



РАХУНКОВА ПАЛАТА

вул. М. Коцюбинського, 7, м. Київ, 01601, тел. (044) 234-95-65, 234-10-41, факс (044) 288-09-59
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua

13. 11. 2017 № 03-1997

На № _____ від _____

Міністру екології та природних
ресурсів України

Семераку О.М.

Щодо результатів аудиту

Шановний Остапе Михайловичу!

Рахункова палата провела аудит впровадження системи поводження з побутовими відходами та ефективності використання коштів державного бюджету у цій сфері, звіт про результати якого розглянула на своєму засіданні 26 жовтня 2017 року.

Відповідно до Закону України "Про Рахункову палату" (стаття 36) надсилаємо рішення Рахункової палати від 26 жовтня 2017 року № 22-1 і звіт із зазначеного питання (додаються) та просимо у місячний строк поінформувати про результати їх розгляду, заплановані та вжиті заходи.

Додаток: на 28 арк.

З повагою

Т. в. п. Голови

О.С. Яременко



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 26 жовтня 2017 року № 22-1

м. Київ

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

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аудиту впровадження системи поводження з побутовими відходами та ефективності використання коштів державного бюджету у цій сфері.

За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

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

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

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

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

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

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

Так, Мінприроди не передбачило обов'язкових показників співфінансування природоохоронних заходів, а Мінрегіон не досяг запланованих показників співфінансування інвестиційних проектів за рахунок інших джерел, зокрема місцевих бюджетів, які визначені одним із критеріїв відбору цих заходів і проектів та спрямовані на економію коштів державного бюджету.

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

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

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

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

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

узагальненою аналітичною інформацією про основні результати, досягнуті за звітний період.

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

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

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

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

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

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

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

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

Утилізація побутових відходів здійснюється лише на одному сміттєспалювальному заводі в м. Києві і трьох установках у Харківській області. Систему вилучення біогазу влаштовано на 7 полігонах з-понад п'яти тисяч наявних, при цьому на трьох полігонах біогаз факельно спалюється, що свідчить про неефективне використання наявного ресурсу для повторного його спрямування в економіку держави. У результаті майже 95 відс. побутових

відходів в Україні підлягають захороненню на полігонах і сміттєзвалищах, що призводить до їх перевантаженості та щорічного збільшення кількості полігонів, які не відповідають екологічній безпеці.

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

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

Місцеві органи влади фактично позбавлені повноважень щодо надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, встановлення цін (тарифів) на послуги з перероблення та захоронення побутових відходів, а відповідні підприємства – можливості отримувати від населення законну та економічно обґрунтовану плату за їх надання. Це не стимулює органи місцевого самоврядування створювати умови для залучення приватних інвестицій у переробку побутових відходів, а їхня діяльність спрямовується на максимальне здешевлення таких послуг шляхом утворення та розвитку комунальних підприємств і розширення існуючої бази захоронення відходів, зокрема, за рахунок коштів державного бюджету.

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

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

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

Однак внаслідок недостатньої координації діяльності органів влади, а також тривалості прийняття управлінських рішень нормативно-правове поле в

цій сфері не оновлюється, а План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 роки, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 № 847, вчасно не виконується.

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

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

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

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

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

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

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

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

- з метою уникнення дублювання функцій внести зміни до положень про Мінрегіон і Мінприроди, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 № 197 і від 21.01.2015 № 32, у частині конкретизації

повноважень з реалізації державної політики у сфері поводження з побутовими відходами.

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Оприлюднити рішення та Звіт на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Шулежко М. Я.

Т. в. п. Голови Рахункової палати



О. С. Яременко