

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 09.08.2016 № 15-3

ЗВІТ

**про результати аудиту ефективності використання коштів
державного бюджету Чорноморським біосферним заповідником**

Київ 2016

ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА	3
ВСТУП.....	5
1. ОЦІНКА СТАНУ ЗАКОНОДАВЧОГО, НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЧОРНОМОРСЬКОГО БІОСФЕРНОГО ЗАПОВІДНИКА	7
2. ОЦІНКА СТАНУ ПЛАНУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ЧОРНОМОРСЬКИМ БІОСФЕРНИМ ЗАПОВІДНИКОМ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ	11
3. СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЧОРНОМОРСЬКИМ БІОСФЕРНИМ ЗАПОВІДНИКОМ ЗБЕРЕЖЕННЯ ПРИРОДНИХ ТЕРИТОРІЙ ТА ОБ'ЄКТІВ, ВИКОНАННЯ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ЗАВДАНЬ	17
ВИСНОВКИ.....	24
ПРОПОЗИЦІЇ.....	27

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення аудиту: План роботи Рахункової палати на 2016 рік, звернення народного депутата України М. Томенка від 29.12.2015 № 04-35/24-95.

Мета аудиту: встановлення фактичного стану та надання оцінки щодо ефективності використання коштів державного бюджету, своєчасності та повноти прийняття управлінських рішень на всіх етапах бюджетного процесу, законного та ефективного управління Чорноморським біосферним заповідником матеріальними та іншими активами, що мають фінансові наслідки для державного бюджету.

Предмет аудиту:

- рух коштів державного бюджету за бюджетною програмою за КПКВК 6541030 "Фундаментальні дослідження, прикладні наукові і науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням, підготовка наукових кадрів, фінансова підтримка розвитку наукової інфраструктури та наукових об'єктів, що становлять національне надбання, забезпечення діяльності наукових бібліотек", в частині видатків на забезпечення діяльності Чорноморського біосферного заповідника (2014–2015 роки та I півріччя 2016 року);

- нормативно-правові, розпорядчі акти та інші документи, що обґрунтовують правомірність і доцільність виділення та використання цих коштів;

- порядок використання та збереження державного майна;

- фінансова, бюджетна, статистична та інша звітність, а також аналітичні матеріали, що стосуються предмета аудиту.

Обсяг коштів, досліджених під час проведення аудиту, становив 8,8 млн гривень.

Об'єкт аудиту: Чорноморський біосферний заповідник (далі – Заповідник).

Критерії оцінки:

щодо законності: стан дотримання об'єктами аудиту норм та положень чинного законодавства;

щодо ефективності та результативності:

- співвідношення між результатами діяльності Заповідника та використаним обсягом коштів для досягнення цих результатів;

- відповідність фактично досягнутих Заповідником результатів діяльності запланованим;

- стан досягнення Заповідником запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

Початкові обмеження щодо проведення аудиту:

- *часові:* 2014–2015 роки та I півріччя 2016 року.

- *територіальні:* Херсонська область.

Методи проведення аудиту: моніторинг нормативно-правових, розпорядчих актів та інших документів, пов'язаних з предметом аудиту; аналіз документів щодо організації роботи та виконання покладених на об'єкт аудиту завдань та повноважень; аналіз договірних відносин у цій сфері; аналіз фінансової, бюджетної, статистичної та іншої звітності, що стосується предмета аудиту; проведення контрольного заходу на визначеному об'єкті аудиту; опитування, обстеження та порівняння; отримання усних і письмових пояснень відповідальних посадових осіб.

Джерела інформації: нормативно-правові, розпорядчі акти та інші документи, що стосуються предмета аудиту; дані бухгалтерського та аналітичного обліку об'єкта аудиту; фінансова, бюджетна та інша звітність об'єкта аудиту; статистична, аналітична та інша інформація; матеріали попередніх аудитів, перевірок, проведених контролюючими органами; пояснення відповідальних посадових осіб.

Аудит ефективності використання коштів державного бюджету Чорноморським біосферним заповідником Рахунковою палатою проведено вперше.

За результатами проведеного аудиту складено акт, який підписано без зауважень.

ВСТУП

Природно-заповідний фонд України представлений понад вісьма тисячами природних територій та штучно створеними об'єктами місцевого, регіонального та загальнодержавного значення¹.

Водночас серед загальної кількості природоохоронних територій та об'єктів міжнародне значення надається тільки біосферним заповідникам, які належать до Всесвітньої мережі біосферних резерватів, через їх виняткове значення для збереження найбільш типових природних комплексів біосфери світу.

Одним із найстаріших біосферних заповідників та найбільшим за територією є Чорноморський біосферний заповідник, який діє з 1927 року та включений до Всесвітньої мережі біосферних резерватів з 1985 року² (рис. 1).



Рис. 1. Схема району Чорноморського біосферного заповідника.

Чорноморський біосферний заповідник розташований на півдні України. Територія Заповідника простягається вздовж північного узбережжя Чорного моря від південного берега Дніпро-Бузького лиману до східного берега Тендрівської затоки.

¹ Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2013 році (www.menr.gov.ua).

² Чорноморський державний заповідник утворений Постановою РНК УРСР від 14.07.27 № 172 "Про утворення надморських заповідників на берегах Чорного та Азовського морів". Розпорядженням Ради Міністрів УРСР від 09.08.58 № 946-р Чорноморський державний заповідник переданий Академії наук УРСР. Постановою Президії Академії наук України від 25.11.83 № 538 Чорноморський державний заповідник та Ягорлицький державний орнітологічний заказник організовано у Чорноморський державний біосферний заповідник НАН України. У 1985 році Чорноморський державний біосферний заповідник включено до Всесвітньої мережі біосферних резерватів в рамках програми ЮНЕСКО "Людина і біосфера" (сертифікат ЮНЕСКО від 15.02.85).

До території Заповідника належать Тендрівська та Ягорлицька затоки Чорного моря, острови, розташовані в цих затоках, а також п'ять материкових ділянок: Волижин ліс, Івано-Рибальчанська, Потіївська, Соланоозерна та Ягорлицький Кут.

Постановою Кабінету Міністрів України від 23.11.95 № 935 "Про заходи щодо охорони водно-болотних угідь, які мають міжнародне значення" Тендрівську та Ягорлицьку затоки внесено до Переліку водно-болотних угідь, що мають міжнародне значення головним чином як місця оселень водоплавних птахів.

Крім того, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28.08.2013 № 650-р науковий об'єкт "Природний комплекс аренних ділянок та пов'язані з ними узбережжя Чорноморського біосферного заповідника (м. Гола Пристань Херсонської області)" внесений до Державного реєстру наукових об'єктів, що становлять національне надбання³.

За період існування Заповідника на його території відмічено 306 видів птахів, з яких 60 занесені до Червоної книги України (приблизно 73 відс. загальної кількості видів птахів, що охороняються в Україні)⁴. Серед рослин, що зростають на території Чорноморського біосферного заповідника, 44 види охороняються на державному та міжнародному рівнях, з них: 30 видів занесені до Червоної книги України, 16 видів – до Європейського Червоного списку, 6 видів – до Світового переліку видів, які підлягають охороні. У заповіднику відмічено більше 60 видів ссавців, серед них 18 видів занесені до Червоної книги України та більше 25 видів охороняються згідно з Конвенцією про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі.

Враховуючи викладене та зважаючи на необхідність забезпечення сталого функціонування, збереження і охорони Чорноморського біосферного заповідника (як національного надбання України, так і міжнародної природної спадщини), фінансування якого здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, здійснення зазначеного заходу державного зовнішнього контролю (аудиту) є суспільно необхідним та економічно обґрунтованим.

³ Згідно з Законом України від 26.11.2015 № 848-VIII "Про наукову і науково-технічну діяльність" (ст. 16) науковий об'єкт, що становить національне надбання, – це унікальний об'єкт, що не піддається відтворенню, втрата або руйнування якого матиме серйозні негативні наслідки для розвитку науки та суспільства. Фінансування заходів з утримання, збереження і розвитку наукових об'єктів, включених до Державного реєстру наукових об'єктів, що становлять національне надбання, здійснюється за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством.

⁴ Юрченко А.П., директор Чорноморського біосферного заповідника, "Чорноморський біосферний заповідник НАН України: минуле, сьогодення, плани"// Природний альманах. Збірник наукових праць. – 2012.

1. ОЦІНКА СТАНУ ЗАКОНОДАВЧОГО, НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЧОРНОМОРСЬКОГО БІОСФЕРНОГО ЗАПОВІДНИКА

Правові основи організації, охорони, ефективного використання **природно-заповідного фонду** України, відтворення його природних комплексів та об'єктів **визначає Закон України** від 16.06.1992 № 2456 "**Про природно-заповідний фонд України**" (далі – Закон № 2456).

Відповідно до Закону № 2456 природно-заповідний фонд становлять ділянки суші і водного простору, природні комплекси та об'єкти яких мають особливу природоохоронну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність і виділені з метою збереження природної різноманітності ландшафтів, генофонду тваринного і рослинного світу, підтримання загального екологічного балансу та забезпечення фонового моніторингу навколишнього природного середовища.

Стаття 3 Закону № 2456 відносить до природно-заповідного фонду України:

➤ **природні території та об'єкти** – природні заповідники, **біосферні заповідники**, національні природні парки, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища;

➤ штучно створені об'єкти – ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки, пам'ятки природи, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва.

Відповідно до статті 17 Закону № 2456 **біосферні заповідники є природоохоронними, науково-дослідними установами міжнародного значення**, що створюються з метою збереження в природному стані найбільш типових природних комплексів біосфери, здійснення фонового екологічного моніторингу, вивчення навколишнього природного середовища, його змін під дією антропогенних факторів.

Згідно з статтею 53 Закону № 2456 **рішення про створення** природних заповідників, національних природних парків, а також щодо інших територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення **приймаються Президентом України**.

Указом Президента України від 26.11.93 № 563 "Про біосферні заповідники в Україні" затверджено Перелік біосферних заповідників в Україні, що включені Бюро Міжнародної координаційної ради з програми ЮНЕСКО "Людина та біосфера" до міжнародної мережі біосферних заповідників, створеної з метою збереження природи і проведення наукових досліджень у найцінніших екосистемах. Затвердженим переліком передбачено також Чорноморський біосферний заповідник, розташований у Миколаївській та Херсонській областях, загальною площею 87 348 га, у тому числі площею заповідної зони – 57 048 га.

Указами Президента України від 12.05.98 № 457 та від 25.02.2009 № 100 "Про розширення території Чорноморського біосферного заповідника"

територія Заповідника розширена на 13 461 га та на 20 125,8 га, відповідно, з наданням цих земель в його постійне користування.

Згідно зі статтею 12 Закону № 2456 управління біосферними заповідниками здійснюється їх спеціальними адміністраціями. Спеціальні адміністрації очолюють керівники, які призначаються за погодженням із центральним органом виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища.

До складу спеціальної адміністрації входять відповідні підрозділи: наукові, екологічної освіти, служби охорони, господарського та іншого обслуговування.

Спеціальні адміністрації здійснюють управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду відповідно до положень про території та об'єкти природно-заповідного фонду і проектів організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Так, відповідно до статті 5 Закону № 2456, у положеннях про території та об'єкти природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, які розробляються відповідно до цього Закону і затверджуються центральним органом виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища, визначаються їх завдання, науковий профіль, характер функціонування і режим територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Згідно зі статтею 14 Закону № 2456 проект організації території об'єкта природно-заповідного фонду розробляється з метою визначення та обґрунтування заходів щодо провадження відповідно до законодавства та вимог міжнародних договорів природоохоронної, науково-дослідної, рекреаційної, господарської діяльності, охорони, відтворення та використання природних комплексів та об'єктів, які передбачається здійснити протягом п'яти років, а також стратегії розвитку об'єкта природно-заповідного фонду на десять років.

Протягом 2014–2015 років Заповідник діяв відповідно до положення, затвердженого наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 08.05.2009 № 218, починаючи з 2016 року діє відповідно до Положення, затвердженого наказом Мінприроди від 04.12.2015 № 471.

При цьому аудитом встановлено, що проект організації території Чорноморського біосферного заповідника не розроблено та не затверджено, що за поясненням адміністрації Заповідника обумовлено відсутністю бюджетних призначень на його розроблення⁵.

Водночас результати аудиту засвідчують, що для розв'язання нагальних питань розроблення проектів організації територій **об'єкта природно-**

⁵ Під час проведення аудиту Заповідником укладено договір з Державним підприємством "Інститут еволюційної екології Національної академії наук України" на виготовлення проекту організації території заповідника, який, станом на 30.06.2016, знаходився на підписанні.

заповідного фонду необхідно **закріпити законодавчі повноваження** за центральним органом виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища щодо забезпечення спеціалізованими проектними та науковими установами розроблення проектів організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Згідно з чинним Положенням Заповідник є бюджетною, неприбутковою, природоохоронною, науково-дослідною установою міжнародного значення і належить до природно-заповідного фонду України (пункт 1.9.).

Заповідник є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в територіальному органі Казначейства та утримується за рахунок коштів державного бюджету, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, штампи та офіційну емблему, що реєструються в установленому порядку, та бланки (пункт 1.10.).

Заповідник віднесено до сфери управління Національної академії наук України (пункт 1.11.). Управління Заповідником здійснюється відповідно до вимог законодавства спеціальною адміністрацією (далі – адміністрація).

Адміністрацію очолює директор, який в установленому порядку призначається на посаду та звільняється з посади НАН України за погодженням з Мінприроди відповідно до законодавства України (пункт 3.2.).

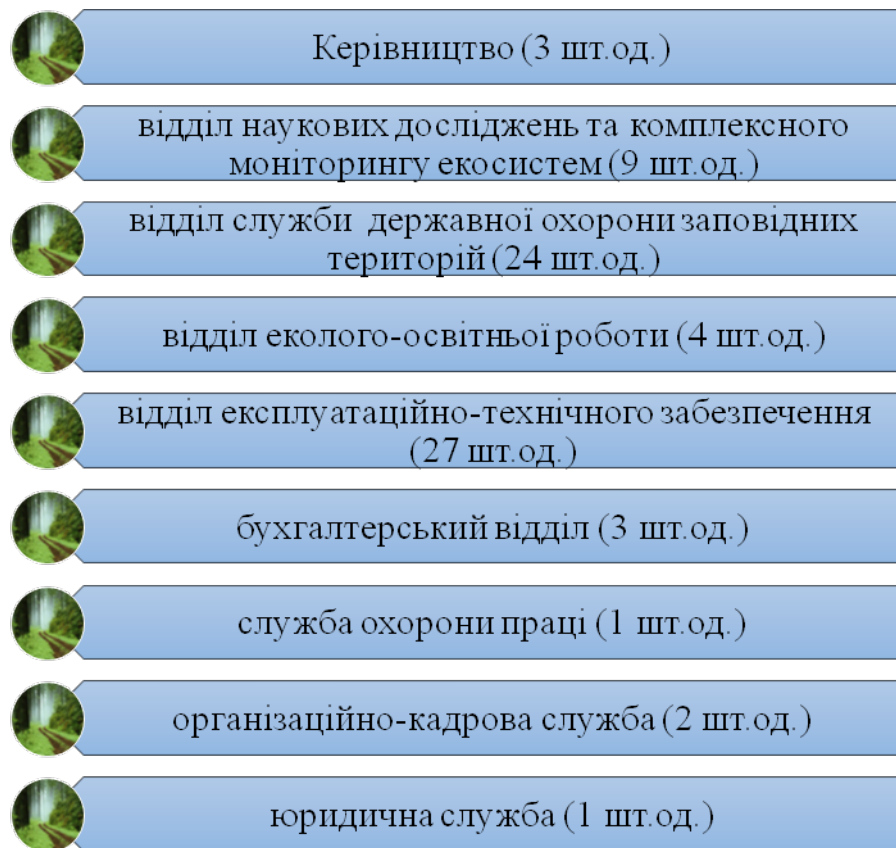


Рис. 2. Структура Чорноморського біосферного заповідника, станом на 01.06.2016.

Директор Заповідника несе персональну відповідальність за виконання покладених на Заповідник завдань (пункт 3.4.), в тому числі за: дотримання встановленого заповідного режиму; збереження і охорону території

та об'єктів Заповідника; збереження та розвиток наукового об'єкта Заповідника, що становить національне надбання України; організацію та проведення природоохоронних заходів, науково-дослідних, господарських та інших робіт; збереження закріпленого за Заповідником державного майна і забезпечення протипожежної безпеки його об'єктів та територій; забезпечення охорони праці та створення належних соціально-побутових і виробничих умов для працівників Заповідника тощо.

Статтею 42 Закону № 2456 визначено, що основні напрями наукових досліджень на територіях біосферних заповідників визначаються з урахуванням програм і планів науково-дослідних робіт, які затверджуються Національною академією наук України та центральним органом виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Згідно зі статтею 43 Закону № 2456 **основною формою узагальнення результатів наукових досліджень та спостережень** за станом і змінами природних комплексів, виконаних у біосферних заповідниках, **є їх літописи природи**, матеріали яких використовуються для оцінки стану навколишнього природного середовища, розроблення заходів щодо охорони та ефективного використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки.

Відповідно до Положення про наукову та науково-технічну діяльність природних і біосферних заповідників та національних природних парків, затвердженого наказом Міністерства екології та природних ресурсів України 29.10.2015 № 414 та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 18.11.2015 за № 1444/27889, **матеріали літописів природи використовуються для оцінки стану навколишнього природного середовища**, розроблення наукових рекомендацій та заходів щодо охорони та ефективного використання природних ресурсів, видів флори та фауни, забезпечення екологічної безпеки тощо. **Найбільш цікава інформація** про виконання заходів з наукової та науково-технічної діяльності **розміщується на веб-сайтах** установ природно-заповідного фонду або на офіційних веб-сайтах органів державної влади, до сфери управління яких вони належать.

Статтею 46 Закону № 2456 встановлено, що **фінансування заходів, зокрема, щодо біосферних заповідників, здійснюється за рахунок державного бюджету України**. Для цієї мети можуть також залучатися кошти бюджету Автономної Республіки Крим, місцевих бюджетів, позабюджетних і благодійних фондів, кошти підприємств, установ, організацій та громадян.

Згідно із статтею 47 Закону № 2456 **кошти (в тому числі в іноземній валюті), одержані біосферними заповідниками, зокрема, від наукової, природоохоронної, туристсько-екскурсійної, рекламно-видавничої та іншої діяльності в межах заповідних територій та об'єктів, що не суперечить їх цільовому призначенню, є їх власними коштами**. Ці кошти не підлягають вилученню і використовуються для здійснення заходів щодо охорони відповідних територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Водночас **аудитом встановлено, що термін виконання** Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі

України на 2000–2015 роки, яку було прийнято з урахуванням рекомендацій Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття щодо питання формування Всеєвропейської екологічної мережі як єдиної просторової системи територій країн Європи з природним або частково зміненим станом ландшафту, **закінчився**. При цьому **цільова екологічна програма розвитку заповідної справи в Україні також відсутня**. Зазначене посилює ризики **неналежного фінансового забезпечення діяльності біосферних заповідників**, у першу чергу як елементів природно-заповідного фонду України та її екологічної мережі.

Враховуючи, що Заповідник є часткою Всесвітньої мережі біосферних резерватів, з метою **врегулювання** на національному рівні **особливостей їх діяльності** (в умовах оптимізації видатків загального фонду державного бюджету та необхідності зміни підходів до їх фінансового забезпечення) необхідно розробити законопроект та прийняти закон України "Про біосферний резерват", який визначить біосферний резерват як складову екологічної мережі.

Таким чином, проведений аудит засвідчив, що протягом 2014–2015 років та I півріччя 2016 року Заповідник діяв відповідно до затвердженого Міністерством екології та природних ресурсів положення. З метою управління цим об'єктом природно-заповідного фонду органом його управління – НАН України створено адміністрацію заповідника та структурні підрозділи, передбачені Законом України "Про природно-заповідний фонд".

Водночас діяльність в умовах відсутності затвердженого проекту організації території Заповідника створює ризики щодо виконання основних його завдань, ефективної реалізації природоохоронної, науково-дослідної, рекреаційної, господарської діяльності та забезпечення охорони, відтворення та використання природних комплексів і об'єктів, які знаходяться в його межах.

2. ОЦІНКА СТАНУ ПЛАНУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ЧОРНОМОРСЬКИМ БІОСФЕРНИМ ЗАПОВІДНИКОМ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

Згідно зі статтею 46 Закону № 2456 фінансування заходів щодо біосферних заповідників здійснюється за рахунок державного бюджету України.

Аудитом встановлено, що впродовж 2014–2015 років та I півріччя 2016 року Заповідник був розпорядником коштів Державного бюджету України нижчого рівня за бюджетною програмою за КПКВК 6541030 "Фундаментальні дослідження, прикладні наукові і науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням, підготовка наукових кадрів, фінансова підтримка розвитку наукової інфраструктури та наукових об'єктів, що становлять національне надбання, забезпечення діяльності наукових бібліотек".

Управління бюджетними коштами за КПКВК 6541030, організація та

координація роботи Заповідника здійснювались у 2014–2015 роках та I півріччі 2016 року Національною академією наук України, як головним розпорядником бюджетних коштів та відповідальним виконавцем цієї бюджетної програми.

Інформація про потребу, затверджені та касові видатки Заповідника у 2014–2015 роках та I півріччі 2016 року наведена в табл. 1.

Таблиця 1

Рівень забезпечення видатків на функціонування Чорноморського біосферного заповідника у 2014–2015 роках та I півріччі 2016 року

тис. грн

Роки	Потреба в коштах	Затверджені бюджетні асигнування	Відсоток забезпечення	Касові видатки	Відсоток до асигнувань
2014	4 515,5	3 939,9	87,3	3 862,0	98,0
2015	5 231,4	3 526,5	67,4	3 525,3	99,9
2016	6 058,8	3 725,4	61,5	1 461,7	39,2
<i>I півріччя 2016</i>	-	2 116,0	-	1 461,7	69,1
Разом 2014–2016	15 805,7	11 191,8	70,8	-	-
<i>Разом 2014-2015 і I півріччя 2016</i>	-	9 582,4	-	8 849,0	92,3

Як свідчать наведені дані, **річна потреба** в коштах державного бюджету на 2014–2016 роки за КПКВК 6541030 була визначена Заповідником у загальній сумі **15 805,7 тис. грн**, яка врахована Національною академією наук України при затвердженні кошторисів на **70,8 відсотка**.

При цьому, якщо потреба на 2014 рік була забезпечена кошторисними призначеннями на рівні 87,3 відс., то у 2016 році – 61,5 відсотка.

Впродовж 2014–2016 років при затвердженні кошторисів за КПКВК 6541030 за загальним фондом потреба Заповідника в коштах на здійснення капітальних видатків не забезпечена.

Разом з тим результати аудиту засвідчили, що Заповідником, як розпорядником бюджетних коштів за КПКВК 6541030, в недотримання вимог пункту 22 Порядку № 228⁶ при складанні проектів кошторисів не забезпечено здійснення обґрунтованих розрахунків за кожним кодом економічної класифікації видатків, які необхідно деталізувати за видами та кількістю товарів у проектах кошторисів установи.

Крім того, аудит засвідчив, що **планова калькуляція кошторисної вартості наукових робіт при оформленні технічного завдання та заявки здійснювалась Заповідником без деталізації розрахунків за кожною із**

⁶ Пунктом 22 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.02 № 228, визначено, що показники видатків, включених до проекту кошторису, повинні бути обґрунтовані відповідними розрахунками за кожним кодом економічної класифікації видатків.

статей витрат, чим не дотримано вимоги Типового положення з планування, обліку і калькулювання собівартості науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.07.96 № 830, зі змінами (далі – Типове положення № 830).

Джерелами формування **спеціального фонду** Заповідника у досліджуваному періоді були надходження від послуг із відвідування еколого-освітнього центру та реалізації металобрухту. В цілому, протягом 2014–2015 років та I півріччя 2016 року надходження спеціального фонду становили 23,8 тис. грн, касові видатки проведено в сумі 21,5 тис. гривень.

Водночас встановлено, що **облік надання платних послуг** із відвідування еколого-освітнього центру за видами надання послуг та пільговими категоріями **не ведеться, чим не дотримано вимоги наказу** директора Заповідника від 10.06.2013 № 40 "Про встановлення цін на платні послуги населенню" (із змінами).

Крім того, **вартість надання послуг** з відвідування еколого-освітнього центру Заповідником **обраховувалась без економічного обґрунтування**, зокрема витрат на освітлення, опалення, водопостачання, амортизації основних засобів.

У цілому за 2014–2015 роки та I півріччя 2016 року **касові видатки** Заповідника за КПКВК 6541030 становили **8 849,0 тис. грн**, або 92,3 відс. затверджених на цей період (табл. 2).

Таблиця 2

**Річна потреба, затверджені асигнування та касові видатки
Чорноморського біосферного заповідника за 2014–2015 роки та I півріччя
2016 року в розрізі статей витрат**

Видатки	Потреба	Затверджено кошторисом з урахуванням змін	Надійшло коштів за звітний період	Касові видатки
Оплата праці з нарахуваннями	10 057,4	7 474,0	7 472,3	7 472,3
Предмети, матеріали, обладнання та інвентар	1 525,7	516,0	505,0	501,4
Оплата послуг (крім комунальних)	2 158,7	1 306,3	593,4	593,4
Видатки на відрядження	68,5	18,4	16,9	16,9
Оплата електроенергії	259,4	225,4	224,5	224,5
Оплата природного газу	23,2	19,3	19,3	19,3
Оплата інших енергоносіїв	13,9	5,5	5,5	5,5
Окремі заходи (навчання з сертифікатом)	0,0	2,2	1,8	1,8
Інші поточні видатки	10,6	15,3	13,9	13,9
Придбання обладнання і предметів довгострокового користування	1 488,3	0,0	0,0	0,0

тис. грн

Продовження таблиці 2

Видатки	Потреба	Затверджено кошторисом з урахуванням змін	Надійшло коштів за звітний період	Касові видатки
Капітальний ремонт інших об'єктів	200,0	0,0	0,0	0,0

Основною складовою видатків у їх загальній структурі були заробітна плата із нарахуваннями на неї, частка яких становить 84,4 відсотка (діаграма).

Діаграма. Структура видатків Чорноморського біосферного заповідника за економічною класифікацією



Станом на 31.12.2015 у штаті Заповідника рахувалось 74 штатні одиниці, з них чисельність усіх працівників за списком (за основним місцем роботи) – 64 (табл. 3).

Таблиця 3

Дані щодо зміни штатної чисельності Чорноморського біосферного заповідника впродовж 2014–2015 років та I півріччя 2016 року

Роки	Кількість одиниць за штатом	Кількість зайнятих посад	Кількість вакантних посад
2014	74	67	7
2015	74	64	10
I півріччя 2016	74	69	5

Так, фонд оплати праці Заповідника без нарахувань на неї протягом 2014–2015 років та I півріччя 2016 року становив 5 656,3 тис. грн, у тому числі у 2014 році – 2 321,7 тис. грн, у 2015 році – 2 283,7 тис. грн, за I півріччя 2016 року – 1 050,9 тис. гривень (табл. 4).

Фонд оплати праці Чорноморського біосферного заповідника в розрізі структурних підрозділів його адміністрації

Структурний підрозділ	Штат. од* (вакансія)	2014 рік		2015 рік		6 міс. 2016 року		Середня місячна зарплата
		тис. грн	питома вага	тис. грн	питома вага	тис. грн	питома вага	
Усього, у т.ч.:	74	2 321,7		2 283,7		1050,9		2,5
Керівництво	3 (0,5)	147,4	6,3	166,1	7,3	73,0	7,0	4,3
Відділ наукових досліджень та комплексного моніторингу екосистем	9	486,2	20,9	537,5	23,5	279,8	26,6	4,8
Відділ служби державної охорони заповідної території	24 (2)	604,4	26,0	580,0	25,4	258,9	24,6	2,0
Відділ еколого-освітньої роботи	4 (1)	123,9	5,4	130,3	5,7	46,1	4,3	2,5
Відділ експлуатаційно-технічного забезпечення	27	712,7	30,8	672,9	29,5	319,3	30,4	2,1
Бухгалтерський відділ	3	169,4	7,3	117,5	5,1	40,4	3,9	3,6
Служба охорони праці	1 (0,5)	11,5	0,5	10,4	0,5	6,8	0,6	1,0
Організаційно-кадрова служба	2	37,7	1,6	37,8	1,6	13,2	1,3	1,5
Юридична служба	1 (1)	28,5	1,2	31,2	1,4	13,4	1,3	2,4
Середня зарплата по Україні**		3,5		4,2		4,7		3,8
Середня зарплата по Херсонській області**		2,6		3,1		3,6		2,8

* Станом на 01.06.2016.

** Дані Державної служби статистики України.

Наведені дані свідчать, що основну питому вагу фонду оплати праці становить відділ експлуатаційно-технічного забезпечення (30 відс.), відділ служби державної охорони заповідних територій (26 відс.) і відділ наукових досліджень та комплексного моніторингу екосистем (24 відсотки).

При цьому середня заробітна плата в межах фонду оплати праці посад Заповідника у 1,5 раза менше середньої зарплати по Україні та на 10 відс. менше середньої зарплати по регіону, що ускладнює залучення фахових спеціалістів та створює ризики якості виконання ними посадових обов'язків.

На придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю, а також оплату послуг (крім комунальних) Заповідником протягом 2014–2015 років та I півріччя 2016 року витрачено 1 094,8 тис. грн, або 12,4 відс. касових видатків.

Водночас під час використання зазначених бюджетних коштів Заповідником внаслідок недостатнього внутрішнього контролю у 2014–2015 роках були допущені окремі випадки недотримання вимог статті 9 Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" на загальну суму 54,9 тис. грн, які були усунені під час аудиту, а також випадки неекономного використання бюджетних коштів, зокрема, на:

- оплату послуги з охорони території та акваторії Заповідника на суму **186,0 тис. грн**⁷, незважаючи на функціонування власної служби державної охорони заповідних територій;

- оплату юридично-консультаційних послуг використано 7,0 тис. гривень.

Аудит також засвідчив **недостатній рівень роботи Заповідника щодо оформлення прав держави на об'єкти нерухомості**. Так, з 57 наявних у Заповідника об'єктів реєстрація права власності на нерухоме майно в органах державної реєстрації не проведена по **11 об'єктах** площею **364,4 кв. м**, що є свідченням недотримання вимог статті 3 Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" і створює ризики втрати державного майна.

Таким чином, **Чорноморський біосферний заповідник протягом 2014–2015 років та I півріччя 2016 року був забезпечений коштами державного бюджету в середньому на 71 відс. визначеної ним потреби для виконання визначених йому завдань.**

Видатки Заповідника протягом зазначеного періоду становили **8 849,0 тис. грн, або 92,3 відс.**, затверджених асигнувань на цей період, з яких **84 відс.** становили видатки на оплату праці та нарахування на неї. Капітальні видатки Заповіднику не затверджувались та не здійснювались.

При цьому в умовах недофінансування та недостатнього рівня внутрішнього контролю використання бюджетних коштів здійснювалося Заповідником, в окремих випадках, з недотриманням норм чинного законодавства, а також неекономно.

Водночас, Заповідником протягом періоду, що підлягав аудиту, не вживались заходи щодо залучення додаткових джерел фінансування його діяльності та збільшення обсягів надходжень до спеціального фонду.

Зокрема, як об'єкт Всесвітньої мережі біосферних резерватів у досліджуваному періоді Чорноморський біосферний заповідник проводив

⁷ Чорноморський біосферний заповідник у 2014 та 2015 роках укладав договори з приватним підприємством про надання послуг охорони, згідно з якими підприємство бере на себе обов'язки із забезпечення комплексної охорони на об'єкті – території та акваторії Заповідника (с. Залізний Порт ділянка Потіївська) шляхом: патрулювання – на плавзасобах Замовника, патрулювання на автотранспорті Виконавця узбережжя Тендерівської затоці, встановлення тимчасових блок-постів на території, що охороняється згідно з дислокацією.

міжнародну діяльність на недостатньому рівні, зокрема, не проводилась робота з підготовки проектів-запитів на отримання міжнародних грантів та проведення спільних наукових досліджень.

3. СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЧОРНОМОРСЬКИМ БІОСФЕРНИМ ЗАПОВІДНИКОМ ЗБЕРЕЖЕННЯ ПРИРОДНИХ ТЕРИТОРІЙ ТА ОБ'ЄКТІВ, ВИКОНАННЯ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ЗАВДАНЬ

Згідно із підпунктом 2.2. пункту 2 затвердженого Положення про Чорноморський біосферний заповідник (далі – Положення), його основними завданнями є:

- **збереження та охорона** унікальних природних комплексів, розташованих на його території, з усією сукупністю їх компонентів, підтриманих процесів і явищ, що в них відбуваються; розробка наукових засад охорони навколишнього природного середовища; стримання процесів антропогенної трансформації, підтримання встановленого заповідного режиму; забезпечення умов для відтворення, збереження генофонду рідкісних та типових видів рослин і тварин, у тому числі занесених до Червоної книги України та в міжнародні червоні списки, відновлення та збереження природних оселень;

- **проведення фундаментальних та прикладних наукових досліджень** для вивчення природних процесів, розробки наукових основ охорони, відтворення і використання природних ресурсів та об'єктів, сприяння сталому розвитку регіону;

- **здійснення екологічної освітньо-виховної роботи**, сприяння підготовці наукових кадрів і спеціалістів у галузі охорони навколишнього природного середовища та заповідної справи, сприяння науково-технічному прогресу та соціально-економічному і духовному розвитку суспільства.

Відповідно до чинного Положення на території Заповідника відповідно до природоохоронного законодавства виділяються три функціональні зони (пункт 4.3.): заповідна, буферна та антропогенних ландшафтів.

Довідково. Згідно зі статтею 18 Закону № 2456 для біосферних заповідників устанавлюється диференційований режим охорони, відтворення та використання природних комплексів згідно з функціональним зонуванням:

заповідна зона – включає території, призначені для збереження і відновлення найбільш цінних природних та мінімально порушених антропогенними факторами природних комплексів, генофонду рослинного і тваринного світу; її режим визначається відповідно до вимог, встановлених для природних заповідників;

буферна зона – території, виділені з метою запобігання негативному впливу на заповідну зону господарської діяльності на прилеглих територіях; її режим визначається відповідно до вимог, встановлених для охоронних зон природних заповідників;

зона антропогенних ландшафтів – території традиційного землекористування, лісокористування, водокористування, місць поселення, рекреації та інших видів господарської діяльності, в ній забороняється мисливство.

У заповідній зоні біосферних заповідників забороняється проведення рубок головного користування та всіх видів поступових та суцільних рубок, вирубування дуплястих дерев, а також добування піску та гравію в річках та інших водоймах⁸.

Положенням про Заповідник до заповідної зони віднесено 90 634,8 га площі Заповідника, до буферної зони належить акваторія Ягорлицької затоки Чорного моря площею 18 620 га, а до зони антропогенних ландшафтів – ділянка в західній частині острова Тендрівська коса та інші суходільні території навколо Заповідника, що не відносяться до буферної або заповідної зон⁹.

Аудитом встановлено, що фактична **площа території природно-заповідного фонду Заповідника становить 109 254,8 га**, з них 90 634,8 га, або 83 відс., є заповідними територіями, з яких 75 815 га припадає на акваторії Чорного моря, Тендрівської та Ягорлицької заток, 14 819 га займають суходільні ділянки та території островів Тендра, Бабин, Смалений, Орлів, Довгий, Круглий, Кінських та Єгипетських островів, 18 620 га, або 17 відс. – буферна зона, передана в користування Заповідника без вилучення. Крім того, навколо Заповідника створена охоронна зона площею 9 278 гектарів.

При цьому правоустановчі документи оформлено на **69 058,0 га**, що становить **76,2 відс. площі території природно-заповідного фонду Заповідника (90 634,8 га)**, що створює ризики забезпечення державної охорони заповідного фонду площею 21 552,8 га.

Грошова оцінка земельних ділянок площею 21 522,8 га, що використовуються Заповідником, не проводилась, земельні ділянки на балансі Заповідника не рахуються, чим не дотримано вимоги статті 9 Закону України від 16.07.99 № 996 "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні".

Отже, з метою усунення ризиків як втрати державної власності, так і незабезпечення державної охорони заповідного фонду необхідно законодавчо закріпити за центральним органом виконавчої влади в галузі регулювання земельних відносин повноваження щодо забезпечення спеціалізованими проектними та науковими установами розроблення відповідних проектів землеустрою та проведення грошової оцінки земель територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Крім того, аудитом встановлено, що Заповідником у 2011 році без згоди НАН України було укладено договір про встановлення земельного сервітуту з землекористувачами сусідньої земельної ділянки **на проїзд транспортними засобами та прохід через заповідну територію Заповідника¹⁰.**

⁸ З урахуванням змін, внесених Законом України від 09.04.2015 № 323-VIII "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони біорізноманіття".

⁹ Згідно з указами Президента України від 26.11.93 № 563, від 12.05.98 № 457 та від 25.02.2009 № 100 загальна площа заповідника має становити 120 937,8 га.

¹⁰ Земельний сервітут – право обмеженого користування чужою земельною ділянкою або її частиною. Земельний сервітут обмежує право власності на земельну ділянку і є безстроковим.

Довідково. 3 липня 2015 року Заповідником приймалися заходи щодо припинення дії договору земельного сервітуту. На момент аудиту питання розглядається у Вищому спеціалізованому суді України з розгляду цивільних і кримінальних справ.

Згідно зі статтею 60 Закону № 2456 охорона біосферних заповідників, управління якими здійснюється спеціальними адміністраціями, покладається на служби їх охорони.

Основними завданнями служби держохорони є¹¹:

- забезпечення додержання режиму охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду України;
- попередження та припинення порушень природоохоронного законодавства.

Штатним розписом Заповідника передбачено склад відділу служби державної охорони заповідних територій у кількості 24 шт. од., у тому числі: начальник відділу (1), заступник начальника відділу (1), головний природознавець (1), технік (1), старший інспектор (1), інспектор (1), егер (18 шт. одиниць).

У досліджуваному періоді працівниками відділу охорони Заповідника було складено 37 протоколів про адміністративне правопорушення, передбачене статтею 91 Кодексу України про адміністративні правопорушення, з них: 19 протоколів за **незаконне рибальство** на території Заповідника, 15 протоколів за **прохід заповідними акваторіями** без оформлення дозволу, один протокол за **порушення гідрологічного режиму** Заповідника та 2 протоколи за **незаконне мисливство** в охоронній зоні Заповідника.

Впродовж 2014–2015 років та I півріччя 2016 року (станом на 01.08.2015) зазначеною службою Заповідника вилучено 177 одиниць знярядь лову, а саме: у 2014 році – 22, 2015 році – 117, за 6 місяців 2016 року – 38 одиниць.

Крім того, складено 12 актів про вилучення природних ресурсів або продукції, що з них вироблена, знярядь незаконного добування (заготівлі) природних ресурсів, транспортних (у тому числі плавучих) засобів, зброї та боєприпасів, а саме: сіток рибальських – 27 шт.; ятерів краветкових – 71 шт.; плавзасобів – 4 шт.; двигунів до плавзасобів – 3 шт.; рушниць мисливських – 2 шт.; набоїв мисливських – 58 штук.

Усі протоколи направлені за належністю до суду. За результатами розгляду адміністративних справ судами різних інстанцій постановлено накладання адміністративного стягнення у виді штрафу за 22-ма справами, або 59,0 відс. складених Заповідником (37 протоколів) **на загальну суму штрафів 3,6 тис. грн та відшкодування** заподіяної шкоди на суму **0,6 тис. гривень**.

На момент проведення аудиту 12 справ знаходяться на розгляді в судах та 3 справи повернуто Заповіднику в зв'язку з тим, що працівниками відділу служби державної охорони заповідних територій **допускались помилки** при оформленні протоколів про адміністративне правопорушення.

¹¹ Положення про службу державної охорони природно-заповідного фонду України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 14.07.2000 № 1127.

Враховуючи, що за загальним правилом адміністративне стягнення може бути накладене не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, допущення помилок при оформленні протоколів **призвело до уникнення правопорушниками відповідальності.**

Крім того, аудитом встановлені численні випадки **недотримання** Заповідником **вимог Порядку** обліку, зберігання, оцінки конфіскованого та іншого майна, що переходить у власність держави, і розпорядження ним, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.08.98 № 1340 (далі – Порядок № 1340), та **Порядку** зберігання вилучених під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення речей і документів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.01.2012 № 17 (далі – Порядок № 17), зокрема:

✓ у **недотримання пункту 2 Порядку № 1340** Заповідником облік вилученого та конфіскованого майна (вилучених знарядь лову та іншого майна) на позабалансових рахунках "Товарно-матеріальні цінності, прийняті на відповідальне зберігання" у 2014 році та до серпня 2015 року не вівся;

✓ у **недотримання вимог пунктів 2 та 8 Порядку № 1340** Заповідником не проводиться попередня оцінка вилучених у правопорушників знарядь незаконного добування природних ресурсів;

✓ у **недотримання вимог пункту 2 Порядку № 1340 та пункту 5 Порядку № 17** Заповідником не ведеться облік в книгах обліку речей і документів, вилучених під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення за видами майна із зазначенням відмінних ознак, попередньої вартості, місця його знаходження, які нумеруються, прошнуровуються, засвідчуються підписом керівника відповідного уповноваженого органу або його підрозділу і скріплюються печаткою. Також вилучені речі не упаковані, чим **не дотримано вимоги пункту 8 Порядку № 17;**

✓ у **недотримання вимог Порядку № 17, зокрема:**

- **пункту 3** – приміщення, в якому зберігається вилучене майно, не відповідає встановленим нормам, а саме: не обладнане охороною та протипожежною сигналізацією. Крім того, передбачені пунктом 3 **спеціальні сейфи** (металеві шафи) достатнього розміру також **відсутні** у приміщеннях Заповідника, при цьому пунктом 9 передбачено заборону зберігання речей і документів в умовах, що можуть призвести до їх знищення та псування;

- **пункту 4** – директором Заповідника не визначено відповідним наказом відповідальну особу за зберігання вилучених речей і документів в обладнаному приміщенні;

- **пункту 8** – на кожну окремо вилучену річ і на кожний документ не прикріплюється бірка, в якій зазначаються номер книги обліку і порядковий номер запису про вилучення.

Як наслідок, аудитом встановлені випадки, коли інспектори передавали конфісковане майно на відповідальне зберігання до рішення суду особі, яка притягалася до адміністративної відповідальності, у тому

числі 8 човнів, 6 двигунів, 2 весла та 1,5 складометра осики¹², що **не відповідає вимогам статті 265 Кодексу України** про адміністративні правопорушення. При цьому **впродовж періоду, що підлягав аудиту, вилучення водних живих біоресурсів у осіб, які притягалися до адміністративної відповідальності, працівниками служби охорони заповідника не проводилось.**

Разом з тим комісія Національної академії наук України¹³, у підпорядкуванні якої перебуває згаданий науковий об'єкт, у 2015 році зауважила, що випадки браконьєрства на території Заповідника спостерігаються щорічно протягом багатьох років, фактично весь час протягом його існування.

Добування водних біоресурсів (вилов креветки та риби) – вид промислу, який історично є характерним для цієї місцевості. В складних сучасних соціально-економічних умовах виживання окремих громадян без використання наявних біоресурсів є проблематичним.

Це стосується і працівників егерської служби Заповідника, зарплата яких нижче межі виживання. Зокрема, у 2015 році правоохоронними органами був затриманий егер Заповідника за фактом браконьєрства у Заповіднику¹⁴.

При цьому аудитом встановлено, що відповідно до наказу директора Заповідника від 03.04.2015 № 10 "Щодо організації роботи відділу служби державної охорони заповідних територій у 2015 році" при виконанні службових обов'язків егері Заповідника використовували власні човни.

Водночас **плавзасоби, які перебувають у тимчасовому розпорядженні Заповідника, не обліковуються на його позабалансовому рахунку, компенсація власникам плавзасобів Заповідником не здійснювалась, що створює ризики законності діяльності та відшкодування понесених витрат егерями самостійно за рахунок незаконних джерел.**

Отже, проведений аудит засвідчив, **що Заповідником не забезпечується належний державний контроль за дотриманням встановленого режиму території Заповідника і його охоронних зон. Обсягу коштів державного бюджету, використаних на утримання служби державної охорони Заповідника (1 443,3 тис. грн), недостатньо для забезпечення ефективного державного контролю.**

При цьому для розв'язання нагальних питань щодо забезпечення належного державного контролю за дотриманням встановленого режиму території Заповідника і його охоронних зон, посилення дієвості служб державної охорони природно-заповідного фонду, в тому числі шляхом

¹² Відповідно до вимог п. 3 Порядку № 1340 вилучене (конфісковане) майно зберігається органами (організаціями) у власних (орендованих) спеціально обладнаних приміщеннях (на майданчиках) або передається ними для зберігання іншим організаціям за договорами.

¹³ Комісія Національної академії наук України з перевірки питань дотримання природоохоронного режиму в Чорноморському біосферному заповіднику НАН України створена розпорядженням Президії НАН України від 22.09.2015 № 583.

¹⁴ Станом на 01.07.2016 зазначена кримінальна справа розглядається судовими органами.

зміцнення організаційного, матеріально-технічного та фінансового забезпечення і посилення відповідальності за їх виконання є необхідність покладення законодавчих повноважень на центральний орган виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища щодо забезпечення діяльності служб державної охорони природно-заповідного фонду України.

Аналіз звітів Заповідника про виконання результативних показників (показники продукту) паспорта бюджетної програми свідчить, що фактично Заповідник виконує дві теми фундаментальних досліджень, одне прикладне дослідження та задіяний у виконанні одного заходу за державними цільовими програмами, на виконання яких витрачено 7 198,4 тис. грн (табл. 6).

Таблиця 6

Витрати на науково-дослідні роботи щодо діяльності Чорноморського біосферного заповідника у 2014–2015 роках та I півріччі 2016 року

тис. грн

Назва теми	Термін виконання	Фактичні витрати	у т.ч. за роками			Кількість публікацій
			2014	2015	2016	
"Моніторинг стану природних комплексів Чорноморського біосферного заповідника (Літопис природи)"	2011–2015 та 2016–2020 роки	4 414,5	2 047,7	1 968,8	398,0	24
"Основи функціонування та адаптації природних комплексів Чорноморського біосферного заповідника за умов дії біотичних і абіотичних факторів"	2012–2016 роки	1 937,6	897,3	862,7	177,6	7
"Чужорідні види рослин та тварин півдня України (на прикладі Чорноморського біосферного заповідника)"	2012–2014 роки	390,9	390,9	-	-	28
"Збереження популяцій видів рослин і тварин, які занесені до Червоної книги України, в умовах Чорноморського біосферного заповідника та прилеглих територій"	2015–2017 роки	455,4	-	375,8	79,6	3
Разом:		7 198,4	3 335,9	3 207,3	655,2	62

Закон України від 25.06.91 № 1264-ХІІ "Про охорону навколишнього природного середовища" (далі – Закон № 1264) визначає, що **кожний громадянин України має право на вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) та вільне**

отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації, за винятком обмежень, встановлених Законом (стаття 9)¹⁵.

При цьому Закон № 1264 (стаття 25) до **екологічної інформації відносить будь-яку інформацію** в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі, зокрема, **про стан навколишнього природного середовища чи його об'єктів – рослинного і тваринного світу; біологічне різноманіття і його компоненти**, включаючи генетично видозмінені організми та їх взаємодію із об'єктами навколишнього природного середовища.

Основними джерелами такої інформації є дані моніторингу довкілля, кадастрів природних ресурсів, реєстри, автоматизовані бази даних, архіви, а також довідки, що видаються уповноваженими на те органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, окремими посадовими особами.

Водночас аудитом встановлено, що **звіти Заповідника про результати виконаних ним науково-дослідних робіт не оприлюднюються. Публікації Заповідника, здійснені ним за результатами досліджень, на веб-сайтах Заповідника та Національної академії наук України не розміщені.**

Інформація про результати моніторингу стану природних комплексів Чорноморського біосферного заповідника у відкритому доступі відсутня, що практично унеможлиблює здійснення зовнішньої оцінки результативності діяльності заповідника як наукової установи, а також досягнення ним основних завдань, зокрема, в частині забезпечення умов для відтворення, збереження генофонду рідкісних та типових видів рослин і тварин, у тому числі занесених до Червоної книги України та в міжнародні червоні списки.

Разом з тим комісія Національної академії наук України зазначила, що у зв'язку з глобальним потеплінням спостерігається підвищення температури води в акваторії Заповідника.

Такий фактор є сприятливою умовою для розмноження креветок, що призводить до зростання чисельності і щільності популяції креветок в акваторіях Тендрівської та Ягорлицької заток і, як наслідок, може викликати ланцюгову реакцію в біоценозі та дестабілізацію екосистеми Заповідника.

Зважаючи на викладене, комісія вбачає за доцільне провести наукові дослідження щодо виявлення закономірностей динаміки чисельності популяції креветок в акваторії Заповідника та її впливу на екосистему Заповідника. Результати таких досліджень можуть слугувати науковим підґрунтям для визначення та встановлення лімітів на вилов креветок в акваторії Ягорлицької затоки, яка віднесена до буферної зони Заповідника.

Разом з тим, як встановлено аудитом, згідно з Положенням про заповідник, використання природних ресурсів на його території здійснюється у загальному та спеціальному порядках (пункт 4.6.). Загальне користування

¹⁵ Згідно з Законом України від 02.10.1992 № 2657-ХІІ "Про інформацію" інформація про стан довкілля, крім інформації про місце розташування військових об'єктів, не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом.

природними ресурсами здійснюється **відповідно до Положення про заповідник, Проекту організації територій** та з урахуванням вимог режиму територій, спеціальне використання – на підставі дозволів у межах лімітів, установлених Мінприроди.

Згідно з пунктом 2.6 Інструкції про застосування порядку установлення лімітів на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, затвердженої наказом Мінприроди від 24.01.2008 № 27, ліміти на спеціальне використання затверджуються **тільки відповідно до затверджених Мінприроди Проектів організацій їх територій та Положень про об'єкти природно-заповідного фонду. Отже, за відсутності проекту організації території Заповідника використання його ресурсів фактично унеможлиблюється.**

Таким чином, Заповідник не забезпечує на належному рівні досягнення основних завдань функціонування, що створює ризики збереження та охорони унікальних природних комплексів, розташованих на його території, з усією сукупністю їх компонентів.

Основним проблемним питанням функціонування Заповідника є **браконьєрство. Проте ефективне попередження та протидія цьому явищу в наявних умовах функціонування заповідника дуже ускладнене, що потребує вжиття відповідних заходів.**

У наявних умовах дирекція Заповідника не вжила дієвих заходів з еколого-освітньої діяльності серед місцевого населення, впровадження заходів з туризму та іншої діяльності в буферній зоні, а також пошуку додаткового фінансування, зокрема, шляхом виконання госпдоговірних тематик, отримання грантів, участі у міжнародних дослідженнях та проектах.

ВИСНОВКИ

1. Чорноморським біосферним заповідником, який перебуває у віданні Національної академії наук України і діє з 1927 року (у 1985 році включений до Всесвітньої мережі біосферних резерватів), протягом 2014–2015 років та I півріччя 2016 року за бюджетною програмою "Фундаментальні дослідження, прикладні наукові і науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням, підготовка наукових кадрів, фінансова підтримка розвитку наукової інфраструктури та наукових об'єктів, що становлять національне надбання, забезпечення діяльності наукових бібліотек" (КПКВК 6541030) використано 8 849,0 тис. грн, що становить 92,3 відс. затверджених йому асигнувань на цей період. При цьому в загальному обсязі зазначених видатків кошти спеціального фонду державного бюджету становили лише 21 тис. грн (0,2 відсотка).

Такий стан формування спеціального фонду дає підстави стверджувати, що законодавчо визначені джерела формування власних надходжень Чорноморським біосферним заповідником фактично не задіяні. Так, надходження від наукової, природоохоронної, туристсько-екскурсійної,

рекламно-видавничої та іншої діяльності в межах біосферного заповідника, що не суперечить його цільовому призначенню, незначні, як і ця діяльність.

2. Управління Чорноморським біосферним заповідником та провадження на його території природоохоронної, науково-дослідної, рекреаційної, господарської діяльності, охорони, відтворення та використання природних комплексів та об'єктів здійснюється з певними труднощами.

Проект організації території Чорноморського біосферного заповідника (Закон України "Про природно-заповідний фонд України", статті 12, 14) не розроблено. Права на нерухоме майно, що перебуває у віданні Чорноморського біосферного заповідника, включаючи земельні ділянки, які передані заповіднику в користування, у повному обсязі у встановленому порядку не зареєстровано. Через відсутність грошової оцінки майже третина заповідних земельних ділянок (21 тис. га) на балансі заповідника не обліковується.

Як наслідок зазначеного – високі ризики незабезпечення належної охорони Чорноморського біосферного заповідника та подальшого поширення на його території випадків незаконного використання природних ресурсів, а отже, і можливого зменшення окремих видів флори та фауни, що охороняються на національному та міжнародному рівні, або їх знищення. При цьому зростають і ризики втрати нерухомого майна, що перебуває у віданні Чорноморського біосферного заповідника, включаючи земельні ділянки, передані заповіднику в користування.

3. Планування коштів державного бюджету на забезпечення діяльності Чорноморського біосферного заповідника у 2014–2016 роках як з боку їх головного розпорядника Національної академії наук України, так і розпорядника нижчого рівня Чорноморського біосферного заповідника здійснювалося за недостатньої обґрунтованості кошторисних розрахунків, калькуляції кошторисної вартості наукових робіт, обліку надання платних послуг з відвідування еколого-освітнього центру та економічної обґрунтованості вартості надання таких послуг.

У результаті Чорноморський біосферний заповідник протягом 2014–2015 років та I півріччя 2016 року був забезпечений коштами державного бюджету в середньому на рівні 71 відс. визначеної ним потреби.

При цьому, якщо потреба на 2014 рік була забезпечена кошторисними призначеннями на рівні 87,3 відс., то у 2016 році – на рівні 61,5 відсотка.

4. Через недоліки внутрішнього контролю Чорноморським біосферним заповідником у період, який підлягав аудиту, були допущені окремі випадки використання коштів з недотриманням вимог статті 9 Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" – на загальну суму 54,9 тис. грн (недоліки усунуто під час аудиту), а також неекономного використання бюджетних коштів – 193,0 тис. гривень.

5. Діяльність служби охорони Чорноморського біосферного заповідника, яка входить до складу спеціальної адміністрації біосферного заповідника та відповідно до Закону України "Про природно-заповідний фонд України" (стаття 60) є складовою служби державної охорони природно-

заповідного фонду України, у період 2014–2015 років та I півріччя 2016 року через недоліки, допущені відповідальними особами заповідника при виконанні вказаних функцій, і неналежний внутрішній контроль була недостатньою для забезпечення належної охорони біосферного заповідника та запобігання, зокрема, випадкам браконьєрства.

За результатами аудиту встановлено численні факти недотримання вимог Порядку обліку, зберігання, оцінки конфіскованого та іншого майна, що переходить у власність держави, і розпорядження ним, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.08.1998 № 1340, і Порядку зберігання вилучених під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення речей і документів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.01.2012 № 17.

6. Здійснення зовнішньої оцінки результативності діяльності Чорноморського біосферного заповідника, зокрема як наукової установи, а також досягнення ним основних завдань щодо забезпечення умов для відтворення, збереження генофонду рідкісних та типових видів рослин і тварин, занесених до Червоної книги України та міжнародних червоних списків, у тому числі і з боку громадськості, є фактично неможливим.

У відкритому доступі будь-яка інформація про узагальнені результати наукових досліджень та спостережень за станом і змінами у Чорноморському біосферному заповіднику (Літопис природи "Моніторинг стану природних комплексів Чорноморського біосферного заповідника") відсутня. Разом з тим упродовж 2014–2015 років та I півріччя 2016 року Чорноморським біосферним заповідником 90 відс. видатків державного бюджету (7,2 млн грн) спрямовано на виконання наукових досліджень.

7. Законодавче та нормативно-правове забезпечення діяльності біосферних заповідників як елементів природно-заповідного фонду України та її екологічної мережі є недостатнім для належного їх функціонування, особливо за необхідності оптимізації видатків загального фонду державного бюджету та визначення додаткових джерел і обсягів фінансування заходів, пов'язаних із функціонуванням територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

У зв'язку із закінченням терміну виконання Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки і відсутністю цільової екологічної програми розвитку заповідної справи (з урахуванням рекомендацій Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (1995 р.) щодо питання формування Всеєвропейської екологічної мережі як єдиної просторової системи територій країн Європи з природним або частково зміненим станом ландшафту) необхідно розробити та прийняти відповідний нормативний акт.

Оскільки Чорноморський біосферний заповідник входить до Всесвітньої мережі біосферних резерватів, з метою врегулювання на національному рівні особливостей їх діяльності, у тому числі з урахуванням міжнародних програм та необхідності зміни підходів до фінансового забезпечення біосферних резерватів, доцільно розглянути пропозицію щодо розроблення та прийняття

законопроекту "Про біосферний резерват", який визначить біосферний резерват як складову екологічної мережі.

Для розв'язання нагальних питань розроблення проектів організації територій; оформлення та реєстрації прав держави на земельні ділянки; посилення дієвості служб державної охорони природно-заповідного фонду, у тому числі шляхом зміцнення організаційного, матеріально-технічного та фінансового забезпечення і посилення їх відповідальності за виконання визначених повноважень, є необхідність на законодавчому рівні покласти обов'язки на відповідні центральні органи виконавчої влади, а саме:

у галузі охорони навколишнього природного середовища – щодо забезпечення розроблення спеціалізованими проектними та науковими установами проектів організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду; діяльності служб державної охорони природно-заповідного фонду України;

у галузі регулювання земельних відносин – щодо забезпечення розроблення спеціалізованими проектними та науковими установами відповідних проектів землеустрою та проведення грошової оцінки земель територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

З метою оптимізації видатків загального фонду державного бюджету та усунення ризиків спрямування коштів державного бюджету, передбачених на виконання наукових досліджень, на фактичне утримання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, необхідно на законодавчому рівні змінити підходи до фінансування такої наукової діяльності та оцінки і оприлюднення її результатів.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Інформацію Рахункової палати до Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Чорноморським біосферним заповідником надіслати Верховній Раді України.

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

- розглянути пропозицію щодо розроблення та прийняття законопроекту "Про біосферний резерват", який визначить біосферний резерват як складову екологічної мережі;

- врегулювати на законодавчому рівні такі питання:

➤ визначення джерел та обсягів фінансування заходів, пов'язаних із функціонуванням територій та об'єктів природно-заповідного фонду, оптимізувавши видатки з загального фонду державного бюджету;

➤ посилення дієвості служб державної охорони природно-заповідного фонду, у тому числі шляхом зміцнення організаційного, матеріально-технічного та фінансового забезпечення і посилення їх відповідальності за виконання визначених повноважень;

➤ покладення обов'язків на відповідні центральні органи виконавчої влади:

у галузі охорони навколишнього природного середовища – щодо забезпечення розроблення спеціалізованими проектними та науковими установами проектів організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду; діяльності служб державної охорони природно-заповідного фонду України;

у галузі регулювання земельних відносин – щодо забезпечення розроблення спеціалізованими проектними та науковими установами відповідних проектів землеустрою та проведення грошової оцінки земель територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

- усунення ризиків спрямування коштів державного бюджету, передбачених на виконання наукових досліджень, на фактичне утримання територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

➤ з урахуванням рекомендацій Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (1995 р.) щодо питання формування Всеєвропейської екологічної мережі як єдиної просторової системи територій країн Європи з природним або частково зміненим станом ландшафту та у зв'язку із закінченням терміну виконання Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки і відсутністю цільової екологічної програми розвитку заповідної справи вжити заходів щодо розроблення та прийняття відповідного нормативного акта.

3. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Чорноморським біосферним заповідником надіслати Національній академії наук України і Чорноморському біосферному заповіднику для відповідного реагування та рекомендувати в межах їх повноважень вжити заходів щодо усунення недоліків і порушень, встановлених під час аудиту, зокрема, вжити заходів щодо:

- розроблення та затвердження проекту організації території Чорноморського біосферного заповідника;

- реєстрації нерухомого майна, що перебуває у віданні Чорноморського біосферного заповідника, включаючи земельні ділянки, які передані йому в користування;

- посилення системи внутрішнього контролю Чорноморського біосферного заповідника, зокрема провести інвентаризацію товарно-матеріальних цінностей заповідника та конфіскованого майна;

- залучення додаткових джерел фінансування діяльності Чорноморського біосферного заповідника та збільшення обсягів надходжень до спеціального фонду, зокрема, шляхом виконання госпдоговірних тематик, отримання грантів, участі у міжнародних дослідженнях та проектах;

- забезпечення дотримання Чорноморським біосферним заповідником вимог Порядку обліку, зберігання, оцінки конфіскованого та іншого майна, що переходить у власність держави, і розпорядження ним, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.08.1998 № 1340, і Порядку

зберігання вилучених під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення речей і документів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.01.2012 № 17;

– активізації еколого-освітньої діяльності Чорноморського біосферного заповідника серед місцевого населення, впровадження заходів з туризму та іншої діяльності в буферній зоні;

– забезпечення разом з Міністерством екології та природних ресурсів оприлюднення результатів діяльності Чорноморського біосферного заповідника, зокрема, на веб-сайтах заповідника та Національної академії наук України.

Член Рахункової палати

М.Я. Шулежко