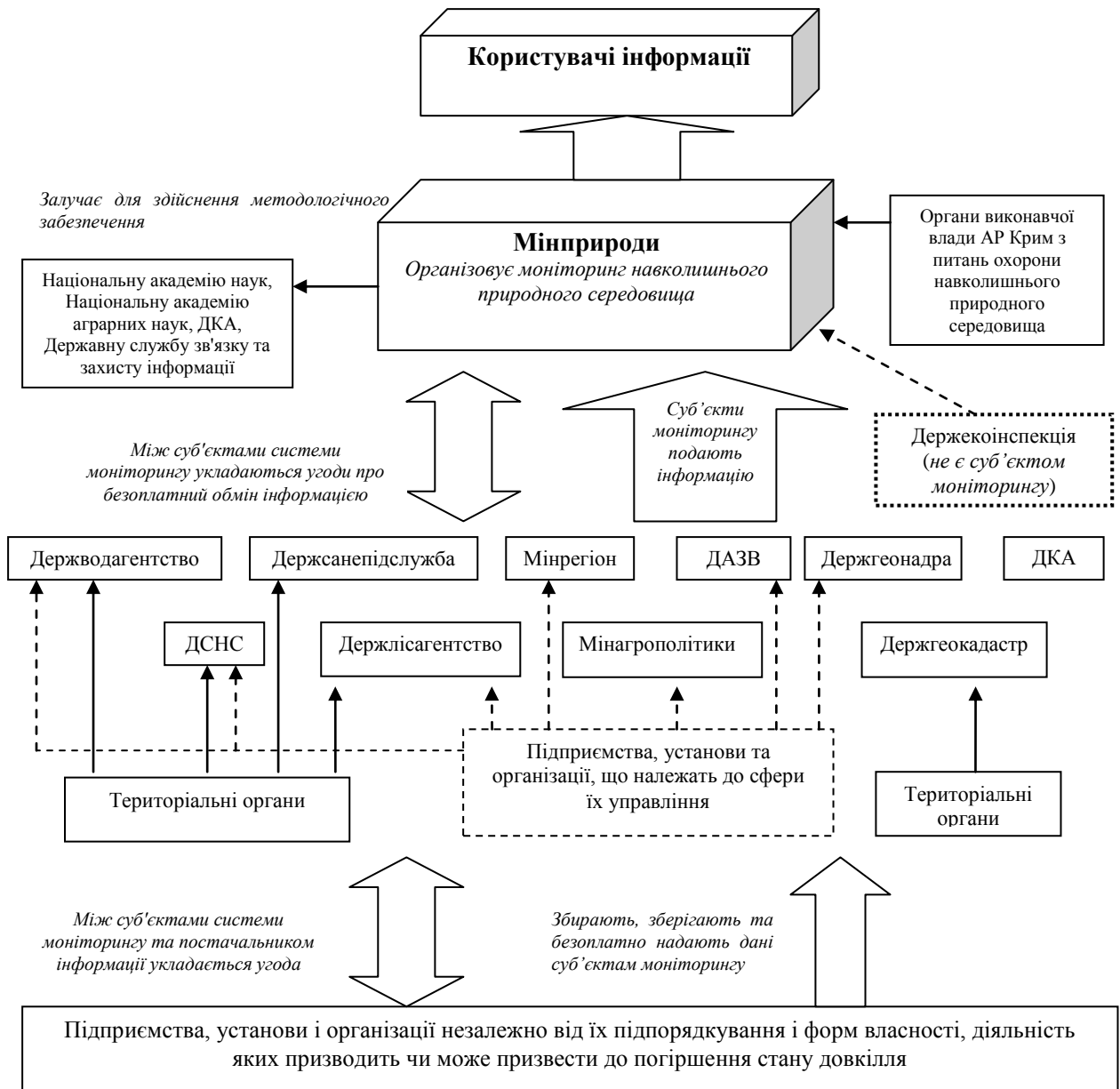
Стаття 22 Закону № 1264 визначає, що **спостереження за станом навколишнього природного середовища, рівнем його забруднення здійснюється** центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, іншими спеціально уповноваженими державними органами, а також підприємствами, установами та організаціями, діяльність яких призводить або може призвести до погіршення його стану.

**Зазначені підприємства, установи та організації зобов'язані безоплатно передавати відповідним державним органам аналітичні матеріали своїх спостережень.**

**Державні органи разом із відповідними науковими установами забезпечують організацію короткострокового і довгострокового прогнозування змін навколишнього природного середовища, які повинні враховуватися при розробленні та виконанні програм та заходів економічного та соціального розвитку України, в тому числі щодо охорони навколишнього природного середовища, використання і відтворення природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.**

Законом № 1264 (ст. 20) до компетенції центрального органу виконавчої влади, що формує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, також віднесено **створення і забезпечення роботи мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи** забезпечення доступу до екологічної інформації, положення про яку затверджується Кабінетом Міністрів України.

**Проте відповідне положення Кабінетом Міністрів України не затверджено, що призводить до виникнення ризиків у частині створення та функціонування такої системи, здатності інтегрування системи моніторингу в національну інформаційну інфраструктуру держави, сумісну з аналогічними системами інших країн, а отже, потребує вирішення.**



**Рис. 1.** Узагальнена схема функціонування державної системи моніторингу довкілля

Відповідно до Положення № 391 (п. 4) моніторинг довкілля здійснюється 11-ма органами виконавчої влади, а саме: Мінагрополітики, Мінприроди, ДАЗВ, Держгеонадрами, Мінрегіоном, ДКА, а також ДСНС, Держсанепідслужбою, Держлісагентством, Держводагентством, Держгеокадастром та їх територіальними органами (у разі створення), підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями, а також органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища.

Підприємства, установи та організації незалежно від їх підпорядкування і форм власності, діяльність яких призводить чи може призвести до погіршення стану довкілля, зобов'язані здійснювати екологічний контроль за виробничими процесами та станом промислових зон, збирати, зберігати та безоплатно надавати дані і/або узагальнену інформацію для її комплексного оброблення. З

цією метою між суб'єктами системи моніторингу та постачальником інформації укладається угода, яка підлягає реєстрації в Мінприроди.

Разом з тим **Положення № 391, визначаючи виконавців моніторингу довкілля (п. 8), не визначає їх суб'єктами моніторингу та відповідальності за невиконання передбачених їм завдань та обов'язків, що створює ризики невиконання ними всіх завдань та обов'язків, передбачених за цим положенням для суб'єктів державної системи моніторингу довкілля, і потребує вирішення.**

Крім того, аналіз нормативно-правових актів, що регулюють порядок здійснення моніторингу довкілля та його складових, зокрема, засвідчив, що:

- згідно з Порядком здійснення державного моніторингу вод, кризовий моніторинг за рівнями забрудненості поверхневих і внутрішніх морських вод, а також вод територіального моря і виключної (морської) економічної зони України у зонах підвищеного ризику та у районах об'єктів, що стали причиною несанкціонованого скиду чи аварійного забруднення, має здійснювати Держекоінспекція, яка не віднесена до суб'єктів державного моніторингу вод;

- згідно з Порядком здійснення державного моніторингу вод та Порядком організації та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря, організація і координація державного моніторингу вод на регіональному рівні, а також організація проведення моніторингу атмосферного повітря передбачені обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями, органами виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, проте зазначені повноваження не визначені в пункті 8 Положення № 391;

- згідно з Положенням № 391, Держгеонадра здійснює моніторинг підземних вод (ресурси, використання, рівень та хімічний склад), проте Порядком здійснення державного моніторингу вод не віднесено до переліку його суб'єктів;

- положення про моніторинг земель, визначаючи його виконавців, не містить визначення його суб'єктів.

Отже, **внаслідок неузгодженості порядків та положень здійснення моніторингу навколишнього природного середовища та його складових, зокрема в частині визначення суб'єктів, створення і функціонування системи моніторингу, проводиться з недотриманням принципу узгодженості нормативно-правового та організаційно-методичного забезпечення, призводить до недотримання затверджених порядків їх виконавцями у повному обсязі, що не сприяє організації цілісної системи моніторингу та виконанню всіх завдань та обов'язків суб'єктів такого моніторингу і потребує вирішення.**

Згідно із п. 12 Положення № 391 **організаційна інтеграція суб'єктів системи моніторингу здійснюється Мінприроди, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища на основі:**

- **загальнодержавної і регіональних (місцевих) програм моніторингу довкілля**, що складаються з програм відповідних рівнів, поданих суб'єктами системи моніторингу;

- **укладених угод про спільну діяльність** під час здійснення моніторингу між усіма суб'єктами системи моніторингу на відповідному рівні.

Так, Кабінет Міністрів України розпорядженням від 31.12.2004 № 992-р схвалив Концепцію Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища.

Постановою Кабінету Міністрів України від 05.12.2007 № 1376 **затверджено** Державну цільову екологічну програму проведення моніторингу навколишнього природного середовища (далі – Програма), метою якої було забезпечення розвитку єдиної державної системи моніторингу навколишнього природного середовища, спрямованого на:

- підвищення ефективності її функціонування;
- надання органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування і населенню своєчасної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища, підвищення рівня екологічних знань громадян;
- визначення спільних пріоритетів під час планування дій суб'єктів системи моніторингу;
- створення єдиної мережі спостережень;
- технічне переоснащення та вдосконалення нормативно-методичного забезпечення системи моніторингу;
- узгодження елементів інформаційних технологій, що використовуються суб'єктами системи моніторингу.

Державним замовником-координатором Програми визначено Мінприроди, державними замовниками та виконавцями заходів Програми: Мінприроди, МНС, МОЗ, Мінагрополітики, Мінрегіон, Держводагентство, Держземагентство, Держлісагентство.

Програмою визначені завдання і заходи, що потребували цільового фінансування та виконувалися протягом 2008–2012 років.

Разом з тим аудит засвідчив, що в недотримання статті 14 Закону України від 18.03.2004 № 1621-IV "Про державні цільові програми" заключний звіт про результати виконання Програми Мінприроди протягом 2013–2014 років не підготувало.

За поясненням Мінприроди, зазначене обумовлено тим, що у 2013 році суб'єктами моніторингу продовжувалась реалізація низки заходів, спрямованих на виконання завдань Програми, зокрема, створення та ведення банку даних інформаційних ресурсів системи моніторингу, проведення прикладних наукових досліджень та міжнародного співробітництва у сфері моніторингу. Проект заключного звіту про результати виконання Програми був підготовлений Мінприроди у 2014 році та направлений на погодження виконавцям заходів Програми і заінтересованим органам виконавчої влади. За

результатами погодження Звіт був надісланий Міністерству економічного розвитку і торгівлі України під час проведення аудиту листом від 25.08.2015 № 5/3-17/10364-15.

**Згідно із заключним звітом, Програма не була виконана, мета програми не досягнена.**

*Довідково.* Згідно із узагальненим висновком Мінекономрозвитку про результати виконання Державної цільової екологічної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища (лист до Мінприроди від 11.12.2015 № 3021-28/41740-03) ефективність виконання Програми становила 17,7 відс., оцінка ефективності виконання Програми була здійснена без урахування показника "Кількість міжнародних заходів", в рамках якого проведено 81 захід із 15, що в цілому не вплинуло на досягнення поставленої мети Програми. У результатах розгляду заключного звіту зазначено, що за роки дії Програми моніторинг навколишнього природного середовища проводився в основному шляхом забезпечення функціонування Інформаційно-аналітичного центру державної системи моніторингу довкілля та ведення банку даних про стан навколишнього природного середовища (спостереження, збирання, обробка, передання, збереження та аналіз інформації). Отже, вказані заходи виконувались без затвердження програмного документа, в рамках реалізації функціональних повноважень центральних органів виконавчої влади.

Згідно з рішенням РНБОУ "Про комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання у сфері поводження з відходами" від 25.04.2013<sup>1</sup> Рада відзначала, що в Україні відсутня дієва державна система моніторингу довкілля, відсутні у повному обсязі дані про стан навколишнього природного середовища.

З метою вдосконалення державної системи моніторингу довкілля РНБОУ згаданим рішенням доручило Кабінету Міністрів України, зокрема:

- **у двомісячний строк:** актуалізувати перелік суб'єктів цієї системи, їх завдання, основні принципи організації державної системи моніторингу довкілля та механізми взаємодії між її суб'єктами; розробити та затвердити в установленому порядку: положення про загальнодержавну екологічну автоматизовану інформаційно-аналітичну систему забезпечення доступу до екологічної інформації; положення про регіональні центри моніторингу довкілля; порядок проведення моніторингу навколишнього природного середовища підприємствами, установами та організаціями, діяльність яких призводить або може призвести до погіршення стану навколишнього природного середовища;

- **у тримісячний строк:** затвердити концепцію реформування державної системи моніторингу довкілля;

- **у шестимісячний строк:** розробити та внести на розгляд Верховної Ради України проекти Законів України: про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективного функціонування єдиної державної системи моніторингу довкілля, передбачивши, зокрема, законодавче закріплення суб'єктів цієї системи та їх повноважень, затвердження загальнодержавної цільової екологічної програми розвитку єдиної державної системи моніторингу довкілля.

---

<sup>1</sup> Уведене в дію Указом Президента України від 18.10.2013 № 572/2013.

**Проте аудит засвідчив, що зазначене рішення РНБОУ в повному обсязі виконано не було, а його висновки та доручення залишаються актуальними та потребують реалізації.**

Слід вказати, що відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 65 "Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету", якою було припинено підготовку проектів нових державних цільових програм або внесення змін до затверджених цільових програм, що потребують додаткового фінансування з державного бюджету, Мінприроди листом від 08.05.2014 № 5/1-12/5412-14 звернулося до апарату РНБОУ щодо відтермінування строку виконання завдання прийняття Урядом розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції реформування державної системи моніторингу довкілля".

Проект згаданого розпорядження під час проведення аудиту в установленому порядку Мінприроди листом від 28.09.2015 № 5/3-17/11977-15 надіслано до Міністерства юстиції України для проведення правової експертизи.

*Довідково. Проект розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції реформування державної системи моніторингу довкілля" листом від 03.12.2015 №5/1-17/14689-15 за результатами правової експертизи направлено на розгляд Кабінету Міністрів України та листом від 21.12.2015 №20778/0/2-15 повернено на доопрацювання. Станом на 01.01.2016 проект нормативного акта доопрацьовується.*

**Отже, починаючи з 2013 року моніторинг навколишнього природного середовища здійснювався без державної цільової програми його проведення.**

Крім того, аудитом встановлено, що програми моніторингу відповідних рівнів затверджені лише Держводагентством, ДСНС, ДАЗВ, Держгеонадра та Держсанепідслужбою, а угоди про спільну діяльність під час здійснення моніторингу довкілля укладені у 2007 році Мінприроди з сімома органами виконавчої влади, задіяними у його проведенні (Мінагрополітики, Держкомлісгоспом, Держводгоспом, МНС, МОЗ, Держкомземом, Мінжитлокомунгоспом), та у 2011 році – з ДКА.

Таким чином аудит засвідчив, що **норми порядків та положень про проведення моніторингу навколишнього природного середовища в частині укладання угод з обміну інформацією, розроблення програм та планів як моніторингу довкілля, так і його складових повною мірою не виконуються, що свідчить про відсутність дієвих механізмів забезпечення Мінприроди організації системи моніторингу і створює ризики ефективності її функціональності, зокрема, здатності своєчасно отримувати необхідну інформацію, формувати прогнози змін навколишнього природного середовища і вживати вчасних заходів.**

При цьому аудитом встановлена необхідність актуалізації укладених угод про спільну діяльність під час здійснення моніторингу довкілля, зокрема, враховуючи оптимізацію системи центральних органів

виконавчої влади<sup>2</sup>, а також укладання угод між суб'єктами системи моніторингу та підприємствами, установами і організаціями незалежно від їх підпорядкування і форм власності, діяльність яких призводить чи може призвести до погіршення стану довкілля, як це визначено Положенням № 391.

Згідно з пунктом 5 Положення № 391 **фінансування робіт із створення і функціонування системи моніторингу та її складових частин здійснюється відповідно до порядку фінансування природоохоронних заходів** за рахунок коштів, передбачених у державному та місцевих бюджетах згідно із законодавством.

Відповідно до Закону № 1264 (ст. 42) фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища здійснюється за рахунок Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, коштів підприємств, установ та організацій, фондів охорони навколишнього природного середовища, добровільних внесків та інших коштів.

Бюджетним кодексом України визначено, що здійснення природоохоронних заходів проводиться за рахунок 30 відс. грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності, а також екологічного податку (з 01.01.2015 – 20 відс. екологічного податку (крім екологічного податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад встановлений особливими умовами ліцензії строк, який зараховується до загального фонду державного бюджету у повному обсязі) належить до доходів загального фонду Державного бюджету України).

Кабінет Міністрів України постановою від 28.02.2011 № 163, із змінами і доповненнями, затвердив Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення природоохоронних заходів, який визначив механізм використання коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою "Здійснення природоохоронних заходів".

Згідно із затвердженим порядком головним розпорядником бюджетних коштів та відповідальним виконавцем бюджетної програми є Мінприроди.

Юридичні особи, що є безпосередніми замовниками природоохоронних заходів, зокрема такі, на балансі яких обліковуються об'єкти (у тому числі незавершеного будівництва), де планується здійснити зазначені заходи, можуть визначатися розпорядниками бюджетних коштів (бюджетні установи) або одержувачами бюджетних коштів (суб'єкти господарювання, які не мають статусу бюджетної установи).

Бюджетні кошти спрямовуються відповідно до плану природоохоронних заходів з урахуванням переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів (далі – Перелік), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.09.96 № 1147, у тому числі на моніторинг навколишнього природного середовища.

---

<sup>2</sup> Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 і постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442.

Так, Переліком, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 17.09.96 № 1147, до видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів, віднесено запровадження та обслуговування функціонування державної системи моніторингу навколишнього природного середовища.

Отже, чинне нормативно-правове законодавство визначає джерела здійснення видатків на роботи з моніторингу довкілля, порядок використання відповідних коштів державного бюджету, а також види діяльності, що відносяться до цих робіт.

Водночас неузгодженості нормативно-правових актів щодо організації системи моніторингу, зокрема, в частині визначення суб'єктів моніторингу, порядку та механізмів взаємодії і координації його учасників, а також відповідальності за невиконання завдань та обов'язків створюють ризики повноти фінансового забезпечення цієї сфери і результативності використання бюджетних коштів.

## **2. ОЦІНКА СТАНУ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ МОНІТОРИНГУ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА І ВИКОРИСТАННЯ ВІДПОВІДНИХ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ**

Проведений аудит засвідчив, що Мінприроди в рамках бюджетної програми "Здійснення природоохоронних заходів" (КПКВК 2401270) протягом 2012–2014 років і 9 місяців 2015 року, згідно з планами природоохоронних заходів за напрямом "Моніторинг навколишнього природного середовища", виконувало 4 заходи, касові та фактичні видатки за якими становили 3 905,8 тис. грн і 30 055,8 тис. грн. відповідно (табл. 1).

Таблиця 1

### **Планові та фактичні природоохоронні заходи Мінприроди за напрямом "Моніторинг навколишнього природного середовища" у 2012–2014 роках і за 9 місяців 2015 року**

тис. грн

№ з/п	Природоохоронний захід	Разом:		
		план на рік	касові видатки	фактичні видатки
1.	Створення на основі інтеграції відомчих мереж в єдину систему інфраструктури системи моніторингу і забезпечення її функціонування, у т.ч. забезпечення функціонування міжвідомчого інформаційно-аналітичного центру системи моніторингу (V етап)	520,0	257,8	257,8
2.	Підготовка інформаційно-аналітичних оглядів стану навколишнього природного середовища в Україні	1 600,0	578,0	578,0
3.	Проведення моніторингу стану довкілля з метою оцінки трансграничного впливу діяльності Хотиславського кар'єру на основі даних дистанційного зондування Землі (I етап)	1 500,0	1 500,0	1 500,0
4.	Впровадження геоінформаційних технологій з використанням даних дистанційного зондування Землі в системі моніторингу навколишнього природного середовища	28 000,0	1 570,0	27 720,0
<b>Всього:</b>		<b>31 620,0</b>	<b>3 905,8</b>	<b>30 055,8</b>

При цьому, аудитом встановлено, що документи за заходом "Проведення моніторингу стану довкілля з метою оцінки трансграничного впливу діяльності



Хотиславського кар'єру на основі даних дистанційного зондування Землі" на підставі ухвали слідчого судді Печерського районного суду м. Києва від 24.07.2014 (справа № 757/20564/14-к) у Міністерства вилучено.

Мінприроди наказом від 17.07.2012 № 354 одержувачем бюджетних коштів для заходу "Впровадження геоінформаційних технологій з використанням даних дистанційного зондування Землі в системі моніторингу навколишнього природного середовища" визначило ДП "Центр еколого-експертної аналітики", яке для його виконання уклало два договори на загальну суму 27 720,0 тис. гривень.

За поясненням Мінприроди, роботи за згаданим заходом були виконані виконавцями в грудні 2012 року, що підтверджується актами виконаних робіт. У 2013 році цей захід був включений в план природоохоронних заходів як перехідний. Проте, у зв'язку з обмеженням проплат органами Казначейства, у 2013 році Мінприроди було перераховано одержувачу бюджетних коштів та сплачено лише 1 570,0 тис. гривень. Заборгованість з оплати решти робіт на суму 26 150,0 тис. грн не погашена, а бюджетні зобов'язання, відповідно до Порядку складання фінансової та бюджетної звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, затвердженого наказом Мінфіну від 24.01.2012 № 44 та зареєстрованого в Мін'юсті 09.02.2012 за № 196/20509, в кінці бюджетного періоду зняті з обліку.

Виконання таких заходів, як забезпечення функціонування міжвідомчого інформаційно-аналітичного центру системи моніторингу та підготовка інформаційно-аналітичних оглядів стану навколишнього природного середовища в Україні, фактичні видатки за якими протягом 2012–2013 років становили 835,8 тис. грн, протягом 2014 року і 9 місяців 2015 року не здійснювалось.

*Довідково.* За поясненням Мінприроди, виконання робіт із забезпечення функціонування міжвідомчого інформаційно-аналітичного центру системи моніторингу та підготовки інформаційно-аналітичних оглядів стану навколишнього природного середовища в Україні, відповідно до укладених договорів, було відновлено з листопада 2015 року (після завершення аудиту). Фактичні видатки 2015 року становили 97,7 тис. грн та 231,0 тис. грн відповідно.

Отже, як свідчать наведені дані, **кошти державного бюджету, передбачені на здійснення природоохоронних заходів, протягом 2012–2015 років на запровадження та обслуговування функціонування державної системи моніторингу навколишнього природного середовища та її окремих складових, Мінприроди не планувались, оскільки, за поясненням Мінприроди, запити на отримання відповідних коштів державного бюджету суб'єктами моніторингу не подавались.**

Разом з тим аудитом встановлено, що заходи та завдання зі здійснення моніторингу навколишнього природного середовища передбачені окремими державними цільовими програмами, які виконують суб'єкти моніторингу, що дозволяло їм планувати відповідні кошти державного бюджету на 2013–2015 роки, зокрема:

➤ Державною цільовою програмою розвитку українського села на період до 2015 року, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 № 1158;

➤ Загальнодержавною цільовою екологічною програмою поводження з радіоактивними відходами, затвердженою Законом України від 17.09.2008 № 516-VI;

➤ Державною цільовою програмою "Ліси України" на 2010–2015 роки, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 № 977;

➤ Загальнодержавною програмою розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року, затвердженою Законом України від 21.04.2011 № 3268-VI;

➤ Загальнодержавною цільовою програмою розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року, затвердженою Законом України від 24.05.2012 № 4836-VI.

Так, кошти державного бюджету на здійснення моніторингу навколишнього природного середовища та його складових протягом 2012–2014 років і 9 місяців 2015 року спрямовували та використовували шість органів влади, задіяних в системі моніторингу довкілля, а саме:

✓ **Державне агентство лісових ресурсів України** – у рамках бюджетної програми "Ведення лісового і мисливського господарства, охорона і захист лісів в лісовому фонді" (КПКВК 1901060 – 2012–2014 роки, КПКВК 2805060 – 2015 рік);

✓ **Державна служба геології та надр України** – у рамках бюджетної програми "Розвиток мінерально-сировинної бази" (КПКВК 2404020);

✓ **Державне агентство водних ресурсів України** – у рамках бюджетної програми "Експлуатація державного водогосподарського комплексу та управління водними ресурсами" (КПКВК 2407050);

✓ **Державне агентство України з управління зоною відчуження** – у рамках бюджетної програми "Підтримка екологічно безпечного стану у зонах відчуження і безумовного (обов'язкового) відселення" – у 2012–2014 роках і "Підтримка у безпечному стані енергоблоків та об'єкта "Укриття" та заходи щодо підготовки до зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС, у тому числі на оплату робіт (заходів), виконаних у 2014 році згідно із затвердженим планом" – 2015 рік (КПКВК 3202110 – 2012 рік; КПКВК 2408110 – 2013–2015 роки);

✓ **Державна служба України з надзвичайних ситуацій** – у рамках бюджетної програми "Гідрометеорологічна діяльність" (КПКВК 3201060 – 2012–2013 роки, КПКВК 3701060 – 2014 рік, КПКВК 1006060 – 2015 рік);

✓ **Державна санітарно-епідеміологічна служба України** – у рамках бюджетної програми "Діяльність установ Державної санітарно-епідеміологічної служби та заходи по боротьбі з епідеміями" – 2013-2014 роки і "Проведення лабораторних досліджень у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення і вжиття спеціальних заходів на локалізацію та ліквідацію спалахів та епідемій" – 2015 рік (КПКВК 2304020).

Згідно з інформацією **Мінрегіону**<sup>3</sup>, наданою на запит Рахункової палати, завдання та заходи, передбачені Положенням № 391, не фінансувались. Водночас Мінрегіон на виконання зазначеного положення раз на рік узагальнює звіти структурних підрозділів з питань житлово-комунального господарства Ради міністрів АР Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, зокрема звіт за формою № 1 (річна), затвердженою наказом Мінжитлокомунгоспу від 24.12.2008 № 401 "Про затвердження форми звітності № 1 (річна) "Звіт про зелене господарство" та Інструкції із заповнення цієї форми звітності, що розміщується на веб-сайті Міністерства.

Відповідно до інформації, отриманої на запит Рахункової палати, кошти на виконання робіт, визначених Положенням № 391 у 2012–2014 роках і за 9 місяців 2015 року, **Мінагрополітики**<sup>4</sup> не отримувало та заходи щодо організації та функціонування системи моніторингу не здійснювало.

Разом з тим Міністерство здійснює обстеження сільськогосподарських угідь в рамках бюджетної програми "Дослідження, прикладні наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням у сфері розвитку агропромислового комплексу, підготовка наукових кадрів, наукові розробки у сфері стандартизації та сертифікації сільськогосподарської продукції, дослідження та експериментальні розробки у сфері агропромислового комплексу" (КПКВК 2801050) за напрямом використання коштів "Прикладні науково-дослідні розробки з проведення досліджень ґрунтів, якості сільськогосподарської продукції, сировини та добрив, екологічні дослідження об'єктів довкілля".

У межах напряму використання коштів також проводяться:

- дослідження ґрунтів та рослин у системі моніторингових ділянок, які розташовані в усіх областях України, з урахуванням особливостей ґрунтового покриву регіону;
- дослідження якості поверхневих вод сільськогосподарського призначення.

Крім того, з метою забезпечення належного проведення комплексу робіт з дослідження якості поверхневих вод сільськогосподарського призначення міністерство розглядає Методичні рекомендації проведення моніторингу стану поверхневих вод сільськогосподарського використання.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 20.08.93 № 661 "Про затвердження Положення про моніторинг земель" роботи з ведення моніторингу земель **Держгеокадастр**<sup>5</sup> здійснює за рахунок державного бюджету в межах асигнувань на проведення земельної реформи та частини коштів від плати за землю, що надходять до місцевих бюджетів.

---

<sup>3</sup> Лист від 19.10.2015 № 1424/05.

<sup>4</sup> Лист від 11.12.2015 № 37-13-5-7/20302.

<sup>5</sup> Лист від 20.10.2015 № ДС-8-28-0.13-12330/23-15.

При цьому Державним бюджетом України на 2012–2015 роки Держгеокадастру (Держземагентству) кошти на проведення заходів з моніторингу земель не передбачалися.

Фінансове забезпечення діяльності ДКА<sup>6</sup> щодо моніторингу навколишнього середовища, яке здійснюється в рамках Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України на 2013–2017 роки, затвердженої Законом України від 05.09.2013 № 439-VII, не передбачене з огляду на відсутність у програмі завдань і заходів такого спрямування. Отже, планування такої діяльності ДКА не проводилось, а виконання заходів, передбачених Положенням № 391, було покладене на Національний центр управління та випробування космічних засобів та його філії в рамках бюджетної програми "Управління та випробування космічних засобів" (КПКВК 6381050). Інформація отримувалась як практичний результат експлуатації наземних космічних засобів, радіотехнічних засобів та засобів спеціального контролю.

**Держекоінспекція**, внаслідок невизначення її суб'єктом моніторингу довкілля, відповідних асигнувань державного бюджету не планувала та не отримувала. Разом з тим Держекоінспекція, згідно з п.13 Порядку, з урахуванням змін, внесених постановою Кабінету Міністрів України від 07.08.2013 № 748 (набула чинності з дня опублікування – 30.10.2013), бере участь у здійсненні кризового моніторингу.

Аудит засвідчив, що фактично кризовий моніторинг водних об'єктів Держекоінспекція проводить винятково у разі виникнення надзвичайної ситуації державного рівня та на виконання завдань урядових комісій з їх ліквідації. Так, з часу покладення на неї вказаних функцій, Держекоінспекція кризовий моніторинг провела лише один раз, а саме на виконання протокольного рішення Урядової комісії від 11.06.2015 з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, яка виникла 08.06.2015 на території нафтобази ТОВ "Побутрембудматеріали" у смт Глеваха Васильківського району Київської області.

Держекоінспекція наказом від 15.06.2015 № 43 доручила своїм територіальним органам у Київській області та у м. Києві запровадити кризовий моніторинг поверхневих вод та ґрунтів шляхом організації та проведення відбору та аналізу проб поверхневих вод річок Дніпро, Стугна, Унава та Рось, згідно з доданим графіком, та передбачила передачу актів відбору проб та протоколів вимірювань до Держекоінспекції для збору та узагальнення результатів вимірювань і оприлюднення результатів вимірювань на її веб-сайті.

Таким чином, **аудитом встановлено, що з 10-ти органів влади, задіяних в системі моніторингу довкілля, за винятком Мінприроди, протягом 2012–2014 років і 9 місяців 2015 року кошти державного бюджету на виконання завдань та заходів з моніторингу спрямовувало та використовувало шість (Держводагентство, ДАЗВ, Держгеонадра, ДСНС,**

---

<sup>6</sup> Лист від 11.01.2016 39/09-МЗ.3/16.

Держлісагентство та Держсанепідслужба). Зазначені видатки суб'єктів системи моніторингу наведені в табл. 2.

Таблиця 2

**Видатки суб'єктів системи моніторингу довкілля на виконання завдань та заходів з моніторингу довкілля у 2012–2014 роках і за 9 місяців 2015 року**

Суб'єкт		Од. виміру	2012 рік	2013 рік	2014 рік *	9 міс.2015*	Всього
1.	Держводагентство	пункти	507	507	487	436	x
		тис. грн	1 410,9	1 368,3	1 532,8	1 116,4	<b>5 428,4</b>
2.	ДАЗВ	пункти	291	291	291	291	x
		тис. грн	14 007,5	17 838,5	12 796,0	10 846,6	<b>55 488,6</b>
3.	Держгеонадра	пункти	922	911	906	906	x
		тис. грн	20 485,2	10 906,1	12 014,3	x	<b>43 405,6</b>
4.	ДСНС	пункти	729	722	662	603	x
		тис. грн	4 297,0	4 022,3	3 873,1	2 991,8	<b>15 184,2</b>
5.	Держлісагентство	пункти	1488	1487	1346	1346	x
		тис. грн	155,1	153,7	137,3	x	446,1
<b>Разом:</b>		тис. грн	<b>40 355,7</b>	<b>34 288,9</b>	<b>30 353,5</b>	<b>14 954,8</b>	<b>119 952,9</b>
6.	Держсанепідслужба**	пункти	x	x	x	x	x
		тис. грн	x	309 163,2	289 331,8	207 063,9	<b>805 558,9</b>

\* без урахування пунктів на тимчасово окупованих та неконтрольованих територіях;

\*\* витрати на проведення лабораторних досліджень за даними лабораторних центрів.

**Держсанепідслужба** проводила моніторинг довкілля силами обласних лабораторних центрів, які створені з метою забезпечення проведення лабораторних та інструментальних досліджень і випробувань у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення<sup>7</sup>, що здійснюють видатки за КПКВК 2304020 "Діяльність установ Державної санітарно-епідеміологічної служби України". Кошти, спрямовані лабораторним центрам, використовувалися на оплату праці та забезпечення їх діяльності (придбання інвентарю, реактивів, медикаментів, оплата послуг зв'язку та комунальних послуг).

*Довідково.* У 2012 році кошти на фінансування цих установ Держсанепідслужбі не передбачались, заходи здійснювали установи держсанепідслужби Міністерства охорони здоров'я.

Разом з тим проведений аудит засвідчив, що **система внутрішнього контролю Держсанепідслужби** в частині обґрунтованого планування, використання бюджетних коштів та відповідного звітування **не дозволяє окремо виділити такий напрям діяльності, як моніторинг навколишнього природного середовища**, виокремивши планові та фактичні видатки на його проведення від санітарно-епідеміологічного нагляду, що обумовлено наявністю єдиного джерела фінансування зазначених робіт.

**Держлісагентство** проводило моніторинг стану лісів шляхом планування та реалізації ВО "Укрдержліспроект" окремого заходу "Моніторинг лісів" з такими обсягами асигнувань: 2012 рік – 155,1 тис. грн; 2013 рік – 157,2 тис. грн; 2014 рік – 138,3 тис. гривень. Касові видатки становили 155,1 тис. грн, 153,7 тис. грн та 137,3 тис. грн відповідно.

<sup>7</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 14.11.2012 № 1050 "Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби".

Водночас окремого напрямку використання бюджетних коштів на моніторинг лісів, відповідно до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів з ведення лісового і мисливського господарства та для створення захисних лісових насаджень і полезахисних лісових смуг<sup>8</sup>, Держлісагентству не визначено.

Моніторинг лісів у системі Держлісагентства протягом 2000–2010 років проводився як спільна діяльність виробничих та наукових установ. У рамках такої діяльності ВО "Укрдержліспроект" відповідало за проведення польових робіт і формування баз даних моніторингу, а лабораторія моніторингу і сертифікації лісів УкрНДІЛГА виконувала окремі функції координаційного центру моніторингу лісів, однак без нормативно-правового та належного технічного, програмного і фінансового забезпечення, отже центр фактично не створено.

З 2011 року відбулися зміни в організації проведення робіт з моніторингу лісів і відповідальність за збір інформації на ділянках моніторингу I рівня було покладено на спеціалістів лісогосподарських підприємств (наказ Державного агентства лісових ресурсів України від 30.03.2011 № 60), тобто в межах їх утримання.

Спеціалісти лісогосподарських підприємств заносять первинні дані моніторингу лісів до паперових бланків, які передаються до ВО "Укрдержліспроект" для формування інформаційних масивів. ВО "Укрдержліспроект" проводить контроль якості вхідних даних і передає інформаційні масиви до УкрНДІЛГА, де вони перевіряються, беруться на контроль та інтегруються до єдиної бази даних для подальшого оброблення, аналізу інформації та щорічного подання звіту за результатами моніторингу лісів України до Держлісагентства.

Станом на 01.01.2015 база даних "Моніторинг лісів України" вміщує записи про більш ніж 1,5 тис. ділянок моніторингу лісів. За період спостережень з 2000 по 2014 роки до бази занесена інформація про стан понад 430 тисяч облікових дерев, які щорічно обстежувалися на ділянках моніторингу лісів.

Відповідно до завдань, визначених Положенням № 391, Держлісагентство здійснює моніторинг ґрунтів земель лісового фонду (радіологічні визначення, залишкова кількість пестицидів, агрохімікатів і важких металів); лісової рослинності (стан, продуктивність, пошкодження біотичними та абіотичними чинниками, біорізноманіття, радіологічні визначення); мисливської фауни (видові, кількісні та просторові характеристики).

Фактично, Держлісагентство проводить лише моніторинг лісової рослинності (стан та пошкодження). Збір інформації про стан лісів на ділянках моніторингу I рівня відбувається на основі візуальних оцінок стану крон дерев та видимих пошкоджень лісової рослинності.

При цьому аудит засвідчив, що внаслідок недостатнього забезпечення польовим та лабораторно-аналітичним обладнанням вся інформація,

---

<sup>8</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 21.02.2007 № 253 (із змінами).

передбачена національними та міжнародними вимогами до моніторингу лісів, не збирається. Так, забруднення лісів екзогенними елементами досліджується лише на незначній кількості ділянок у порядку дослідно-методичних робіт, фрагментарно визначається біорізноманіття лісової рослинності.

Слід зазначити, що такий моніторинг лісів проводиться лише в лісах, що перебувають у сфері управління Держлісагентства. Решта лісів країни, а це майже третина від загальної кількості, моніторингом практично не охоплена.

*Довідково.* Загальна площа лісових ділянок, що належить до лісового фонду України, становить 10,4 млн га, в тому числі вкриті лісовою рослинністю – 9,6 млн га. Для ведення лісового господарства ліси надані в постійне користування підприємствам, установам і організаціям кількох десятків міністерств і відомств. Найбільшим з них є Держлісагентство – 73 відс. загальної площі.

**Державна служба України з надзвичайних ситуацій** на забезпечення функціонування мережі пунктів спостережень протягом 2012–2014 років та 9 місяців 2015 року за рахунок коштів державного бюджету (у 2012–2013 роки – КПКВК 3201060, у 2014 році – КПКВК 3701060, 2015 році – КПКВК 1006060) планувала 16 400,6 тис. грн, у т. ч. за рахунок загального фонду – 3 473,4 тис. грн, спеціального – 12 927,2 тис. грн, касові видатки становили 15 184,2 тис. грн, у т. ч. 3 257,9 тис. грн – загальний фонд і 11 926,3 тис. грн – спеціальний, або **92,6** відс. запланованого обсягу.

Заплановані та касові видатки **Держводагентства** на проведення моніторингу поверхневих вод (кошти загального фонду державного бюджету за КПКВК 2407050 "Експлуатація державного водогосподарського комплексу та управління водними ресурсами") в системі Держводагентства (лабораторіями моніторингу вод та ґрунтів) у 2012–2014 роки становили 5 272,4 тис. грн та 3 898,2 тис. грн відповідно (табл. 3).

Безпосередньо у Держводагентстві ведення моніторингу якості поверхневих вод за басейновим принципом здійснюють вимірювальні лабораторії, які є структурними підрозділами басейнових і регіональних управлінь водних ресурсів, обласних управлінь водних ресурсів, гідрогеолого-меліоративні експедиції і партії.

Таблиця 3

**Планові та касові видатки Держводагентства протягом 2012–2014 років і 9 місяців 2015 року на забезпечення функціонування мережі пунктів спостережень**

Роки	План на рік	Касові видатки	% виконання
2012	1 907,35	1 410,86	73,97
2013	2 084,00	1 368,30	65,66
2014	1 281,00	1 119,04	87,36
9 місяців 2015	1 800,00	1 116,4	62,0
<b>Разом</b>	<b>7 072,35</b>	<b>5 014,60</b>	<b>70,91</b>

тис. грн

При цьому аудитом встановлено, що понад 90 відс. відповідних касових видатків ДСНС та Держводагентства становлять витрати на заробітну плату та нарахування на неї, що фактично унеможлиблює розвиток зазначених мереж

спостережень та забезпечення їх сталого функціонування, і, навпаки, створює передумови їх скорочення.

*Довідково.* В 2014 році Рахунковою палатою був проведений аудит ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на гідрометеорологічну діяльність, Звіт про результати якого затверджений постановою Колегії Рахункової палати від 11.06.2014 № 12-3. Згідно зі Звітом фінансове забезпечення гідрометеорологічної діяльності є недостатнім. Потребу в бюджетних коштах на здійснення заходів у сфері гідрометеорологічної діяльності впродовж 2012–2013 років було забезпечено на рівні 45 і 34 відс. відповідно, використано 466 307,8 тис. грн бюджетних коштів (2012 рік – 223 457,1 тис. грн, 2013 – 242 850,7 тис. грн), з них на поточні видатки спрямовано майже 99 відс., з яких більш як 87 відс. – на заробітну плату, нарахування та пенсійні виплати.

Як наслідок, заходи з удосконалення системи гідрометеорологічних спостережень, базової мережі спостережень за забрудненням навколишнього природного середовища та вирішення інфраструктурних питань гідрометеорологічної діяльності, виконання яких передбачалося за сімома державними цільовими програмами (чотири були чинними до 2013 року), не реалізовані. Понад 90 відс. основних технічних засобів, які використовуються на мережі спостережень, вичерпали технічний ресурс експлуатації, що в багатьох випадках унеможлиблює завчасне прогнозування та попередження стихійних гідрометеорологічних явищ, а також забезпечення якісною і в достатньому обсязі іншою необхідною гідрометеорологічною інформацією. Сучасні автоматизовані технічні комплекси для проведення гідрометеорологічних спостережень в системі національної гідрометеорологічної служби також фактично відсутні.

В 2015 році Рахункова палата провела аудит виконання рекомендацій Рахункової палати щодо захисту від забруднення вод басейну річки Західний Буг, Звіт про результати якого затверджений постановою Колегії Рахункової палати від 09.06.2015 № 10-5. Згідно зі Звітом через недостатнє фінансування понад 70 відс. обладнання лабораторій Львівського та Волинського облводресурсів повністю відпрацювало свій амортизаційний термін, більше половини морально застаріло та представлене здебільшого зразками 1980-90-х років. Аудитом встановлено, що наявне технічне забезпечення лабораторій, які є в розпорядженні суб'єктів моніторингу вод у межах басейну р. Західний Буг, недостатнє.

Слід зазначити, що завданнями Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року, затвердженої Законом України від 24.05.2012 № 4836-VI, за напрямом забезпечення розвитку меліорації земель і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь, управління водними ресурсами Держводагентству призначено удосконалення нормативно-правової бази та організаційної структури водогосподарського комплексу для управління водними ресурсами і **здійснення моніторингу вод.**

Разом з тим аналіз стану виконання відповідних заходів Програми № 4836 свідчить про незабезпеченість видатками всіх визначених нею напрямів (табл. 4).



**Стан фінансового забезпечення та виконання заходів з моніторингу, які виконувалися Держводагентством протягом 2012–2014 років і 9 місяців 2015 року у рамках Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро**

Найменування заходу	2013 рік		2014 рік		2015 рік
	план на рік	касові видатки	план на рік	касові видатки	план на рік
Проведення моніторингу стану водних ресурсів із застосуванням сучасних технологій, тис. грн	5 840,0	822,2	6320,0	993,6	6 780,0
Кількість проведених вимірювань показників якості води, тис. одиниць	153	117,41	162	98,184	162
Проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища в басейні р. Дніпро та забезпечення розвитку інформаційних систем екологічного менеджменту, тис. грн	1 000,0	546,1	1 000,0	539,2	1 000,0
Кількість обладнаних пунктів спостереження та аналітичних лабораторій транскордонного гідрологічного моніторингу і моніторингу якості вод	0	0	0	0	1
<b>РАЗОМ</b>	<b>6 840,0</b>	<b>1 368,3</b>	<b>7 320,0</b>	<b>1 532,8</b>	<b>7 780,0</b>

\* збір щоквартальної інформації Програмою не передбачено.

Як свідчать наведені дані, жоден із заходів програми не забезпечується асигнуваннями державного бюджету у визначених обсягах, як наслідок – заходи в планових обсягах не виконуються, що створює ризики поступової руйнації мережі спостережень та її невідповідності сучасним вимогам.

Отже, внаслідок незабезпечення бюджетними асигнуваннями в планових обсягах завдання та заходи Держводагентства з моніторингу вод не отримують належного фінансового ресурсу для розвитку системи спостережень, що створює ризики скорочення відповідних робіт.

**Держгеонадра** планувало та здійснювало виконання робіт з моніторингу довкілля згідно з Порядком використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку мінерально-сировинної бази (за КПКВК 2404020 "Розвиток мінерально-сировинної бази"), затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2011 № 301 (зі змінами). Відповідно до зазначеного порядку бюджетні кошти спрямовувались, зокрема, за напрямками:

- геологічне вивчення надр та проведення інших робіт, пов'язаних з геологічною зйомкою та іншими видами картування, вивченням сейсмоактивних регіонів і прогнозуванням землетрусів, підготовкою до видання карт геологічного і спеціального призначення та їх виданням, проведенням моніторингу геологічного середовища і мінерально-сировинної бази (далі – напрям I<sup>9</sup>);

- проведення безперервних або періодичних спостережень (моніторингу) та визначення параметрів фізичних і геохімічних полів, інших параметрів геологічного середовища, підземних вод, ґрунтів, ландшафтів, екзогенних та ендемогенних геологічних процесів (далі – напрям II);

<sup>9</sup> За напрямом I наведено дані щодо планування та здійснення моніторингу довкілля на виконання робіт з вивчення сейсмоактивних регіонів і прогнозування землетрусів.

- вивчення, прогнозування зміни стану та оцінка експлуатаційних запасів і прогнозних ресурсів підземних вод та їх переоцінка (далі – напрям III).

Так, проведення робіт з моніторингу довкілля виконуються підприємствами відповідно до визначених геологічних (технічних) завдань у затверджених пооб'єктних планах на виконання геологорозвідувальних робіт за напрямами: напрям I – вивчення сейсмоактивних регіонів і прогнозування землетрусів (ендогенні процеси та геофізичні поля); напрям II – інженерно-геологічні роботи (екзогенні геологічні процеси), геолого-екологічні дослідження та заходи (підземні води); напрям III – гідрогеологічні роботи (геохімічний стан ландшафтів).

Інформацію про прогнозні та затверджені обсяги робіт Держгеонадра з моніторингу довкілля в розрізі напрямів використання коштів, які відповідали фактичним, наведено в табл. 5.

Таблиця 5

**Прогнозні, затверджені та касові видатки Держгеонадра на заходи з моніторингу довкілля за напрямами використання коштів**

тис. грн

Показник	Напрями використання коштів			Всього
	Напря́м I	Напря́м II	Напря́м III	
2012 рік				
Потреба	1 800,0	15 900,0	19 080,0	<b>36 780,0</b>
Затверджено	1 800,0	10 995,2	7 790,0	<b>20 585,2</b>
Касові видатки	1 800,0	10 995,2	7 690,0	<b>20 485,2</b>
2013 рік				
Потреба	1 800,0	16 900,0	21 000,0	<b>39 700,0</b>
Затверджено	1 148,7	4 735,8	5 021,6	<b>10 906,1</b>
Касові видатки	1 148,7	4 735,8	5 021,6	<b>10 906,1</b>
2014 рік				
Потреба	722,7	98 614,7	59 036,1	<b>158 373,5</b>
Затверджено	722,7	6 041,6	6 079,4	<b>12 843,7</b>
Касові видатки	722,7	5 529,0	5 762,6	<b>12 014,3</b>
9 місяців 2015 року				
Потреба	400,0	13 5837,0	74 906,1	<b>211 143,1</b>
Затверджено	0,0	4 483,0	2 472,0	<b>6 955,0</b>
Касові видатки	0,0	0,0	0,0	<b>0,0</b>
<b>РАЗОМ</b>				
<b>Потреба</b>	<b>4 722,7</b>	<b>267 251,7</b>	<b>174 022,2</b>	<b>445 996,6</b>
<b>Затверджено</b>	<b>3 671,4</b>	<b>26 255,6</b>	<b>21 363,0</b>	<b>51 290,0</b>
<b>Касові видатки</b>	<b>3 671,4</b>	<b>21 260,0*</b>	<b>18 474,2</b>	<b>43 405,6</b>

\* у тому числі 7 809,2 тис. грн на геолого-екологічні дослідження підземних вод.

Отже, як свідчать наведені дані, **роботи в системі Держгеонадра протягом 2012–2014 років та 9 місяців 2015 року не забезпечувались бюджетними призначеннями в планових обсягах, що призводить до недовиконання планових робіт та щорічного збільшення потреби в бюджетних коштах.** Так, в 2013–2014 роках усього на реалізацію заходів з моніторингу довкілля касові видатки становили 43 405,6 тис. грн, а протягом 9 місяців 2015 року – не проводились.

Геологорозвідувальні роботи, у т.ч. з моніторингу довкілля, Держгеонадра здійснює на підставі укладених договорів про закупівлю таких робіт за державні кошти з переможцями конкурсних торгів (виконавцями) на

виконання геологорозвідувальних робіт, визначених в межах геологічного (технічного) завдання у затверджених пооб'єктних планах. Узагальнення результатів моніторингу по Україні щорічно здійснює ДНВП "Геоінформ України", яке відноситься до сфери управління Держгеонадра.

Розроблення науково-методичного забезпечення моніторингу довкілля в межах компетенції Держгеонадра виконує Український державний геологорозвідувальний інститут (далі – УкрДГРІ).

**ДАЗВ** втілювало заходи з моніторингу довкілля відповідно до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для підтримки екологічно безпечного стану в зонах відчуження і безумовного (обов'язкового) відселення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 202 (із змінами), згідно з яким одним із напрямів використання коштів державного бюджету є проведення радіаційного та дозиметричного контролю, екологічного моніторингу природного середовища забруднених територій. Одержувачами зазначених коштів у системі ДАЗВ визначені:

- ДСП "Чорнобильський спецкомбінат" (далі – Підприємство) – моніторинг атмосферного повітря, поверхневих і підземних вод, джерел викидів в атмосферу та скидів стічних вод, наземних і водних екосистем, ґрунтів і ландшафтів;

- ДСП "Центральне підприємство із поводження з радіоактивними відходами" – моніторинг об'єктів зберігання та/або захоронення радіоактивних відходів.

У цілому, протягом 2012–2014 років та 9 місяців 2015 року ДСП "Чорнобильський спецкомбінат" та ДСП "Центральне підприємство із поводження з радіоактивними відходами" на виконання заходів моніторингу використали 55 488,6 тис. грн, з яких 70 відс. становили кошти спеціального фонду (табл. 6).

Таблиця 6

**Стан планування та використання бюджетних коштів ДАЗВ на здійснення заходів із моніторингу довкілля**

тис. грн

Джерела фінансування	Плановий обсяг фінансування	Фактично профінансовано	Касові видатки
Загальний фонд	20 465,5	17 353,5	16 784,4
Спеціальний фонд	40 641,3	39 057,4	38 704
<b>Всього</b>	<b>61 106,8</b>	<b>56 410,9</b>	<b>55 488,6</b>

**Отже, система моніторингу довкілля ДАЗВ найбільше забезпечена асигнуваннями державного бюджету порівняно з системами ДСНС, Держводагентства та Держгеонадра, які забезпечують відповідний моніторинг на всій території держави.**

*Довідково.* Загальна територія, яка знаходиться в управлінні ДАЗВ, становить 2,6 тис. км<sup>2</sup>, загальна територія, яка забезпечується системою моніторингу ДСНС і Держводагентства, охоплює всю територію України (603,7 тис. км<sup>2</sup>), за винятком території зони відчуження та безумовного відселення.

Таким чином, проведений аудит засвідчив, що з 11 органів виконавчої влади, задіяних в системі моніторингу навколишнього природного

середовища, кошти державного бюджету на заходи з моніторингу отримують лише сім (Мінприроди, ДСНС, Держводагентство, Держгеонадра, Держсанепідслужба, ДАЗВ та Держлісагентство), що переважно обумовлено незабезпеченістю всіх суб'єктів моніторингу відповідними фінансовими ресурсами та позначається на фактичному виконанні визначених їм заходів.

Зазначеними суб'єктами моніторингу протягом 2012–2014 років було використано 108 903,9 тис. гривень.

У той же час, недосконала система внутрішнього контролю окремих суб'єктів моніторингу не дозволяє чітко виокремити такий напрям використання бюджетних коштів, як моніторинг навколишнього природного середовища, при цьому внутрішній аудит згаданих питань не проводився.

### **3. ОЦІНКА СТАНУ СТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ МОНІТОРИНГУ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА**

Проведений аудит засвідчив, що протягом 2012–2014 років та 9 місяців 2015 року, зважаючи на фактичні обсяги видатків, система моніторингу навколишнього природного середовища, як єдина мережа спостережень за змінами стану довкілля, не діяла.

Складові елементи мережі існують лише за напрямками, за які відповідальні шість органів виконавчої влади: ДСНС, Держводагентство, Держгеонадра, Держсанепідслужба, ДАЗВ та частково Держлісагентство.

Так, ДСНС здійснює моніторинг (на пунктах державної системи гідрометеорологічних спостережень) атмосферного повітря та опадів (вміст забруднювальних речовин, у тому числі радіонуклідів, транскордонне перенесення забруднювальних речовин); снігового покриву; річкових, озерних (гідрохімічні показники та гідробіологічні показники, у тому числі радіонукліди) та морських вод (гідрохімічні показники); ґрунтів різного призначення (вміст залишкової кількості пестицидів та важких металів); радіаційної обстановки (визначення експозиційної дози гамма-випромінювання). Інформація щодо здійснення моніторингу довкілля гідрометеорологічними організаціями ДСНС у 2012–2014 роках та за 9 місяців 2015 року наведена в додатку 1.

Як свідчать дані додатку 1, протягом вказаного періоду значно скоротились як планові, так і фактичні показники кількості пунктів спостереження, проб та визначень за всіма напрямками моніторингу, що негативно позначається на отриманні повної інформації про стан навколишнього середовища.

Основне скорочення відбулось за напрямками спостережень – Поверхневі води суші (гідрохімічні спостереження) та Морські води і становило 15 відсотків.

**Як наслідок, спостерігається тенденція до скорочення мережі системи гідрометеорологічних спостережень, що може призвести до втрати її функціональності.**

До сфери відповідальності Держводагентства належить забезпечення функціонування системи державного моніторингу (табл. 7):

- в частині проведення радіологічних і гідрохімічних спостережень на водних об'єктах комплексного призначення, транскордонних водотоках, водогосподарських системах міжгалузевого і сільськогосподарського водопостачання, у зонах впливу атомних електростанцій;

- якості вод у контрольних створах у районах основних водозаборів комплексного призначення, водогосподарських систем міжгалузевого та сільськогосподарського водопостачання;

- водних об'єктів за радіологічними показниками на територіях, що зазнали радіоактивного забруднення.

Схема здійснення моніторингу довіклля у межах компетенції Держводагентства наведена в додатку 2.

Таблиця 7

**Основні показники забезпечення моніторингу поверхневих вод  
Держводагентством у 2012–2015 роках**

№	Показник	2012	2013	2014	2015
1.	Вимірювальні лабораторії	31	28	27	27
2.	Створи з гідрохімічного моніторингу, зокрема:	507	507	487*	436*
	- водосховища	72	72	55	48
	- річки	182	182	170	154
	- зрошувальні системи	29	29	29	29
	- лимани	1	1	1	1
	- канали комплексного призначення	12	12	11	11
	- озера	-	-	-	1
3.	Створи з радіаційного моніторингу	257	257	254	216

\* без урахування створів на тимчасово окупованих та неконтрольованих територіях.

**Як свідчать наведені дані, в системі Держводагентства також спостерігається тенденція до скорочення кількості лабораторій та створів проведення спостережень, здебільшого на водосховищах, у тому числі на тимчасово окупованих і неконтрольованих територіях.**

Так, до мережі спостережень моніторингу поверхневих вод входить **79 створів спостережень** у місцях розташування питних водозаборів. Щорічно для **інструментально-лабораторного контролю** на відповідність вимогам нормативних документів щодо якісного стану поверхневих вод – джерел питного водопостачання з цих створів відбирається близько 700-800 проб води, виконується більше 25 тисяч вимірювань вмісту забруднюючих речовин у воді.

Агентство проводить контроль за якістю поверхневих вод у **78 транскордонних створах**. У басейнах Дніпра та Сіверського Донця – разом з Російською Федерацією; Дніпра та Західного Бугу – з Республікою Білорусь та Польщею (у басейні Західного Бугу). Якісний стан поверхневих вод у басейні р. Дунай контролюється на транскордонних створах з Румунією, Угорщиною, Словаччиною та Республікою Молдова. У басейні р. Дністер

якісний стан поверхневих вод контролюється у транскордонних створах з Румунією і Республікою Молдова.

До мережі спостережень моніторингу поверхневих вод входить **279 створів спостережень** у місцях розташування водних об'єктів на водогосподарських системах міжгалузевого та сільськогосподарського водопостачання.

У системі Держводагентства здійснюється **радіаційний моніторинг** поверхневих вод у половині всіх створів спостережень (за останньою програмою моніторингу – це **216**), яким передбачається проведення вимірювань таких радіологічних показників, як питома активність радіонуклідів цезію-137 та стронцію-90.

Спостереження за рівнями ґрунтових вод на меліорованих землях та у сільських населених пунктах ведуться із використанням близько 32 тис. режимно-спостережувальних свердловин на площі 2,26 млн га зрошуваних та 2,96 млн га осушуваних сільськогосподарських земель.

Протягом 2012–2014 років і 9 місяців 2015 року, відповідно до інформаційних даних щодо роботи лабораторій моніторингу вод Держводагентства, ними проведено 399514 вимірювань, з яких більше 90 відс. – це гідрохімічні дослідження (табл. 8).

Таблиця 8

#### Інформація про роботу лабораторій моніторингу вод Держводагентства

Роки	План	За програмою моніторингу поверхневих вод				%
		Гідрохімічні дослідження		Радіологічні дослідження (токсичні, бактеріологічні)	Разом	
		Всього	у т.ч. у кризових та надзвичайних ситуаціях			
2012	106 000	x	x	x	116 106	109,5
2013	105 500	112 807	4 222	4 604	117 411	111,3
2014	95 000	94 236	3 636	3 948	98 184	103,4
2015	84 883	65 220	7 658	2 593	67 813*	79,9
<b>Разом</b>	<b>391 383</b>	<b>272 263</b>	<b>15 516</b>	<b>11 145</b>	<b>399 514</b>	<b>102,1</b>

\* дані за результатами 9 місяців 2015 року.

У той же час, як засвідчив проведений аудит, повноті здійснення моніторингу поверхневих вод та меліорованих земель в галузевій частині системи моніторингу довкілля на сучасному рівні поряд із недостатністю фінансового забезпечення заважають:

- відсутність достатнього наукового обґрунтування вибору створів спостережень;
- суттєвий дефіцит сучасних лабораторних приладів та обладнання;
- нескоординованість міжвідомчої інформаційної системи моніторингу;
- майже повна відсутність автоматизованих робочих місць та системи автоматизованого надходження інформаційних потоків до інтегрованої бази даних.

**Держгеонадра** виконує моніторинг підземних вод (ресурси, використання, рівень та хімічний склад); ендегенних та екзогенних процесів (видові і просторові характеристики, активність прояву); геофізичних полів

(фонові та аномальні визначення); геохімічного стану ландшафтів (вміст і поширення природних і техногенних хімічних елементів і сполук).

Схема здійснення моніторингу докiлля у межах компетенції Держгеонадра в розрізі напрямів використання бюджетних коштів наведена в додатку 3.

**Як засвідчив проведений аудит, через обмежене фінансове забезпечення кількість спостережних свердловин значно зменшилася, суттєво скоротилася кількість вимірів рівня підземних вод у цих свердловинах, практично припинено відбір підземних вод на хімічний аналіз. При цьому виміри рівнів у свердловинах, як і 100 років тому, здійснюються вручну за допомогою рулеток. Програми впровадження сучасних технологій у проведення моніторингових спостережень відсутні.**

Так, на кінець 2002 року кількість спостережних свердловин зменшилась порівняно з 1990 роком у шість разів і становила 1 148 свердловин, з них за 658 вивчався режим підземних вод у природному та слабко порушеному режимі, а 490 – у порушеному режимі. На базі цих свердловин була утворена система моніторингу підземних вод, затверджена Головою Державної геологічної служби 30.11.2002. Впродовж останнього десятиріччя загальна кількість спостережних свердловин скоротилася до 906 спостережних пунктів.

**Науково-методичний центр державного моніторингу підземних вод при Дніпропетровському відділенні УкрДГРІ у 2012 році було ліквідовано разом із відділенням. Все це негативно позначається на моніторингових роботах і може спричинити їх припинення, що призведе до втрати інформації багаторічних спостережень, а відтак унеможливить здійснення обґрунтованих прогнозів.**

Протягом останніх років практично припинені регулярні спостереження екзогенних геологічних процесів (далі – ЕГП), натомість проводяться разові (при виділенні відповідного фінансування) спостереження на найбільш проблемних ділянках. Методичне забезпечення моніторингу ЕГП створювалося в Кримському відділенні УкрДГРІ, яке у зв'язку із відсутністю фінансового забезпечення було ліквідоване в 2012 році. Розроблення системи прогнозування зсувів з 2013 року не здійснюється.

Скорочення обсягів виконання робіт з моніторингу екзогенних геологічних процесів та явищ призводить до неможливості проведення оцінки ураженості, активізації та впливу їх на території населених пунктів та об'єкти економіки з метою своєчасного забезпечення безпеки життєдіяльності населення шляхом зниження негативного впливу, а також неможливості прогнозування розвитку ЕГП.

Роботи з моніторингу геохімічного стану ландшафтів в останні роки велися лише шляхом поповнення баз даних інформацією, отриманою в результаті проведення інших досліджень, а з 2013 року взагалі припинені через відсутність фінансування.

**Основними проблемами функціонування державної системи моніторингу в системі Держгеонадра є:**

- значне скорочення фінансового забезпечення галузі, у тому числі на проведення робіт з моніторингу довкілля та відповідно зменшення їхніх обсягів, або часткове переривання моніторингових спостережень;
- значне відставання в технічному забезпеченні;
- недостатня організаційна інтеграція суб'єктів моніторингу, а також відсутність узгодженості та сумісності методик моніторингу довкілля, вільного інформаційного обміну.

При цьому не визначено механізму обов'язкового надання Держгеонадрам інформації щодо стану підземних вод за об'єктовими моніторингами підприємств-забруднювачів та підприємств, які експлуатують водозабори підземних вод, що, зважаючи на значне техногенне навантаження на окремих територіях країни, є необхідним для збереження ресурсної бази і проведення переоцінки перспективних і прогнозних ресурсів підземних вод.

ДАЗВ, як один із суб'єктів системи моніторингу довкілля, здійснює моніторинг зони відчуження і відселеної частини зони безумовного (обов'язкового) відселення за всіма напрямками, а також об'єктів зберігання та/або захоронення радіоактивних відходів (вміст радіонуклідів, радіаційна обстановка). Інформація про обсяги робіт з радіаційно-екологічного моніторингу в системі ДАЗВ наведена в додатку 4.

Так, відбір проб радіоактивних аерозолів з приземного шару атмосфери здійснюється на 4 стаціонарних аспіраційних пристроях ближньої зони ЧАЕС та 9 пунктах АСКРС дальньої зони. Водночас контролюються найнебезпечніші за рівнями інгаляційного надходження радіонуклідів виробничі об'єкти, пов'язані з поводженням з РАВ – ПЗРВ "Буряківка" – 1 стаціонарним пристроєм та мобільним пристроєм на дільниці № 1 КДОтаМ (з 2013 року законсервованій). За рік відбирається 900 проб радіоактивних аерозолів, виконується 1884 лабораторних вимірювання об'ємної активності радіонуклідів.

Контроль за вмістом радіонуклідів в атмосферних випадіннях здійснюється за допомогою 8 планшетів, які встановлені у ближній зоні (реперна мережа), 9 планшетів дальньої зони та 9 планшетів на радіаційно небезпечних об'єктах (ПЗРВ, ПуСО, СВЯП-2, комплекс виробництв "Вектор"). Кількість проб за рік – 600, лабораторних аналізів – 1 000.

Моніторинг поверхневих вод охоплює р. Прип'ять та її притоки, північно-західну частину Київського водосховища, водойму-охолоджувач ЧАЕС та фільтраційні потоки з нього, підвідний і відвідний канали 1 та 2 черги ЧАЕС, відвідний канал 3 черги, відгороджені від р. Прип'ять затони та озера на її правобережній заплаві, водні об'єкти в районі комплексу водоохоронних споруд на лівобережній заплаві, тобто практично всі основні водотоки та водойми ЗВ.

Мережа налічує 42 пункти і створи, за рік відбирається 645 проб води, виконується 1631 лабораторне вимірювання об'ємної активності радіонуклідів. Вимірюються також рівні та витрати води р. Прип'ять та малих річок – усього близько 610 вимірювань за рік.



Моніторинг підземних вод виконується на мережі з 138 контрольних спостережних свердловин ґрунтового водоносного комплексу, які розташовані в районах ПТЛРВ, ПЗРВ та регіональній мережі. Питні води контролюються на діючих водозаборах господарсько-питного призначення в м. Прип'ять (еоценовий водоносний комплекс) та Чорнобиль (сеноман-нижньокрейдний водоносний комплекс). За рік відбирається 678 проб, виконується 1074 лабораторних вимірювань об'ємної активності радіонуклідів.

Проводиться відбір проб на вміст радіонуклідів у стічних водах КОС м. Чорнобиль (випуск в р. Уж) та радіаційно небезпечних об'єктах на території зони відчуження (КДОтаМ, спецпальня, ПЗРВ "Буряківка"). Всього контролюється 4 об'єкти, на яких встановлено 7 пунктів відбору проб. Кількість проб за рік – 92, лабораторних аналізів – 220.

Моніторинг водних біоценозів виконується в р. Прип'ять (створ м. Чорнобиль) та безстічних водоймах – озерах Азбучин, Глибоке, Янівський (Прип'ятський) затон та водоймі-охолоджувачі ЧАЕС. За рік відбирається 200 проб, виконується 476 лабораторних вимірювань питомої активності радіонуклідів.

Моніторинг забруднення ґрунту проводиться на об'єктах техногенної діяльності ЗВ та на пунктах спостереження. До них належать: ПЗРВ "Буряківка" та ПЗРВ "Підлісний", м. Чорнобиль і м. Прип'ять, пункти АСКРС та аспіраційні пристрої (АП) ближньої зони, територія техногенно змінених ландшафтів. Усього за рік відбирається 493 проби та виконується 1458 лабораторних вимірювань питомої активності радіонуклідів.

Для моніторингу на ландшафтних полігонах використовується мережа радіаційно-екологічного моніторингу з 13 пунктів, які репрезентують типові для ЗВ ландшафтно-геохімічні комплекси. За рік відбирається близько 603 проб ґрунту та компонентів рослинності, виконується 1486 лабораторних вимірювань питомої активності радіонуклідів.

Спецкомбінатом на ПЗРВ "Буряківка" і "Підлісний" та в районах 9-ти ПТЛРВ здійснюється моніторинг вмісту радіонуклідів у приземному шарі атмосфери, ґрунті, стічних водах, підземних водах, а також моніторинг потужності еквівалентної дози гамма-випромінювання засобами АСКРС.

**Отже, ДАЗВ – єдиний орган системи моніторингу, який забезпечував сталість пунктів спостережень протягом 2012–2015 років та кількості вимірів, за винятком водних об'єктів та біоценозів. При цьому значно збільшились контрольні проби та проби за окремими завданнями.**

Схема отримання інформації за результатами проведення радіаційно-екологічного моніторингу Екоцентру наведена у додатку 5.

Зазначене, зокрема, обумовлене участю ДАЗВ у численних проектах міжнародної технічної допомоги, що привертає увагу до його діяльності як міжнародної спільноти, так і відповідальних органів влади України.

Протягом 2012–2015 років здійснено два міжнародні проекти:

1. *U4.01/05 "Створення комплексної системи радіаційного контролю і раннього попередження в Чорнобильській зоні відчуження";*

2. "Удосконалення інфраструктури поводження з радіоактивними відходами у Чорнобильській зоні відчуження. Фаза II".

Крім того, в попередні періоди за участі ДАЗВ були реалізовані:

1) Проекти МАГАТЕ:

- UKR/9/022 "Посилення безпеки ядерних матеріалів";
- UKR/9/023 "Модернізація системи радіаційного моніторингу довкілля";
- UKR/9/026 "Комплексна оцінка безпеки РВ в Україні";
- RER9/074 "Довгострокова стратегія протидії та моніторингу опромінення людини на сільськогосподарських територіях, забруднених внаслідок Чорнобильської катастрофи";

2) Проекти Європейської Комісії:

- TACIS U4.01/03S "Модернізація автоматизованої системи контролю радіаційного стану (АСКРС) Чорнобильської зони відчуження";
- TACIS U4.01/05 "Створення комплексної системи радіаційного контролю і раннього попередження в Чорнобильській зоні відчуження";
- TACIS U4.02/05-B "Розробка стратегічної програми соціально-економічного розвитку територій, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, розташованих у безпосередній близькості від Чорнобильської зони відчуження";
- INSC U4.01/08-B "Удосконалення інфраструктури поводження з радіоактивними відходами у Чорнобильській зоні відчуження".
- INSC U4.01/10-A "Удосконалення аналітичних можливостей характеристики радіоактивних відходів в Україні".
- INSC U4.01/10-CDF "Підтримка в об'єкті з радіоактивними відходами в Україні".

У результаті здійснення зазначених міжнародних проектів:

- проведено модернізацію та створено автоматизовані системи радіаційного контролю, до складу яких входить: АСКРС "SkyLink", інтегрована система радіаційного контролю за переміщенням транспорту та вантажів на КДП зони відчуження і комплексна система радіаційного моніторингу та раннього попередження;
- отримано та введено в дію сучасне обладнання, що дало змогу на сучасному рівні проводити визначення ТУЕ та повного спектру гамма-випромінюючих радіонуклідів в об'єктах моніторингу навколишнього середовища ЗВ;
- опановано методологію МАГАТЕ комплексної оцінки безпеки приповерхневих сховищ РАВ і об'єктів поводження з РАВ.

**Держсанепідслужбою** запроваджено систему моніторингу довкілля і соціально-гігієнічного моніторингу у повсякденній діяльності шляхом вибіркового перевірочного дотримання санітарного законодавства (табл.9). Перевірки проводяться відповідно до планів органів, установ та закладів державної санітарно-епідеміологічної служби, а також позапланово, залежно від санітарної, епідемічної ситуації, та за заявами громадян відповідно до ст. 39 Закону України від 24.02.94 № 4004-XII "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення".

Згідно із Положенням № 391 Держсанепідслужба у місцях проживання та відпочинку населення, у тому числі на природних територіях курортів, здійснює моніторинг:

- атмосферного повітря (вміст шкідливих хімічних речовин);

- поверхневих вод суші і питної води (хімічні, бактеріологічні, радіологічні, вірусологічні визначення);
- морських вод, мінеральних і термальних вод, лікувальних грязей, озокериту, ропи лиманів та озер (хімічні, бактеріологічні, радіологічні, вірусологічні визначення);
- ґрунтів (вміст пестицидів, важких металів, бактеріологічні, вірусологічні визначення, наявність яєць геогельмінтів);
- фізичних факторів (шум, електромагнітні поля, радіація, вібрація тощо).

На регіональному рівні (на рівні територіальних органів Держсанепідслужби та їх відокремлених структурних підрозділів) здійснюється збір і аналіз наявної, санітарно-епідеміологічної, екологічної інформації про стан здоров'я населення, довкілля, формуються бази даних. На рівні областей інформація з територій та додатково з обласного рівня систематизується, проводиться аналіз і формується обласна база даних.

Таблиця 9

### Моніторинг довкілля установами Держсанепідслужби за 2012–2014 роки та 9 місяців 2015 року

од.

Показники	2012 рік	2013 рік	2014 рік	9 місяців 2015 року
<i>Атмосферне повітря</i>				
<b>Кількість проб разом, у тому числі:</b>	<b>534 121</b>	<b>557 249</b>	<b>504 654</b>	<b>162 092</b>
<i>кількість проб у міських поселеннях</i>	<i>481 249</i>	<i>483 949</i>	<i>435 561</i>	<i>162 092</i>
<i>кількість проб у сільських поселеннях</i>	<i>52 872</i>	<i>73 300</i>	<i>69 093</i>	
<i>Джерела централізованого водопостачання</i>				
Кількість проб води за мікробіологічними показниками	235 518	159 008	141 006	127 397
<i>Поверхневі водойми II кат.</i>				
Кількість проб за санітарно-хімічними показниками	17 648	10 955	11 465	21 665
Кількість проб за мікробіологічними показниками	29 466	15 497	16 010	15 408
<i>Вода у місцях відпочинку</i>				
Кількість проб води за мікробіологічними показниками	20 891	25 120	21 758	45 143
<i>Ґрунти (сільськогосподарського призначення, житлові масиви)</i>				
Кількість проб	249 174	94 156	77 850	35 158
<i>Радіологічний контроль питно-господарської води</i>				
Кількість гамма- та бета-спектрометричних досліджень на вміст радіонуклідів цезію-137 та стронцію-90	3 035	1 726	485	-
<i>Фізичні фактори (шум, вібрації, електромагнітні поля, ультрафіолетове, лазерне, інфрачервоне випромінювання, освітленість, параметри мікроклімату та інше)</i>				
Кількість обстежених промислових об'єктів	71 854	20 113	13 515	-
Кількість санітарно-гігієнічних вимірювань	615 642	292 607	292 269	-

Аудитом встановлено, що зниження показників моніторингу навколишнього середовища впродовж 2012–2015 років пов'язане з проведенням реорганізації системи державного санітарно-епідеміологічного нагляду в Україні, змінами у законодавстві щодо здійснення контролюючими органами, у тому числі Держсанепідслужбою, заходів державного нагляду (контролю), а також впровадженням з серпня 2014 року мораторієм на

здійснення відносно суб'єктів господарювання заходів державного нагляду (контролю).

При цьому постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" припинено діяльність Державної санітарно-епідеміологічної служби України у зв'язку з приєднанням до утвореної Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів.

Наказом Міністерства охорони здоров'я від 18.09.2015 № 604 утворено державну установу "Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України" шляхом злиття ряду державних підприємств та приєднання обласних лабораторних центрів Держсанепідслужби, які проводили моніторинг навколишнього природного середовища. Цим наказом також затверджено статут новоутвореної державної установи, проте виконання заходів з моніторингу навколишнього природного середовища ним не передбачено.

Таким чином, в державній системі моніторингу навколишнього природного середовища створено ризики втрати ланки моніторингу, виконання якої забезпечувалось Держсанепідслужбою, що потребує вирішення.

Отже, проведений аудит засвідчив, що створена державна система моніторингу навколишнього природного середовища функціонує з недотриманням основних принципів, визначених Положенням № 391. Протягом 2012–2014 років та 9 місяців 2015 року діяли мережі лише шести суб'єктів моніторингу.

Разом з тим унаслідок недостатності планових фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення розвитку та функціонування систем моніторингу, а також недофінансування затверджених асигнувань державного бюджету, системи моніторингу мають чітку тенденцію до скорочення як щодо кількості пунктів (точок), так і регламентів спостережень.

Як наслідок, мета створення державної системи моніторингу навколишнього природного середовища не досягається, що негативно позначається на формуванні та реалізації державної екологічної політики.

#### **4. РЕЗУЛЬТАТ ПОПЕРЕДНЬОГО ВИВЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ, ВИКЛАДЕНОЇ У ДЕПУТАТСЬКОМУ ЗАПИТІ<sup>10</sup>, ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНСПЕКЦІЇ УКРАЇНИ ТА ДЕРЖАВНОЇ САНІТАРНО-ЕПІДЕМІОЛОГІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

За результатами планової перевірки дотримання ПАТ "Науково-дослідний інститут електромеханічних приладів" вимог природоохоронного законодавства в галузі охорони атмосферного повітря, водних і земельних ресурсів щодо поводження з відходами та небезпечними хімічними речовинами Держекоінспекцією у м. Києві складено акт від 20.02.2014 № 05/417А, яким

---

<sup>10</sup> Депутатський запит народного депутата України Герашенка А.Ю. від 24.11.2015 № 472/762.

зафіксовано, що у період з 01.04.2012 по 20.02.2014, у порушення п. 9 ч. 1 ст. 44 та ч. 1 ст. 49 Водного кодексу України, товариством здійснено самовільне видобування підземної води обсягом 57 438 м<sup>3</sup> з експлуатаційної свердловини за відсутності дозволу на спеціальне водокористування.

Як встановлено перевіркою, інспекцією здійснено розрахунок розміру збитків у сумі 2 817,3 тис. грн відповідно до Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів, затвердженої наказом Мінприроди від 20.07.2009 № 389.

Прокурор Святошинського району м. Києва в інтересах держави в особі Держекоінспекції у м. Києві звернувся до Господарського суду міста Києва з позовом до ПАТ "Науково-дослідний інститут електромеханічних приладів" про стягнення 2 817,3 тис. гривень. Суддею Господарського суду міста Києва Якименком М.М. 10.09.2014 прийнято рішення: у задоволенні позовних вимог відмовити та стягнути з Держекоінспекції у м. Києві на користь Державного бюджету України 56,3 тис. гривень.

Заступник прокурора м. Києва 12.11.2014 звернувся до Київського апеляційного господарського суду з апеляційною скаргою. Постановою Київського апеляційного господарського суду від 03.12.2014 за справою № 910/16308/14 у складі колегії суддів Станік С.Р. (головуючий), Корсакової Г.В. та Власова Ю.Л. встановлено: "Рішення Господарського суду міста Києва від 10.09.2014 у справі № 910/16308/14 залишити без змін, а апеляційну скаргу – без задоволення".

Заступник прокурора м. Києва звернувся до Вищого господарського суду України з касаційною скаргою. Постановою Вищого господарського суду України від 23.02.2015 за справою № 910/16308/14 у складі колегії суддів Євсюкова О.О. (головуючий), Картере В.І. та Кроловець О.А. встановлено: "Рішення Господарського суду міста Києва від 10.09.2014 та постанову Київського апеляційного господарського суду від 03.12.2014 у справі № 910/16308/14 скасувати, а справу передати на новий розгляд до суду першої інстанції".

Суддею Господарського суду міста Києва Трофименко І.О. 12.05.2015 прийнято рішення: позов прокурора Святошинського району м. Києва задовольнити повністю та стягнути з ПАТ "Науково-дослідний інститут електромеханічних приладів" в дохід Державного бюджету України 2 817,3 тис. грн збитків та 73,1 тис. грн витрат на сплату судового збору.

ПАТ "Науково-дослідний інститут електромеханічних приладів" звернувся до Київського апеляційного господарського суду з апеляційною скаргою. Постановою Київського апеляційного господарського суду від 15.07.2015 по справі № 910/16308/14 у складі колегії суддів Кропивної Л.В. (головуючий), Жук Г.А. та Смірної Л.Г. встановлено: "Апеляційну скаргу ПАТ "НДІ електромеханічних приладів" на рішення Господарського суду міста Києва від 12.05.2015 у справі № 910/16308/14 залишити без задоволення, а рішення Господарського суду міста Києва від 12.05.2015 у справі № 910/16308/14 – без змін".

Станом на 01.01.2016, за інформацією Держекоінспекції України, кошти у розмірі 2 817,3 тис. грн з ПАТ "НДІ електромеханічних приладів" в дохід Державного бюджету України не стягнуто.

При цьому, з огляду на положення ст. 50 Кодексу адміністративного судочинства України, Держекоінспекція України не є стороною у зазначеному адміністративному процесі та участі в ньому не брала.

Відповідно до Порядку проведення державної санітарно-епідеміологічної експертизи, затвердженого наказом Міністерства охорони здоров'я України від 14.03.2006 № 120 та зареєстрованого в Мін'юсті від 31.03.2006 за № 362/12236, МОЗ наказом від 15.01.2007 № 10 (із змінами) зобов'язало директора ДП "Центр реєстрів державної санітарно-епідеміологічної служби України" (далі – Центр) здійснювати організаційно-технічне забезпечення та інформаційний супровід електронного документообігу процедури державної санітарно-епідеміологічної експертизи та ведення електронного реєстру висновків державної санітарно-епідеміологічної експертизи.

Зазначеним наказом № 10 також визначено, що витрати на проведення робіт, пов'язаних з організаційно-технічним забезпеченням електронного документообігу та інформаційним супроводом ведення електронного реєстру висновків державної санітарно-епідеміологічної експертизи через інформаційну мережу, проводяться на підставі договору, укладеного між Центром та експертною установою МОЗ – виконавцем державної санітарно-епідеміологічної експертизи.

Указом Президента України від 06.04.2011 № 400/2011 затверджено Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України, згідно з яким Держсанепідслужба відповідно до покладених на неї завдань, зокрема, здійснює ведення реєстрів висновків державної санітарно-епідеміологічної експертизи.

Держсанепідслужба листом від 23.04.2012 № 01.03/300-1 повідомила всіх головних лікарів санітарно-епідеміологічних станцій, що на Центр покладені обов'язки з організаційно-технічного забезпечення та інформаційного супроводу ведення електронного варіанту реєстру висновків державної санітарно-епідеміологічної експертизи.

Витрати на проведення робіт, пов'язаних з організаційно-технічним забезпеченням електронного документообігу та інформаційним супроводом ведення електронного реєстру висновків державної санітарно-епідеміологічної експертизи через інформаційну мережу, проводяться на підставі договору на надання послуг, укладеного між Центром та експертною установою МОЗ – виконавцем державної санітарно-епідеміологічної експертизи. Для виконання умов договору керівники бюджетних установ та закладів державної санепідслужби мають врахувати у кошторисі видатки на зазначену послугу.

Центр укладає договори із "замовниками" на надання платної послуги за кодом 62.09 – "Послуги у сфері інформаційних технологій та стосовно комп'ютерної техніки, інші", відповідно до державного класифікатора продукції та послуг ДК 016.2010 щодо організаційно-технічного забезпечення документообігу процедури державної санітарно-епідеміологічної експертизи в

електронному та паперовому вигляді через інформаційну мережу в системі Lotus Notes/Domino.

Згідно з договором виконавець зобов'язується, зокрема:

- протягом одного робочого дня, але не пізніше наступного робочого дня з моменту отримання від замовника електронних варіантів документів, здійснити перевірку щодо повноти та коректності формування даних повного документообігу;

- у день прийняття позитивного рішення щодо реєстрації повного документообігу здійснити внесення інформації до бази даних оприлюднення державної санітарно-епідеміологічної експертизи;

- забезпечити замовника керівництвом надання доступу до реєстру бази даних у системі Lotus Notes/Domino, що міститься на локальному сервері виконавця, сертифікаційними ключами доступу та інструкцією з техніко-організаційного супроводу документообігу процедури державної санітарно-епідеміологічної експертизи;

- забезпечити доступ замовнику з можливістю проведення пошуку, перегляду, а також друку і проведення реплікації бази даних електронного документообігу процедури державної санітарно-епідеміологічної експертизи через інформаційну мережу у системі Lotus Notes/Domino;

- надавати замовнику актуалізовані на момент передачі версії програмного забезпечення бази даних електронного документообігу.

Вартість послуг за договором становить 43,5 грн (з ПДВ) за кожен одиницю повного документообігу процедури державної санітарно-епідеміологічної експертизи через інформаційну мережу у системі Lotus Notes/Domino.

## ВИСНОВКИ

**1.** Міністерство екології та природних ресурсів як орган, відповідальний за організацію системи моніторингу довкілля, через відсутність нормативно визначених механізмів забезпечення такої компетенції протягом 2012–2014 років і 9 місяців 2015 року не забезпечило належної організації виконання заходів з моніторингу навколишнього природного середовища всіма його виконавцями.

Окремі органи виконавчої влади, задіяні в системі моніторингу, внаслідок обмеженості бюджетних асигнувань планували та виконували визначені їм заходи і завдання з моніторингу довкілля в межах затверджених їм бюджетних призначень для виконання функціональних повноважень, що не забезпечувало належної результативності використання бюджетних коштів на зазначені цілі.

При цьому норми порядків і положень про проведення моніторингу навколишнього природного середовища в частині розроблення програм та планів як моніторингу довкілля, так і його складових, повною мірою не виконуються, що створює ризики неефективного функціонування системи моніторингу, зокрема несвоєчасного отримання необхідної інформації,

формування прогнозів змін навколишнього природного середовища і невжиття своєчасних природоохоронних заходів.

Аудит засвідчив, що залишається актуальним і потребує термінового виконання рішення Ради національної безпеки та оборони України від 25.04.2013 "Про комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання у сфері поводження з відходами", уведене в дію Указом Президента України від 18.10.2013 № 572/2013, у частині вдосконалення проведення моніторингу довкілля.

**2.** Чинні законодавчі акти визначають необхідність створення державної системи моніторингу навколишнього природного середовища та її складових як основи прийняття ефективних управлінських рішень у цій сфері.

Кабінет Міністрів України визначив порядки створення та функціонування системи моніторингу довкілля та її окремих складових, а також пріоритети її функціонування: захист життєво важливих екологічних інтересів людини і суспільства, збереження природних екосистем, відвернення кризових змін екологічного стану довкілля і запобігання надзвичайним екологічним ситуаціям.

Проте через неузгодженість цих порядків, зокрема в частині визначення суб'єктів моніторингу та їх відповідальності, створення і функціонування системи моніторингу здійснюється з недотриманням принципу узгодженості нормативно-правового та організаційно-методичного забезпечення, що призводить до недотримання в повному обсязі затверджених порядків їх виконавцями і не сприяє організації цілісної системи моніторингу та виконанню всіх завдань і обов'язків його суб'єктами.

Крім того, оскільки Лісовий кодекс України не передбачає норми щодо необхідності розроблення порядку моніторингу лісів, Кабінет Міністрів України не визначив особливостей його організації та проведення, що, зважаючи на значну кількість лісокористувачів в Україні, свідчить про ризики нестворення єдиного організаційного та методологічного забезпечення проведення такого моніторингу.

**3.** З 11 органів виконавчої влади, задіяних у системі моніторингу навколишнього природного середовища, кошти державного бюджету на його проведення протягом 2012–2014 років і 9 місяців 2015 року планувало та отримувало сім: Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державна служба геології та надр України, Державна санітарно-епідеміологічна служба України. Ці суб'єкти моніторингу протягом 2012–2014 років використали понад 108 903,9 тис. гривень.

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру та Державне космічне агентство України через



відсутність відповідних бюджетних призначень визначені їм заходи моніторингу протягом 2012–2014 років і 9 місяців 2015 року не здійснювали.

При цьому суб'єкти державного моніторингу навколишнього природного середовища не використали всіх можливостей залучення коштів державного бюджету, зокрема за бюджетною програмою "Здійснення природоохоронних заходів".

4. Мінприроди через судові рішення та неефективні управлінські рішення учасників бюджетного процесу не забезпечило належної результативності та продуктивності використання бюджетних коштів за напрямом "Моніторинг навколишнього природного середовища" в рамках реалізації бюджетної програми "Здійснення природоохоронних заходів".

Протягом 2012–2014 років і 9 місяців 2015 року згідно з планами природоохоронних заходів за напрямом "Моніторинг навколишнього природного середовища" Міністерство виконувало чотири заходи, касові та фактичні видатки за якими становили 3 905,8 тис. грн і 30 055,8 тис. грн відповідно.

Проте результативні матеріали за двома заходами (касові видатки 3 070,0 тис. грн) у Мінприроди відсутні, а виконання таких заходів, як забезпечення функціонування міжвідомчого інформаційно-аналітичного центру системи моніторингу та підготовка інформаційно-аналітичних оглядів про стан навколишнього природного середовища в Україні, видатки за якими впродовж 2012–2013 років становили 835,8 тис. грн, протягом 2014 року та 9 місяців 2015 року не здійснювалось.

При цьому Кабінетом Міністрів України не затверджено положення про загальнодержавну екологічну автоматизовану інформаційно-аналітичну систему забезпечення доступу до екологічної інформації, що є недотриманням Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" і призводить до виникнення ризиків у частині створення та функціонування такої системи, здатності інтегрування системи моніторингу в національну інформаційну інфраструктуру держави, сумісну з аналогічними системами інших країн.

5. Головним джерелом покриття видатків на проведення робіт з моніторингу навколишнього природного середовища протягом 2012–2014 років і 9 місяців 2015 року для більшості суб'єктів моніторингу (ДСНС, Держводагентства, Держгеонадр, Держсанепідслужби, Держлісагентства) був загальний фонд державного бюджету, що через обмеженість фінансових ресурсів держави призводило до недофінансування заходів у планових обсягах. Джерелами відповідних видатків ДАЗВ були кошти як загального фонду (30 відс.), так і спеціального (70 відсотків).

Разом з тим через незабезпечення бюджетними асигнуваннями планових обсягів системи моніторингу ДСНС, Держводагентство та Держгеонадра не отримують належного фінансування для розвитку і функціонування мереж спостережень. Як наслідок, з 2013 року відбувається скорочення відповідних робіт, кількості постів (точок) і регламентів спостережень.

У той же час недостатня система внутрішнього контролю окремих суб'єктів моніторингу (Держсанепідслужби, Держлісагентства) в частині обґрунтованого планування, використання бюджетних коштів та відповідного звітування не дає можливості чітко виокремити такий напрям використання бюджетних коштів, як моніторинг навколишнього природного середовища, при цьому внутрішній аудит цих питань не проводився.

Крім того, аудит засвідчив, що за обмеженості фінансових ресурсів держави ефективним джерелом фінансування створення та розвитку системи моніторингу є міжнародна фінансова і технічна допомога.

Розширення участі суб'єктів моніторингу в профільних міжнародних галузевих і наукових організаціях сприятиме залученню фінансових ресурсів для забезпечення функціонування систем моніторингу шляхом проведення спільних міжнародних спостережень і досліджень.

**6.** Протягом 2012–2014 років і 9 місяців 2015 року, зважаючи на фактичні обсяги видатків, система моніторингу навколишнього природного середовища як єдина мережа спостережень за змінами стану довкілля не діяла.

Фактично складові елементи мережі існують лише за напрямками, за які відповідають шість органів виконавчої влади: ДСНС, Держводагентство, Держгеонадра, Держсанепідслужба, ДАЗВ і частково Держлісагентство.

При цьому протягом 2012–2014 років і 9 місяців 2015 року спостерігалася тенденція до скорочення мережі системи гідрометеорологічних спостережень, кількості лабораторій і створів проведення спостережень на поверхневих водах, переважно на водосховищах, значне зменшення кількості спостережних свердловин і вимірів рівня у них, практично припинено відбір підземних вод на хімічний аналіз. Крім того, існують ризики втрати ланки моніторингу, виконання якої забезпечувалось Держсанепідслужбою, що потребує вирішення.

Серед головних недоліків функціонування діючих мереж спостережень за навколишнім природним середовищем, зокрема:

- недостатність нормативно-методичної бази з моніторингу довкілля щодо здійснення його за всіма видами моніторингу на єдиних методичних засадах, недостатність інформаційного обміну;
- відсутність достатнього обґрунтування вибору пунктів спостережень;
- суттєвий дефіцит сучасних лабораторних приладів та обладнання поряд із значною зношеністю існуючого;
- недостатність автоматизованих постів спостережень та автоматизованих геоінформаційних систем.

Як наслідок, існуюча система моніторингу навколишнього природного середовища не досягає мети свого створення, функціонує з недотриманням її основних принципів, визначених чинними нормативно-правовими актами, та не забезпечує отримання повної, своєчасної та узгодженої інформації про стан навколишнього природного середовища, що унеможливорює формування оперативних прогнозів змін навколишнього середовища та створює ризики національної безпеки держави в екологічній сфері.

## ПРОПОЗИЦІЇ

**1.** Інформацію Рахункової палати до Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на розвиток та функціонування єдиної державної системи моніторингу навколишнього природного середовища, 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 і рекомендувати:

**2.1.** Вжити заходів щодо:

- забезпечення виконання рішення Ради національної безпеки та оборони України від 25.04.2013 "Про комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання у сфері поводження з відходами", уведеного в дію Указом Президента України від 18.10.2013 № 572/2013, у частині вдосконалення проведення моніторингу довкілля;

- розроблення та схвалення Концепції реформування державної системи моніторингу довкілля та загальнодержавної програми розвитку системи моніторингу навколишнього природного середовища та її окремих складових, що сприятиме підвищенню функціональності системи моніторингу та забезпеченню належної результативності використання бюджетних коштів на зазначену мету;

- розроблення та затвердження положення про загальнодержавну екологічну автоматизовану інформаційно-аналітичну систему забезпечення доступу до екологічної інформації, що сприятиме створенню та інтегруванню системи моніторингу в національну інформаційну інфраструктуру держави, сумісну з аналогічними системами інших країн;

- розроблення та затвердження порядку моніторингу лісів, що сприятиме створенню єдиного організаційного та методологічного забезпечення проведення такого моніторингу всіма лісокористувачами.

**2.2.** Доручити Міністерству екології та природних ресурсів вжити заходів щодо усунення виявлених недоліків і дотримання чинних нормативно-правових актів з питань організації системи моніторингу навколишнього природного середовища.

**3.** Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Міністерству екології та природних ресурсів України для усунення виявлених недоліків і рекомендувати:

- вжити заходів щодо забезпечення виконання рішення Ради національної безпеки та оборони України від 25.04.2013 "Про комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання у сфері поводження з відходами", уведеного в дію Указом Президента України від 18.10.2013 № 572/2013, у частині вдосконалення проведення моніторингу довкілля;

- прискорити доопрацювання Концепції реформування державної системи моніторингу довкілля та її внесення на розгляд Кабінету Міністрів

України;

- розробити і внести на розгляд Кабінету Міністрів України зміни до нормативно-правових актів з питань порядків проведення моніторингу довкілля в частині актуалізації та оптимізації кількості суб'єктів моніторингу, їх функціональних обов'язків і відповідальності, механізмів координації їх діяльності у сфері моніторингу довкілля та обміну відповідною інформацією, що сприятиме виконанню суб'єктами моніторингу визначених їм завдань та обов'язків;

- сприяти залученню суб'єктами системи моніторингу довкілля міжнародної фінансової та технічної допомоги, а також коштів державного бюджету за бюджетною програмою "Здійснення природоохоронних заходів";

- забезпечити усунення виявлених недоліків і дотримання чинних нормативно-правових актів з питань організації системи моніторингу навколишнього природного середовища.

**Член Рахункової палати**

**М.Я. Шулежко**

## Додаток 1

Результати моніторингу довкілля гідрометеорологічними організаціями ДСНС України у 2012–2014 роках та за 9 місяців 2015 року

Рік	Кількість								% виконання
	пунктів спостережень		проб		визначень		інгредієнтів		
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт	
<b>Атмосферне повітря</b>									
2012	163	163	827 409	834 028	835 083	841 764	31	31	100,8
2013	163	163	830 659	830 976	838 339	838 416	31	31	100,0
2014	154	151	769 247	658 298	776 927	664 186	31	30	85,5
9 міс. 2015	129	129	658 696	487 505	666 376	491 977	31	30	73,8
<b>Атмосферні опади</b>									
2012	41	41	492	439	5 412	4 829	11	11	89,2
2013	41	41	492	445	5 412	4 895	11	11	90,0
2014	41	36	492	407	5 412	4 477	11	11	82,7
9 міс. 2015	36	36	432	300	4 752	3 300	11	11	69,4
<b>Сніговий покрив</b>									
2012	54	54	54	54	594	594	11	11	100,0
2013	54	54	54	54	594	594	11	11	100,0
2014	54	54	54	54	594	594	11	11	100,0
9 міс. 2015	53	53	53	53	583	583	11	11	100,0
<b>Поверхневі води суші (гідрохімічні спостереження)</b>									
2012	242	242	4 022	3 540	126 106	114 572	46	46	88,0
2013	242	240	4 022	3 275	126 106	115 295	46	46	81,4
2014	207	212	3 501	2 832	107 858	90 093	46	46	80,9
9 міс. 2015	204	202	3 341	2 449	100 087	78 881	46	46	78,8
<b>Поверхневі води суші (гідробіологічні спостереження)</b>									
2012	100	100	1 628	1 606	9 619	9 483	6	6	99
2013	100	100	1 516	1 499	8 579	8 414	6	6	99
2014	100	88	1 500	1 262	8 574	6 963	6	6	84
9 міс. 2015	88	88	1 371	1 232	7 677	6 868	6	6	90
<b>Ґрунти (токсиканти промислового походження)</b>									
2012	19	19	623	623	4 984	4 984	8	8	100,0
2013	19	16	623	606	4 984	4 848	8	8	97,3
2014	19	12	623	509	4 984	4 072	8	8	81,7
9 міс. 2015	19	14	623	485	4 984	3 880	8	8	77,8
<b>Ґрунти (пестициди)</b>									
2012	28	28	179	179	895	895	5	5	100,0
2013	28	28	179	179	895	895	5	5	100,0
2014	28	28	179	179	895	895	5	5	100,0
9 міс. 2015	28	21	179	132	895	660	5	5	73,7
<b>Спостереження за радіоактивним забрудненням</b>									
2012	230	210	-	-	80 231	80 258	-	-	100,0
2013	230	210	-	-	79 982	80 119	-	-	100,2
2014	229	207	-	-	79 617	78 379	-	-	98,4
9 міс. 2015	210	188	-	-	70 820	53 430	-	-	75,4
<b>Морські води</b>									
2012	105	67	2 714	2 114	19 675	15 177	27	27	77,2
2013	91	65	2 511	2 137	17 848	15 351	27	27	86,0
2014	91	52	2 504	3 248	17 419	12 501	27	27	71,8
9 міс. 2015	80	49	1 758	1 202	14 106	8 604	27	20	61,0

Схема здійснення моніторингу поверхневих вод і  
меліоративного стану зрошуваних та осушуваних земель  
Державним агентством водних ресурсів України



Здійснення моніторингу довкілля у межах компетенції Держгеонадра в розрізі напрямів фінансування (відповідно до паспорта бюджетної програми КПКВК 2404020) та виконання робіт, досліджень і заходів



## Обсяги робіт з радіаційно-екологічного моніторингу в системі ДАЗВ

№	Об'єкт моніторингу	Кількість проб					Кількість лабораторних аналізів				
		план	2012	2013	2014	2015*	план	2012	2013	2014	2015*
1	<b>Ґрунти у пунктах виробничої діяльності</b>										
1.1	ПЗРВ "Буряківка"	60	60	60	60	60	180	180	180	180	180
	ПЗРВ "Підлісний"	60	60	60	60	60	180	180	180	180	180
1.2	м. Чорнобиль	24	24	24	24	24	72	72	72	72	72
1.3	м. Прип'ять	24	24	24	24	24	72	72	72	72	72
1.4	Мережа АСКРС та аспіраційних пристроїв	215	215	215	215	215	690	690	690	690	690
1.5	Польдер та техногенно змінені ґрунти заплави р. Прип'ять	110	110	110	110	110	264	264	264	264	264
	<b>Всього</b>	<b>493</b>	<b>493</b>	<b>493</b>	<b>493</b>	<b>493</b>	<b>1 458</b>	<b>1 458</b>	<b>1 458</b>	<b>1 458</b>	<b>1 458</b>
2	<b>Ландшафтні полігони</b>										
2.1	Ґрунт	390	390	390	390	390	1 092	1 092	1 092	1 092	1 092
2.2	Рослинність	213	213	213	213	213	394	394	394	394	394
	<b>Всього</b>	<b>603</b>	<b>603</b>	<b>603</b>	<b>603</b>	<b>603</b>	<b>1 486</b>	<b>1 486</b>	<b>1 486</b>	<b>1 486</b>	<b>1 486</b>
3	<b>Водні об'єкти</b>										
3.1	Поверхневі води	645	645	645	645	501	1 631	1 631	1 631	1 631	1 275
3.2	Стічні та відпрацьовані води	92	92	92	92	69	220	220	220	220	165
3.3	Підземні води із мережі свердловин	678	678	678	678	517	1 074	1 074	1 074	1 074	810
	<b>Всього</b>	<b>1 415</b>	<b>1 415</b>	<b>1 415</b>	<b>1 415</b>	<b>1 087</b>	<b>2 925</b>	<b>2 925</b>	<b>2 925</b>	<b>2 925</b>	<b>2 250</b>
4	Приземний шар атмосфери	900	900	900	900	675	1884	1884	1884	1884	1413
5	Атмосферні випадіння	600	600	600	600	450	1000	1000	1000	1000	750
6	<b>Місця несанкціонованого проживання</b>										
6.1	Продукти харчування – 5 груп	73	73	73	73	-	168	168	168	168	-
6.2	Вода з криниць і колонок	22	22	22	22	-	44	44	44	44	-
6.3	Ґрунт городів – шар 0-20 см	23	23	23	23	-	70	70	70	70	-
6.5	Трава пасовищ	10	10	10	10	-	20	20	20	20	-
6.6	Двори садиб	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	<b>Всього</b>	<b>128</b>	<b>128</b>	<b>128</b>	<b>128</b>	<b>-</b>	<b>302</b>	<b>302</b>	<b>302</b>	<b>302</b>	<b>-</b>
7	<b>Водні біоценози</b>										
7.1	Гідробіонти	179	179	179	81	101	392	392	392	110	208
7.2	Донні відклади	21	21	21	-	-	84	84	84	84	-
	<b>Всього</b>	<b>200</b>	<b>200</b>	<b>200</b>	<b>81</b>	<b>101</b>	<b>476</b>	<b>476</b>	<b>476</b>	<b>1494</b>	<b>208</b>
8	Проби сипучого ґрунту, пов'язані з виробничою діяльністю ДСП "Центральне підприємство з поводження з радіоактивними відходами"	30	30	30	30	22	120	120	120	120	88
	<b>РАЗОМ</b>	<b>4 369</b>	<b>4 369</b>	<b>4 369</b>	<b>4 057</b>	<b>3 431</b>	<b>9 651</b>	<b>9 651</b>	<b>9 651</b>	<b>8 987</b>	<b>7 093</b>
	Контрольні проби та за окремими завданнями	100	129	596	903	582					
	<b>Додатково при надзвичайних ситуаціях</b>										
	Поверхневі води	50-100									
	Повітря	100-150									
	Випадіння	50-70									

\* за 9 місяців 2015 року.



Схема отримання інформації за результатами проведення радіаційно-екологічного моніторингу ВЦ РЕМРДК "Екоцентр"

