



## ДЕРЖАВНА АУДИТОРСЬКА СЛУЖБА УКРАЇНИ

03.08.2018

№ 07-22/4

### АУДИТОРСЬКИЙ ЗВІТ за результатами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм Державним агентством водних ресурсів України за період 2015-2017 років та січня-березня 2018 року



КИЇВ 2018

**ЗМІСТ**

<b>ВСТУП</b>	<b>4</b>
<b>I. Організація та методологія проведення аудиту</b>	<b>6</b>
1.1. Об'єкт аудиту	
1.2. Мета аудиту	
1.3. Період дослідження аудиту	
1.4. Учасники аудиту	
1.5. Географічні обмеження аудиту	
1.6. Методи проведення аудиту	
<b>II. Організаційно-правові засади діяльності Державного агентства водних ресурсів України</b>	<b>7</b>
<b>III. Оцінка стану виконання Державним агентством водних ресурсів України паспортів бюджетних програм</b>	<b>8</b>
<b>IV. Результати дослідження</b>	<b>17</b>
<b>Висновки</b>	<b>54</b>
<b>Пропозиції</b>	<b>57</b>
<b>Джерела інформації</b>	<b>60</b>
<b>Додатки</b>	<b>62</b>

У звіті подано результати дослідження бюджетних програм, спрямованих на реалізацію державної політики у сфері водного господарства щодо задоволення потреб населення і галузей національної економіки у якісних водних ресурсах, ефективності захисту територій та населення від шкідливої дії вод і мінімізації збитків, що спричиняються їх дією, ефективність функціонування меліоративних систем та інших стратегічних цілей, яке повинно забезпечувати Державне агентство водних ресурсів України та його територіальні органи.

Державний фінансовий аудит проведено на виконання пункту 2.10 Плану проведення заходів державного фінансового контролю Держаудитслужби на II квартал 2018 року, відповідно до Порядку проведення Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10.08.2004 № 1017 (зі змінами).

Аудиторський звіт призначено для керівників та спеціалістів Державного агентства водних ресурсів України (далі - Держводагентство), Міністерства екології та природних ресурсів України (далі – Мін природи) та інших підприємств, установ та організацій, причетних до виконання заходів з розвитку водного господарства, задоволенні потреб населення і галузей національної економіки у якісних водних ресурсах, ефективності захисту територій та населення від шкідливої дії вод і мінімізації збитків, що спричиняються їх дією, ефективності функціонування меліоративних систем та інших стратегічних цілей.

Звіт підготував Департамент контролю в аграрній галузі, екології та природокористування Держаудитслужби у співпраці з фахівцями Державного агентства водних ресурсів України.



## ВСТУП

**Водні ресурси** – найважливіша складова процесу життєдіяльності населення нашої планети. Їх дефіцит і постійне зниження якості породжують низку проблем, які все частіше постають у країнах світового співтовариства: зменшується рівень забезпеченості продуктами харчування, змінюється рівень зайнятості населення у процесі виробництва продукції.

Все це зумовлює основну роль **водогосподарського комплексу** в економіці кожної країни як основи успішного функціонування підприємств, що забезпечують життєдіяльність суспільства, гідроенергетику, промисловість, водний транспорт, сільське господарство, рекреацію.

На території України нараховується близько 63 тис. річок, переважно малих, лише 125 з них мають довжину понад 100 км.

Україна за міжнародною класифікацією вважається однією з найменш забезпечених водою країн у Європі. Питне водопостачання країни майже на 80% забезпечується за рахунок поверхневих вод, тому їх якість є вирішальним чинником санітарного та епідеміологічного благополуччя населення країни.

Водозабезпеченість України ресурсами місцевого стоку у розрізі регіонів є нерівномірною: у Південно-Західному економічному районі вона майже на 7 разів вища, ніж у Південному, і у 3 рази вища, ніж у Донецько-Придністровському.

Головним водним джерелом України є Дніпро. Водні ресурси його басейну становлять 80% усіх водних ресурсів України. Середній багаторічний об'єм його стоку в гирлі дорівнює 53 км<sup>3</sup>. У маловодні роки він зменшується до 43,5 км<sup>3</sup>, а в дуже маловодні - до 30 км<sup>3</sup>. Дніпро забезпечує водою не тільки водоспоживачів у межах свого басейну, а є і головним, а інколи і єдиним джерелом водопостачання великих промислових центрів півдня і південного сходу України.

Разом з тим, брак питної води, зростаюче забруднення водних ресурсів, марнотратне й нераціональне використання води в господарстві – все це перетворило воду на проблему номер один у світі.

Аналіз актуального стану водних об'єктів свідчить, що проблеми у сфері охорони вод від забруднення та виснаження не тільки не вирішені, а й значно загострилися.

У водоймищах, з яких отримує питну воду понад 70% населення країни, скидається близько 40% неочищених господарчо-побутових і 42% промислових стічних вод. На 75% таких водозаборів немає санітарних охоронних зон, на 13-18% немає необхідних очисних споруд і на 16-22% водозаборів немає установок для знезараження води. З року в рік ця сумна статистика зростає.

Таким чином, можна констатувати, що практично всі водні ресурси в останні роки інтенсивно забруднюються внаслідок збільшення впливу антропогенних чинників: безсистемна господарська діяльність з порушенням допустимих меж освоєння територій, надмірна інтенсифікація використання природних ресурсів, замулення, забруднення та заростання річок, а також недотримання режиму обмеженого господарювання на прибережних захисних смугах. А найперше водні ресурси страждають від забруднення промисловими



та комунальними стоками, які містять важкі метали, органічні та бактеріологічні забруднювачі.

Не вирішеною в Україні залишається й **проблема шкідливої дії вод під час паводків та повеней** незважаючи на те, що на боротьбу з цим екологічним лихом щороку виділяються чималі кошти.

Мабуть, не було жодного року, коли якийсь з регіонів країни - навесні чи восени - не зазнав шкоди від паводка. Навесні 2018 року від повені постраждали населенні пункти Сумської, Чернігівської, Одеської, Луганської, Івано-Франківської, Закарпатської областей. В західних областях було затоплено 280 га сільськогосподарських угідь та відрізок автомобільної дороги місцевого значення.

Найбільш уразливими для паводків є територія Закарпатської області. У 2015 році підняття рівня ґрунтових вод та основних річок області призвело до зриву кілометрів берегоукріплення, руйнування доріг та дамб.

Так само як і паводки в Західних регіонах України **недостатність водних ресурсів у її південних регіонах спричиняють негативні наслідки для аграрного сектору країни.**

Україна має надзвичайно сприятливі природно-соціальні умови для розвитку сільського господарства, зокрема - помірний клімат, родючі ґрунти, великі площі орних земель, хліборобські традиції. Вона справедливо вважається житницею світового виміру. Водночас в окремі роки Україні притаманні посухи, які негативно впливають на агровиробництво, вносячи істотні корективи в агростатистику. Важливо відмітити, що господарства, які мають зрошувальні системи та дощувальну техніку (або купили нову) і поливали сільгоспкультури, посуху практично не відчули.

Сьогодні потенціал зрошуваних систем півдня України використовується лише на третину.

Так, з наявних на півдні України 1,77 млн га зрошуваних земель (без АРК) до поливного сезону у 2017 році було підготовлено лише 650,3 тис. га.

У середньому щороку (2015-2017 роки) полив проводився на площі 400 тис. га (при підготовленій до роботи площі понад 670 тис. га).

За результатами перевірки стану зрошувальної інфраструктури України, яка проводилася у 2013 році представниками Мінагрополітики та Держводагентства спільно з представниками Світового банку, винесено вердикт — фізична зношеність насосних станцій, каналів і трубопроводних мереж досягає 82%. За період з 2013 по 2018 рік ситуація майже не змінилась.

Таким чином на сьогодні для України актуальним є питання реконструкції інженерної інфраструктури зрошувальних систем, будівництво та реконструкція системи крапельного зрошення, придбання сучасної поливної техніки суб'єктами господарювання аграрного комплексу, здійснити комплекс заходів з припинення скидання до водних об'єктів неочищених стічних вод з метою забезпечення якісної питної води тощо.



## **I. ОРГАНІЗАЦІЯ І МЕТОДОЛОГІЯ ПРОВЕДЕННЯ АУДИТУ**

### **1.1. Об'єкт аудиту:**

Кошти державного бюджету, виділені Держаному агентству водних ресурсів України (далі – Дежводагентство, Агентство) у 2015-2018 роках в рамках бюджетних програм за наступними КПКВК:

**2407010** «Керівництво та управління у сфері водного господарства» (далі – КПКВК 2407010);

**2407020** «Прикладні наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державним замовленням у сфері розвитку водного господарства» (далі – КПКВК 2407020);

**2407040** «Підвищення кваліфікації кадрів у сфері водного господарства» (далі – КПКВК 2407040);

**2407050** «Експлуатація державного водогосподарського комплексу та управління водними ресурсами» (далі – КПКВК 2407050);

**2407070** «Захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь, в тому числі в басейні р. Тиса у Закарпатській області» (далі – КПКВК 2407070);

**2407090** «Першочергове забезпечення сільських населених пунктів централізованим водопостачанням» (далі – КПКВК 2407090) (програма почала діяти з 2018 року);

**2407120** «Розвиток та поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених систем» (далі – КПКВК 2407120) (програма діє з 2017 року);

**2407800** «Реконструкція гідротехнічних споруд захисних масивів дніпровських водосховищ» (далі – КПКВК 2407800) (програма діє з 2016 року).

### **1.2. Мета аудиту:**

Дати оцінку ефективності використання бюджетних коштів, що виділялися на виконання бюджетних програм щодо реалізації державної політики у сфері розвитку водного господарства та гідротехнічної меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів;

Визначити причини (фактори), які перешкоджають ефективному використанню бюджетних коштів, виділених для реалізації такої політики;

Надати пропозиції щодо підвищення ефективності використання бюджетних коштів виділених на розвиток водного господарства та гідротехнічної меліорації земель та для забезпечення ефективного управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів.

**1.3. Період дослідження аудиту:** з 01.01.2015 по 31.03.2018, за необхідності – інший період.

### **1.4. Учасники аудиту:**

Державна аудиторська служба України;

територіальні органи Держаудитслужби, а саме: Східний офіс Держаудитслужби, Південний офіс Держаудитслужби, Північно-східний офіс Держаудитслужби та Північний офіс Держаудитслужби, управління Держаудитслужби у Волинській, Донецькій, Житомирській, Закарпатській,



Запорізькій, Івано-Франківській, Кіровоградській, Луганській, Миколаївській, Полтавській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Херсонській, Хмельницькій, Черкаській та Чернівецькій областях;

Державне агентство водних ресурсів України;

інші підприємства, установи та організації, які брали участь у реалізації обраних для дослідження бюджетних програм.

### **1.5. Географічні обмеження:**

Дослідження проводиться у Волинській, Дніпропетровській, Донецькій, Житомирській, Закарпатській, Запорізькій, Івано-Франківській, Київській, Кіровоградській, Луганській, Миколаївській, Одеській, Полтавській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Харківській, Херсонській, Хмельницькій, Черкаській та Чернівецькій областях.

### **1.6. Методи та організація аудиту:**

Аудит проводиться відповідно до Порядку проведення Державною аудиторської службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2004 року № 1017 (далі – Порядок № 1017), шляхом:

аналізу законодавчої, нормативно-методологічної бази з питань реалізації державної політики у сфері розвитку водного господарства та гідротехнічної меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів;

опрацювання даних фінансової, статистичної та оперативної звітності розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, які брали участь у реалізації обраних для дослідження бюджетних програм;

аналізу даних, одержаних за запитами від центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій;

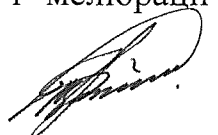
опрацювання матеріалів раніше здійснених контрольних заходів державного фінансового контролю, інформацій ЗМІ з проблемних питань у досліджуваній сфері;

збирання інформації від юридичних осіб.

## **II. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖВОДАГЕНТСТВА**

Держводагентство відповідно до Положення про Державне агентство водних ресурсів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 393 (далі – Положення про Держводагентство, Положення) є центральний орган виконавчої влади діяльність, якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів.

Основними завданнями Агентства є забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів, розвитку водного господарства і меліорації



земель та експлуатації державних водогосподарських об'єктів комплексного призначення, міжгосподарських зрошувальних і осушувальних систем.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 05 квітня 2014 р. № 85 «Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів» гранична чисельність центрального апарату Держводагентства затверджена в кількості 177 одиниць, з них державних службовців – 113 одиниць. Згідно із паспортами бюджетних програм на 2018 рік загальна затверджена штатна чисельність працівників по системі становить 26 199 одиниць.

Держводагентство здійснює покладені на нього повноваження як самостійно, так і через свої установи та підприємства.

Держводагентство є розпорядником бюджетних коштів нижчого рівня, у мережі якого знаходиться 43 розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня, 1 одержувач бюджетних коштів та до сфери управління якого належить 13 державних підприємств.

У досліджуваному періоді Держводагентство був відповідальним виконавцем 9 бюджетних програм, які профінансовано на загальну суму 7 973,4 млн гривень.

Для аудиторського дослідження обрано 7 бюджетних програм (99% фінансування), виконання яких значною мірою спрямоване на забезпечення реалізації Агентством своїх функцій та завдань в частині формування та реалізації державної політики у сфері управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів, розвитку водного господарства і меліорації земель та експлуатації державних водогосподарських об'єктів комплексного призначення, міжгосподарських зрошувальних і осушувальних систем.

### **III. ОЦІНКА СТАНУ ВИКОНАННЯ ДЕРЖВОДАГЕНТСТВОМ ПАСПОРТІВ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ**

#### **КПКВК 2407010 «Керівництво та управління у сфері водного господарства»**

Відповідно до паспортів бюджетної програми на 2015-2017 роки головним розпорядником бюджетних коштів є Мінприроди, а відповідальним виконавцем програми – Держводагентство.

**Стратегічною ціллю бюджетної програми** є забезпечення управління у сфері екології та природних ресурсів (2015-2016 роки), забезпечення потреб національної економіки у мінеральних та водних ресурсах (2017 рік).

**Метою бюджетної програми** є реалізація державної політики у сфері управління водними ресурсами, розвитку водного господарства та меліорації земель.

**Завданням бюджетної програми** є забезпечення державної політики з питань розвитку водного господарства і меліорації земель, управління галуззю та здійснення єдиної технічної політики, впровадження досягнень науки та техніки, нових технологій та передового досвіду роботи; регулювання відносин





у сфері використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, розроблення та участь у реалізації відповідних загальнодержавних, міждержавних та регіональних програм.

Використання бюджетних коштів передбачено за такими напрямками: забезпечення виконання функцій і завдань у сфері водного господарства (2015-2017 роки); погашення кредиторської заборгованості (2015 рік).

Відповідно до звітів про виконання паспортів бюджетних програм у 2015-2017 роках касові видатки здійснено на загальну суму 39 293,8 тис. грн (або 99,7% від плану). Вказану програму у 2015-2017 роках профінансовано за загальним фондом державного бюджету в повному обсязі, проте у 2015-2017 роках Агентством кошти на суму 109,1 тис. грн повернуто до Державного бюджету України як невикористані (у тому числі у 2015 році – 22,9 тис. грн, у 2016 році – 1 тис. грн, у 2017 році – 85,2 тис. гривень).

Проведеним аналізом виконання результативних показників паспортів бюджетної програми за окремі роки виявлено деякі відхилення фактичних результатів від запланованих як у бік зменшення, так і у бік збільшення. Зокрема, є відхилення за такими показниками:

кількість штатних одиниць у 2015 році становила 91 од. (63,6% від плану);

кількість відряджень у 2015 році становила 102 од. (152,2% від плану), у 2016 році – 120 од. (або 117,6%), у 2017 році – 100 од. (138,9%);

кількість опрацьованої кореспонденції (доручень, листів) у 2015 році становила 8 500 шт. (113,3%), у 2016 та 2017 роках по 10 000 шт. (117,6%);

кількість аудиторських перевірок діяльності водогосподарських організацій у 2016 році становила 68 од. (94,4%), а у 2017 році – 37 од. (51,4%);

кількість опрацьованої кореспонденції (доручень, листів) на 1 працівника у 2015 році становила 91 шт. (175%), у 2016 та 2017 роках по 88 шт. (117,3%);

кількість аудиторських перевірок діяльності водогосподарських організацій на 1 спеціаліста з внутрішнього аудиту у 2016 році становила 68 од. (94,4%), а у 2017 році – 2 од. (50%).

З огляду на зазначене потребує детального дослідження питання використання бюджетних коштів, спрямованих на виконання зазначеної програми, повноти виконання покладених на Держводагентство функцій і завдань, досягнення мети і завдань бюджетної програми.

**КПКВК 2407020 «Прикладні наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державним замовленням у сфері розвитку водного господарства»**

Відповідно до паспортів бюджетної програми на 2015-2017 роки головним розпорядником бюджетних коштів є Мінприроди, а відповідальним виконавцем програми – Держводагентство.

**Стратегічною ціллю програми** є розвиток водного господарства і меліорації земель (2015-2016 роки) та забезпечення потреб національної економіки у мінеральних та водних ресурсах (2017 рік).

**Метою бюджетної програми** є забезпечення ефективного функціонування водогосподарсько-меліоративного комплексу (2015-2016 роки) та проведення



прикладних наукових розробок у сфері водного господарства, меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів та впровадження їх результатів (2017 рік).

**Завданням бюджетної програми** є залучення наукових організацій до вирішення поточних проблем з виконання наукового обґрунтування передових технологій (2015-2016 роки); удосконалення технологічних виробничих процесів, складання прогнозів розвитку галузі та економічних обґрунтувань щодо вдосконалення структури виробництва з метою енергозбереження, заощадження паливно-мастильних матеріалів (2015-2017 роки); впровадження засобів обліку води та електроенергії, прогресивних технологій, ефективних матеріалів, комплексів машин та механізмів, зниження енерго- та матеріалоемності виробництва, підвищення продуктивності праці, якості проектування, будівництва та експлуатаційної надійності водогосподарських систем, підвищення рівня сталості та ефективності аграрного виробництва, зменшення його залежності від несприятливих природно-кліматичних умов (2015-2017 роки).

Використання бюджетних коштів передбачено за напрямком прикладні науки та науково-технічні розробки у сфері розвитку водного господарства.

Відповідно до звітів про виконання паспортів бюджетних програм у 2015-2017 роках касові видатки здійснено на загальну суму 512,1 тис. грн (або 100% від плану).

Проведеним аналізом виконання результативних показників паспортів бюджетної програми за окремі роки виявлено деякі відхилення фактичних результатів від запланованих як у бік зменшення, так і у бік збільшення. Зокрема, це стосується таких показників:

кількість наукових установ, які виконували науково-технічні розробки, у 2015 році становило 8 од. (або 114% від плану) та у 2017 році – 3 од. (або 50% від плану);

кількість розробок, які були завершені у поточному році, у 2015 році склала 5 од. (або 125% від плану), в 2016 році – 4 од. (або 67% від плану), в 2017 році – 4 од. (або 80% від плану).

Зважаючи на невиконання окремих запланованих показників паспорта бюджетної програми впродовж періоду дослідження, постає потреба дослідити повноту досягнення цілей та завдань зазначеної програми, вплив виконання заходів програми на розвиток водного господарства України.

#### **КПКВК 2407040 «Підвищення кваліфікації кадрів у сфері водного господарства»**

Відповідно до паспортів бюджетної програми на 2015-2017 роки головним розпорядником бюджетних коштів є Мінприроди, відповідальним виконавцем програми – Держводагентство, розпорядниками нижчого рівня – Державний інститут управління та економіки водних ресурсів (наразі – Центр підвищення кваліфікації працівників водного господарства).

**Стратегічною ціллю програми** у 2015 році було забезпечення ефективного функціонування водогосподарсько-меліоративного комплексу,



формування єдиної політики у сфері водного господарства та управління, у 2016 році – поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки, у 2017 році – забезпечення підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів у сфері екології та природних ресурсів, водного господарства.

**Метою бюджетної програми** підвищення кваліфікації кадрів для сфери водного господарства.

**Завданням бюджетної програми** є забезпечення виконання плану-графіку з підвищення кваліфікації керівників, фахівців водогосподарських організацій, затвердженого Держводагентством та плану проведення науково-практичних семінарів і шкіл передового досвіду, проведення освітньої діяльності з урахуванням завдань, які на практиці вирішують водогосподарські організації для забезпечення реалізації державної політики в управлінні водними ресурсами, що сприяє оперативному оновленню професійних знань працівників водогосподарського комплексу.

Використання бюджетних коштів передбачено за такими напрямками: підвищення кваліфікації фахівців; організація та проведення короткострокових семінарів; здійснення додаткової (господарської) діяльності; витрати на утримання обладнання, придбання майна бюджетних установ за рахунок коштів, отриманих від оренди; погашення кредиторської заборгованості, зареєстрованої в органах Державної казначейської служби України станом на 01.01.2015 року; заходи з інформатизації.

Відповідно до звітів про виконання паспортів бюджетних програм у 2015-2017 роках касові видатки здійснено на загальну суму 13243,7 тис. грн (або 100% від плану).

Проведеним аналізом виконання результативних показників паспортів бюджетної програми виявлено деякі відхилення фактичних результатів від запланованих як у бік зменшення, так і у бік збільшення, зокрема:

всього чисельність ставок/штатних одиниць у 2015 році – 84 од. (82,4% від плану), у 2016 році – 67 од. (75,3%), у 2017 році – 49 од. (57%);

кількість фахівців, які підвищили кваліфікацію у 2015 році склала 2 717 од. (77,6%), у 2016 році – 2 703 од. (104%), у 2017 році – 1 286 од. (49,5%);

кількість проведених короткострокових семінарів у 2015 році склала 9 шт. (180%), у 2016 році – 13 шт. (260%), у 2017 році – 12 шт. (240%);

середні витрати на 1 фахівця, який пройшов підвищення кваліфікації у 2015 році становили 937 грн (128,9%), у 2016 році – 999,9 грн (96,1%), у 2017 році – 3 087,4 грн (202%).

З огляду на зазначене та враховуючи результати проведеного аналізу виконання результативних показників бюджетної програми, дослідженню підлягає ефективність використання бюджетних коштів, спрямованих на виконання завдань визначених паспортом програми, досягнення мети бюджетної програми.

**КПКВК 2407050 «Експлуатація державного водогосподарського комплексу та управління водними ресурсами»**



Відповідно до паспортів бюджетної програми на 2015-2017 роки головним розпорядником бюджетних коштів є Мінприроди, а відповідальним виконавцем програми – Держводагентство, яке спрямовує бюджетні кошти розпорядникам нижчого рівня, що є виконавцями заходів.

**Стратегічною ціллю бюджетної програми** є забезпечення потреб національної економіки у мінеральних та водних ресурсах.

**Метою бюджетної програми** є забезпечення потреб населення і галузей національної економіки у водних ресурсах, проведення їх міжбасейнового перерозподілу, а також здійснення заходів щодо забезпечення функціонування моніторингу поверхневих вод, водного кадастру, паспортизації.

**Завданням бюджетної програми** визначено експлуатація державного водогосподарського комплексу; управління водними ресурсами, ведення державного моніторингу поверхневих вод, водного кадастру та паспортизації.

У складі бюджетної програми виконується **Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року**, затверджена Законом України від 24 травня 2012 р. № 4836-VI (код програми 489) (далі – Загальнодержавна програма).

Використання бюджетних коштів передбачено за такими напрямками: експлуатація державних водогосподарських систем та управління водними ресурсами (утримання бюджетних установ); проведення державного моніторингу поверхневих вод (утримання бюджетних установ); погашення кредиторської заборгованості, зареєстрованої в органах Державної казначейської служби України; капітальний ремонт державних систем з метою захисту від підтоплення смт Нова Маячка Цюрупінського району Херсонської області (2015 рік).

Відповідно до звітів про виконання паспортів бюджетних програм у 2015-2017 роках касові видатки за програмою становили 7 143 560,4 тис. грн (або 121,7% від плану).

Вказану програму у 2015-2017 роках профінансовано за загальним фондом державного бюджету в повному обсязі, проте у зв'язку з щорічною економією коштів на нарахування на фонд оплати праці через значну кількість працюючих інвалідів, економію коштів на оплату комунальних послуг та енергоносіїв через погодні умови протягом опалювального сезону тощо кошти на загальну суму 6 626,9 тис. грн (0,2% від фінансування за загальним фондом бюджету) не використано та повернуто до Державного бюджету України (у тому числі у 2015 році – 2 135,9 тис. грн, у 2016 році – 2 639,2 тис. грн, у 2017 році – 1 851,8 тис. гривень).

Проведеним аналізом виконання результативних показників паспортів бюджетної програми за окремі роки виявлено деякі відхилення фактичних результатів від запланованих як у бік зменшення, так і у бік збільшення. Зокрема, є відхилення за такими показниками:

площа підготовлених до поливу зрошуваних земель у 2015 році становила 690,2 тис. га (104,1%), у 2016 році – 680,9 тис. га (105,6%), у 2017 році – 650,3 тис. га (101,8%);



площа можливого поливу зрошуваних земель згідно виділених лімітів на оплату електроенергії у 2015 році становила 387 тис. га (104%), у 2016 році – 446,1 тис. га (145,8%), у 2017 році – 379,5 тис. га (122,4%);

площа осушених земель, на яких здійснюється водовідведення та регулювання водно-повітряного режиму у 2015 році становила 2 781,3 тис. га (101,7%);

обсяг води, поданої у маловодні регіони у 2015 році становив 2 106 300 тис. куб. м (122,8%), у 2016 році – 1 710 299 тис. куб. м (97,7%), у 2017 році – 1 890 904 тис. куб. м (105,1%);

обсяг води, перекачаної насосними станціями захисних споруд Дніпровського каскаду водосховищ, згідно виділених коштів на оплату електроенергії у 2015 році становив 1 052 100,2 тис. куб. м (70,1%), у 2016 році – 900 775 тис. куб. м (69,3%), у 2017 році – 800 772,4 тис. куб. м (63,6%);

площа земель, на яких здійснюється моніторинг за гідрогеолого-меліоративним станом територій та населених пунктів у зоні впливу меліоративних систем у 2015 році становила 4 888,6 тис. га (113,3%), у 2016 році – 4 460 тис. га (99,7%), у 2017 році – 4 558,6 тис. га (101,9%);

кількість вимірювань показників якості води у 2015 році становила 89 872 шт. (105,9%), у 2016 році – 91 791 шт. (108,1%), у 2017 році – 92 738 шт. (108,4%);

кількість міжнародних зустрічей у 2015 році склала 28 шт. (58,3%), у 2016 році – 31 шт. (67,4%), у 2017 році – 44 шт. (95,7%).

Водночас порівнянням завдань та показників, передбачених Загальнодержавною програмою та паспортом бюджетної програми «Експлуатація державного водогосподарського комплексу та управління водними ресурсами», встановлено, що протягом 2015-2017 років Держводагентством взагалі не планувалися та не виконувалися заходи з реконструкції інженерної інфраструктури зрошувальних систем, реконструкції інженерної інфраструктури осушувальних систем та паспортизації водних об'єктів, а переважна частина інших заходів, в тому числі і ведення водного кадастру (які мали виконуватись за рахунок коштів державного бюджету), планувалися та виконувалися в значно меншому обсязі.

З огляду на викладене, під час аудиту постала потреба у дослідженні рівня обґрунтованості планування потреби в бюджетних коштах загального фонду, рівня фінансового забезпечення установ системи Держводагентства для реалізації, покладених на них функцій та завдань, ступеня досягнення мети і завдань програми, причин повернення невикористаних коштів до бюджету. Також потребує дослідження питання використання коштів спеціального фонду бюджету, який формується за рахунок власних надходжень установ та організацій, що входять до сфери управління Держводагентства.

**КПКВК 2407070 «Захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь, в тому числі в басейні р. Тиса у Закарпатській області»**



Відповідно до паспортів бюджетної програми на 2015-2017 роки головним розпорядником бюджетних коштів є Мінприроди, а відповідальним виконавцем програми – Держводагентство, яке спрямовує бюджетні кошти розпорядникам нижчого рівня, які є виконавцями заходів.

**Стратегічною ціллю бюджетної програми** є формування і забезпечення реалізації державної політики у сфері раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, розвитку водного господарства і меліорації земель, геологічного вивчення та раціонального використання надр.

**Метою бюджетної програми** є забезпечення захисту громадян, населених пунктів, виробничих об'єктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод, мінімізації заподіюваних нею збитків.

**Завданням бюджетної програми** визначено безпечне проживання населення у паводкобезпечних регіонах, запобігання шкідливої дії вод (затоплення та підтоплення), використання у повній мірі сільськогосподарських угідь, пом'якшення наслідків шкідливої дії вод.

У складі бюджетної програми виконується *Загальнодержавна програма.*

Використання бюджетних коштів передбачено за такими напрямками: захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь (2015-2016 роки); комплексний протипаводковий захист в басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету (2015 рік); комплексний протипаводковий захист в басейні р. Тиса у Закарпатській області (2015, 2017 роки); погашення кредиторської заборгованості, зареєстрованої в органах Державної казначейської служби України (2015 рік).

Відповідно до звітів про виконання паспортів бюджетних програм у 2015-2017 роках касові видатки за програмою становили 78 364 тис. грн, або 89,4% від плану.

Вказану програму у 2015-2017 роках профінансовано за загальним фондом державного бюджету в повному обсязі, проте у 2015 кошти, виділені на будівництво гідротехнічної споруди на Північно-Кримському каналі, на суму 6 085,3 тис. грн (8,5% від обсягу фінансування) не використано та повернуто до Державного бюджету України через затримку затвердження плану заходів та фінансування відповідних робіт.

Крім того, у 2016 році відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 р. № 738-р Міністерству екології та природних ресурсів (для Державного агентства водних ресурсів) було виділено кошти у сумі 15 640 тис. грн за рахунок залишку коштів Державного фонду охорони навколишнього природного середовища, який утворився станом на 1 січня 2016 р., для завершення у 2016 році будівництва гідротехнічної споруди на Північно-Кримському каналі. Проте аналогічно з 2015 роком частина цих коштів (3 287,7 тис. грн або 21%) не використано та повернуто до Державного бюджету України через затримку затвердження плану заходів та фінансування відповідних робіт, а також через несприятливі погодні умови.

Проведеним аналізом виконання результативних показників бюджетної програми встановлено їх виконання не в повному обсязі або невиконання взагалі, а саме:



витрати на будівництво гідротехнічної споруди на Північно-Кримському каналі з облаштуванням вузла водообліку у 2015 році склали 37 546 тис. грн (86,7% від плану);

площа закріплених відкосів земляної дамби у 2016 році становила 3 285 м. кв. (62,7% від плану);

стан готовності гідротехнічної споруди (на Північно-Кримському каналі) у 2016 році становив 94%;

показники кількості побудованих гідротехнічних споруд (1 од) та протяжність автодорожнього мосту на гідротехнічній споруді (24 м) у 2016 році не виконані взагалі.

Зважаючи на невиконання запланованих показників паспорта бюджетної програми впродовж періоду дослідження, постає потреба дослідити повноту досягнення цілей та завдань зазначеної програми, причини та обставини, які стали наслідком повернення коштів до державного бюджету.

Також підлягають дослідженню показники паспорта бюджетної програми на предмет відповідності їх критеріям реалістичності, актуальності та суспільної значимості, а також питання ефективності існуючого порядку планування заходів із захисту від шкідливої дії вод та їх подальшого фінансування, зокрема: наявний механізм відбору та визначення пріоритетних напрямів здійснення таких заходів, їх безпосередня реалізація та ефективність використання коштів, що спрямовуються на їх здійснення.

#### **КПКВК 2407120 «Розвиток та поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених систем»**

Протягом 2015-2016 років фінансування зазначеної програми не здійснювалося.

Відповідно до паспорта бюджетної програми на 2017 рік роки головним розпорядником бюджетних коштів є Мінприроди, а відповідальним виконавцем програми – Держводагентство, яке спрямовує бюджетні кошти розпорядникам нижчого рівня, що є виконавцями заходів.

**Стратегічною ціллю бюджетної програми** є забезпечення потреб національної економіки у мінеральних та водних ресурсах.

**Метою бюджетної програми** є відновлення меліорованих земель для продовольчого та ресурсного забезпечення держави.

**Завданням бюджетної програми** визначено реконструкцію інженерної інфраструктури зрошувальних, осушувальних та дренажних систем.

У складі бюджетної програми виконується **Загальнодержавна програма.**

Використання бюджетних коштів передбачено за таким напрямом як забезпечення розвитку меліорації земель і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь, управління водними ресурсами.

Відповідно до звіту про виконання паспорта бюджетної програми за 2017 рік касові видатки за програмою становили 29 474,0 тис. грн (або 98,2% від плану). Вказану програму у 2017 році профінансовано за загальним фондом державного бюджету в повному обсязі, проте кошти на суму 526 тис. грн не використано та повернуто до Державного бюджету України.



Проведеним аналізом виконання результативних показників паспорта бюджетної програми за 2017 рік виявлено невиконання низки запланованих показників результативності, зокрема:

кількість реконструйованих насосних станцій становила 5 од. (або 83,3% від плану);

протяжність реконструйованих каналів становила 3 309 пог. м (або 83% від плану);

гарантована площа полива, на якій буде відновлено зрошення 15,5 тис. га (або 92,3% від плану).

Зважаючи на невиконання окремих запланованих показників паспорта бюджетної програми впродовж періоду дослідження, постає потреба дослідити повноту досягнення цілей та завдань зазначеної програми, причини та обставини, які стали наслідком повернення коштів до державного бюджету.

З огляду на викладене додатковому дослідженню підлягає питання ефективності існуючого порядку планування заходів з розвитку та поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених систем та їх подальшого фінансування, зокрема: наявний механізм відбору та визначення пріоритетних напрямів здійснення таких заходів, їх безпосередня реалізація та ефективність використання коштів, що спрямовуються на їх здійснення. Також потребує додаткового дослідження порядок визначення результативних показників програми та їх відповідності критеріям реалістичності, актуальності та суспільної значимості.

#### **КПКВК 2407800 «Реконструкція гідротехнічних споруд захисних масивів дніпровських водосховищ»**

Відповідно до паспортів бюджетної програми на 2016-2017 роки головним розпорядником бюджетних коштів є Мінприроди, а відповідальним виконавцем програми – Держводагентство, яке спрямовує бюджетні кошти розпорядниками нижчого рівня, що є виконавцями заходів.

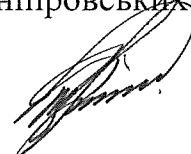
**Стратегічною ціллю бюджетної програми** є формування і забезпечення реалізації державної політики у сфері раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, розвитку водного господарства та меліорації земель, геологічного вивчення та раціонального використання надр.

**Метою бюджетної програми** забезпечення захисту громадян, населених пунктів, виробничих об'єктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод, мінімізації заподіюваних нею збитків на території захисних масивів дніпровських водосховищ.

**Завданням бюджетної програми** є реалізація державного інвестиційного проекту «Реконструкція гідротехнічних споруд захисних масивів дніпровських водосховищ».

У складі бюджетної програми виконується *Загальнодержавна програма.*

Використання бюджетних коштів передбачено за такими напрямками: дослідження та розроблення проекту (проектування за стадіями), забезпечення земельною ділянкою (придбання/ оренда, оформлення прав), інші заходи щодо реконструкції гідротехнічних споруд захисних масивів дніпровських





водосховищ; виконання будівельних робіт, придбання устаткування, обладнання, інвентарю, виконання пусконаладжувальних робіт щодо реконструкції гідротехнічних споруд захисних масивів дніпровських водосховищ.

Відповідно до звітів про виконання паспортів бюджетних програм за 2016-2017 роки касові видатки становили 68 405 тис. грн (або 73,8% від плану на 2016-2017 роки). Вказану програму у 2016-2017 роках профінансовано за загальним фондом державного бюджету в повному обсязі, проте через затримку затвердження плану заходів з реалізації державного інвестиційного проекту «Реконструкція гідротехнічних споруд захисних масивів дніпровських водосховищ» та, відповідно, не завершення у визначені терміни запланованих будівельних робіт кошти на загальну суму 23 551,9 тис. грн (або 25,6% від обсягу фінансування) не використано та повернуто до Держбюджету України (у тому числі у 2016 році – 22 923,1 тис. грн та у 2017 році – 628,8 тис. гривень).

Аналізом виконання результативних показників програми виявлено за деякими показниками відхилення фактичних результатів від запланованих в бік зменшення або взагалі їх невиконання.

Показник затрат щодо загальної кошторисної вартості реконструкції гідротехнічних споруд захисних масивів дніпровських водосховищ у 2016 році становив 90 696 тис. грн (або 7% від плану).

Таке виконання показника затрат спричинило невиконання показників продукту.

Зокрема у 2016 році взагалі не виконано показники продукту щодо кількості об'єктів захисних масивів дніпровських водосховищ, які мали бути введені в експлуатацію у 2016 році, та площі захисних масивів дніпровських водосховищ, на яких мала бути проведена реконструкція гідротехнічних споруд.


У 2017 році показник продукту щодо кількості споруд захисних масивів дніпровських водосховищ, які мали бути введені в експлуатацію у цьому році, склав 3 од. (або 75% від плану).

Зважаючи на невиконання запланованих показників паспорта бюджетної програми впродовж періоду дослідження, постає потреба дослідити повноту досягнення цілей та завдань зазначеної програми, причини та обставини, які стали наслідком повернення коштів до державного бюджету.

Додатковому дослідженню підлягає також питання ефективності існуючого порядку планування заходів з реалізації державного інвестиційного проекту «Реконструкція гідротехнічних споруд захисних масивів дніпровських водосховищ» та їх подальшого фінансування, зокрема: наявний механізм відбору та визначення пріоритетних напрямів здійснення таких заходів, їх безпосередня реалізація та ефективність використання коштів, що спрямовуються на їх здійснення.

## РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

**Гіпотеза 1. Недосконалість законодавчої бази та низький рівень фінансування завдань і заходів загальнодержавної цільової програми**



**розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року може перешкоджати їх ефективній реалізації.**

З метою визначення основних напрямів державної політики у сфері водного господарства для задоволення потреби населення і галузей національної економіки у водних ресурсах, збереження і відтворення водних ресурсів, впровадження системи інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом, відновлення ролі меліорованих земель у продовольчому та ресурсному забезпеченні держави, оптимізація водоспоживання, запобігання та ліквідація наслідків шкідливої дії вод 24 травня 2012 р. Законом України № 4836 затверджено загальнодержавну цільову програму розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року (далі – Загальнодержавна програма).

Завдання програми розподілено на чотири напрями:

1) забезпечення розвитку меліорації земель і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь, управління водними ресурсами (заходи впроваджуються Держводагентством в межах бюджетних програм за КПКВ 2407050 та КПКВ 2407120);

2) першочергове забезпечення централізованим водопостачанням сільських населених пунктів, що користуються привізною водою (заходи впроваджуються Держводагентством в межах бюджетних програм за КПКВ 2407090);

3) захист сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод та комплексного протипаводкового захисту в басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету, а також у басейні річки Тиси у Закарпатській області (заходи впроваджуються Держводагентством в межах бюджетних програм за КПКВ 2407070 та КПКВ 2407800);

4) екологічне оздоровлення басейну річки Дніпро та поліпшення якості питної води (в частині моніторингу стану навколишнього природного середовища в басейні р. Дніпра впроваджуються Держводагентством в межах бюджетної програми за КПКВ 2407050).

*Проведений аналіз реалізації Загальнодержавної програми виявив передумови недосягнення задекларованих цілей, зокрема створення ефективного захисту від шкідливої дії вод на всій території країни.*

Так Загальнодержавна програма увібрала в себе три державні цільові програми, які діяли до 2013 року та метою яких було створення захисту від шкідливої дії вод:

Програма комплексного протипаводкового захисту в басейні р. Тиси в Закарпатській області на 2002-2006 роки та прогноз до 2015 року (31);

Державна цільова програма комплексного протипаводкового захисту в басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету (32);

Комплексна програма захисту сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод на період до 2010 року та прогноз до 2020 року (33).



Згідно з показниками зазначених державних цільових програм прогнозний обсяг фінансування на 2015-2017 роки становив близько 7 072,7 млн грн (в т.ч. на здійснення заходів протиаварійного захисту в басейні р. Тиси в Закарпатській області – 321,7 млн грн, в басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету – 6 290,4 млн грн, захисту сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод – 460,6 млн грн) при цьому до кожної програми було розроблено відповідні технічні обґрунтування з прив'язкою запланованих заходів захисту до місцевості (інформація про річку, район або населений пункт).

В свою чергу в Загальнодержавній програмі очікуваний обсяг фінансування на вказані цілі на 2015-2017 роки встановлено у сумі 1 873,5 млн грн при цьому план заходів із захисту від шкідливої дії вод з прив'язкою до місцевості Держводагентством розробляється лише на поточний рік. Інформація, щодо наявності відповідного плану-заходів на перспективу у Держводагентстві, до аудиту не надано. [1]

Аналогічна ситуація склалася щодо очікуваного обсягу фінансування за напрямком Загальнодержавної програми «Першочергове забезпечення централізованим водопостачанням сільських населених пунктів, що користуються привізною водою».

Так згідно з показниками Загальнодержавної програми обсяг фінансування за цим напрямком на 2015-2017 роки має становити 271 млн грн при тому, що згідно з Державною цільовою соціальною програмою першочергового забезпечення централізованим водопостачанням сільських населених пунктів, що користуються привізною водою, на період до 2010 року (далі – Соціальна програма) (34) на аналогічні цілі на період 2008-2010 роки заплановано фінансування в обсязі 221,5 млн гривень.

Зокрема, за заходом «Будівництво та реконструкція групових водопроводів (очисних споруд, магістральних водоводів, розвідних мереж)» Загальнодержавної програми протяжність збудованих та реконструйованих групових водопроводів з розвідною мережею порівняно з Соціальною програмою збільшено в 1,8 раз, а очікуваний обсяг фінансування лише у 1,5 раз при постійному зростанні вартості будівництва.

*З огляду на викладене, заниження обсягу фінансування може призвести до недосягнення мети Загальнодержавної програми.*

*Аналіз фактичного рівня фінансування у 2015-2017 роках засвідчив, що навіть передбачений Загальнодержавною програмою обсяг фінансування не було виконано. В цілому за програмою рівень фінансування становив 48,8%, а за окремими напрямками програми фінансування було майже відсутнє [1].*

Так за напрямками, пов'язаними з протидією шкідливій дії вод, загальний обсяг фінансування у 2015-2017 роках становив 471,3 млн грн або лише 17,3% від обсягу, визначеного Загальнодержавною програмою.

Найнижчим був рівень фінансування за напрямками:

комплексний протиаварійний захист у басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету – 2,4% (при цьому рівень фінансування з державного бюджету становив



лише 0,9% від потреби за Загальнодержавною програмою (9,3 млн грн), а з місцевих – 4,7% (29,6 млн. грн);

комплексний протипаводковий захист у басейні р. Тиси у Закарпатській області – 7,1% (при цьому рівень фінансування з державного бюджету становив лише 2,7% від очікуємого (15,5 млн грн), а з місцевих – 140,3% (26,7 млн грн).

Переважним джерелом фінансування були кошти місцевих бюджетів і за наступними напрямками Загальнодержавної програми:

першочергове забезпечення централізованим водопостачанням сільських населених пунктів, що користуються привізною водою у 2015-2017 роках профінансовано на рівні 23,1% (при цьому рівень фінансування з державного бюджету становив 0% від очікуємого, а з місцевих – 48,4% (119,5 млн грн);

захист сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод у 2015-2017 роках профінансовано на рівні 79,7% (при цьому рівень фінансування з державного бюджету становив 30,4% від очікуємого (122,6 млн грн), а з місцевих – 308,1% (268,1 млн грн);

екологічне оздоровлення басейну р. Дніпра та поліпшення якості питної води у 2015-2017 роках профінансовано на рівні 21,8% (при цьому рівень фінансування з державного бюджету становив 1% від очікуємого (2,2 млн грн), з місцевих – 43,8% (307,3 млн грн) та за рахунок інших джерел фінансування – 10,1% (93,9 млн грн).

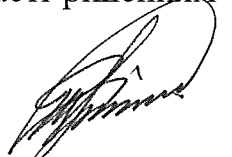
Переважне фінансування цих напрямів Загальнодержавної програми здійснювалось за рахунок коштів місцевих бюджетів в межах регіональних цільових програм, які є частиною щорічної програми соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя на відповідний рік.

Згідно з пунктом 4 розділу II Закону України від 24 травня 2012 р. № 4836 рекомендовано місцевим органам влади скоригувати та затвердити відповідно до завдань Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року регіональні (місцеві) програми (заходи) щодо розвитку водного господарства; під час розроблення та затвердження місцевих бюджетів передбачати у них необхідні кошти для забезпечення виконання регіональних та місцевих програм (заходів) щодо розвитку водного господарства.

При цьому Загальнодержавною програмою не визначено обсягів виконання заходів та обсягів фінансування в розрізі територіальних одиниць, що унеможливує координування регіональних програм з Загальнодержавною.

*Зазначені факти належать до причин нерівномірного розподілу та недофінансування заходів Загальнодержавної програми за рахунок коштів місцевого бюджету (у 2015-2017 роки рівень фінансування заходів Загальнодержавної програми за кошти місцевого бюджету становив 26,4% від потреби) [1].*

Водночас, за результатами участі в державному фінансовому аудиті виконання бюджетних програм Держводагентством в **Житомирському обласному управлінні водних ресурсів** [2] встановлено, що в області рішенням



Житомирської обласної ради від 20.11.2014 №1329 затверджено Обласну комплексну програму охорони навколишнього природного середовища в Житомирській області на період 2014-2016 роки щодо виділення коштів на охорону та раціональне використання водних ресурсів відповідно до завдань Загальнодержавної програми в сумі 90,7 млн. гривень. Замовником за вказаною програмою виступало Житомирське обласне управління водних ресурсів. Проте кошти за програмою у період 2015-2016 роки не виділялися.

У 2017 році розпочато розробку Регіональної програми розчистки та регулювання русел річок Житомирської області на період 2018-2021 років, проте наразі програма Житомирською обласною Радою незатверджена.

Аналогічно, за результатами участі у державному фінансовому аудиті виконання бюджетних програм Держводагентством у **Рівненському обласному управлінні водних ресурсів** [3] встановлено, що з метою збереження і відтворення водних ресурсів, відновлення ролі меліорованих земель у продовольчому та ресурсному забезпеченні держави, запобігання та ліквідації наслідків шкідливої дії вод в Рівненській області рішенням обласної ради від 05.04.2013 № 872 затверджено «Програму розвитку водного господарства Рівненської області на період до 2021 року». На виконання Загальнодержавної та обласної програм було прийнято 11 районних програм розвитку водного господарства на період до 2021 року.

Фінансове забезпечення завдань «Програми розвитку водного господарства Рівненської області на період до 2021 року» та районних програм передбачено здійснювати за рахунок коштів державного бюджету, обласного бюджету, місцевих бюджетів та інших джерел (в розрізі років), проте при формуванні обласного та місцевих бюджетів кошти на виконання заходів цієї програми не передбачалися.

Недостатній рівень фінансування заходів регіональних цільових програм або відсутність таких програм має місце також в Донецькій, Луганській, Харківській, Хмельницькій, Чернівецькій областях [4, 5, 6, 7] Крім того, паспортами таких програм, як правило, не обґрунтовано та не визначено очікуваних результатів від виконання конкретних заходів за конкретними об'єктами та результативні показники, які мають характеризувати рівень та якість її виконання. [8]

Аналіз результативних показників Загальнодержавної програми засвідчив, що наслідком неналежного рівня фінансування програми став низький рівень виконання заходів передбачених програмою. Так з 103 показників ефективності виконання заходів загальнодержавної програми у 2015-2017 роках 53 мають рівень виконання 0%, а 17 показників – менше 30%.

Зокрема, за напрямом Загальнодержавної програми «Забезпечення розвитку меліорації земель і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь, управління водними ресурсами» заходи щодо реконструкції інженерної інфраструктури зрошувальних, осушувальних та дренажних систем та придбання сучасної поливної техніки протягом 2015-2017 років виконано на рівні від 0,1 до 30%.



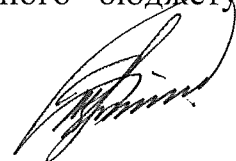
Щодо напрямку «Першочергове забезпечення централізованим водопостачанням сільських населених пунктів, що користуються привізною водою», слід зазначити, що заходи із будівництва каналізаційних мереж водовідведення та будівництва та реконструкції локальних водопроводів (головними розпорядником бюджетних коштів є місцеві органи виконавчої влади), у 2015-2017 роках виконано в обсязі значно більшому ніж передбачено Загальнодержавною програмою (в 3,8-10,5 раз більше). Водночас заходи із будівництва та реконструкції групових водопроводів (очисних споруд, магістральних водоводів, розвідних мереж) (головними розпорядником бюджетних коштів є Держводагентство та місцеві органи виконавчої влади) через неналежне фінансування Держводагентства здійснено виключно в межах регіональних програм (на рівні 37,3%). Крім того, через відсутність фінансування абсолютно не здійснювались заходи з пошуку джерел підземних вод і штучного поповнення їх запасів (головний розпорядник бюджетних коштів – Держводагентство).

Не втішною є ситуація і з виконанням завдань Загальнодержавної програми за напрямками «Захист сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод», «Комплексний протипаводковий захист в басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету», а також «Комплексний протипаводковий захист у басейні р. Тиси у Закарпатській області». Найгіршою є ситуація із створенням комплексного протипаводкового захисту.

Так у басейні річки Тиси у Закарпатській області із 17 заходів, передбачених програмою, через відсутність фінансування не виконано 12 заходів (в т.ч. будівництво, реконструкція та капітальний ремонт гідротехнічних споруд, будівництво протипаводкових польдерів та ємностей, проведення реконструкції водосховищ тощо).

Аналогічно у в басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету із 32 заходів, передбачених програмою, не виконано 21 (в т.ч. будівництво дамб, протипаводкових ємностей у гірських та рівнинних частинах річок, польдерів, будівництво та реконструкція протипаводкових водосховищ тощо) та 2 заходи виконано в обсязі менше 1% (будівництво та реконструкція берегоукріплювальних споруд та автомобільних доріг місцевого значення). Заходи з упровадження сучасних технічних засобів і технологій для проведення гідрометеорологічних спостережень, збирання та оброблення інформації, прогнозування паводків, будівництво та реконструкція гідрологічних постів, уточнення на основі аерофото- та космічних знімків зон затоплення вздовж річок було виконано у більшому ніж передбачено програмою обсязі за рахунок коштів іноземних грантів.

Згідно з показниками виконання Загальнодержавної програми за напрямком «Екологічне оздоровлення басейну річки Дніпро та поліпшення якості питної води» (головні розпорядники бюджетних коштів – низка центральних органів виконавчої влади та місцеві органи виконавчої влади), виконаними заходами із проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища в басейні р. Дніпра та забезпечення розвитку інформаційних систем екологічного менеджменту внаслідок неотримання фінансування з державного бюджету



(Мінприроди та ДСНС) та відсутності надходження коштів інвесторів не досягнуто поставленої мети (створення баз даних для геоінформаційної системи басейну р. Дніпра).

За не бюджетні кошти були виконані заходи з будівництва та реконструкції систем водовідведення в населених пунктах, очисних споруд водовідведення на господарських об'єктах (за абсолютної відсутності фінансування з державного бюджету) та заходи із створення прибережних смуг вздовж річок та водойм (при середньому рівні фінансування з місцевих бюджетів лише 36%). При цьому зазначені заходи виконані в обсязі більшому ніж передбачено Загальнодержавною програмою.

Інші заходи за вказаним напрямом протягом 2015-2017 років практично не виконувались.

***Висновок: Через недоліки Загальнодержавної програми (заниження потреби у фінансуванні та невизначеність обсягів виконання заходів в розрізі територіальних одиниць) та низькі обсяги фактичного фінансування завдань і заходів програми як із державного бюджету досягнення її мети наразі гальмується. Внаслідок чого виконання завдань і заходів Загальнодержавної програми у більшості випадків здійснювалось за рахунок місцевих бюджетів (у межах регіональних цільових програм) та інвесторів (в т.ч. іноземних).***

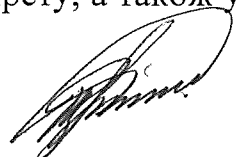
**Гіпотеза 2. Недостатній обсяг фінансування за програмами КПКВ 2407070 «Захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь» та КПКВ 2407800 «Реконструкція гідротехнічних споруд захисних масивів дніпровських водосховищ» або надходження його із запізненням, недоліки в організації та виконанні Держводагентством заходів за цими бюджетними програмами можуть негативно вплинути на ефективність виконання покладених на нього завдань, реалізації державних програм, та підвищити ризик збитків від паводків та повеней.**

Однією із основних проблем в галузі водного господарства є проблема шкідливої дії вод.

Мабуть, не було жодного року, коли якийсь з регіонів країни - навесні чи восени - не зазнав шкоди від паводка. Зокрема, навесні 2018 року від повені постраждали населенні пункти Волинської, Сумської, Чернігівської, Одеської, Луганської, Івано-Франківської, Закарпатської областей. В західних областях було затоплено 280 га сільськогосподарських угідь та відрізок автомобільної дороги місцевого значення.

З метою подолання цієї проблеми та створення комплексного протипаводкового захисту в Україні діяло декілька цільових державних програм, які з 2013 року було об'єднано в одну Загальнодержавну програму.

Безпосередньо в Держводагентстві для виконання завдань Загальнодержавної програми за напрямом «Захист сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод та комплексного протипаводкового захисту в басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету, а також у



басейні річки Тиси у Закарпатській області» діяли дві бюджетні програми КПКВ 2407070 «Захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, в тому числі в басейні р. Тиса у Закарпатській області» (протягом 2015-2018 років) та КПКВ 2407800 «Реконструкція гідротехнічних споруд захисних масивів дніпровських водосховищ» (протягом 2016-2018 років).

Вказані програми спрямовані на досягнення взаємопов'язаних стратегічних цілей щодо безпечного проживання населення у паводконебезпечних регіонах, запобігання шкідливої дії вод (затоплення та підтоплення), використання у повній мірі сільськогосподарських угідь, пом'якшення наслідків шкідливої дії вод тощо.

Під час надання бюджетних запитів за програмою 2407070 Держводагентством зазначалося, що при недофінансуванні заходів Загальнодержавної програми за напрямками протипаводкового захисту не буде забезпечено у повній мірі захист громадян, сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод та мінімізація заподіяних нею збитків.

Проте, згідно паспортів бюджетної програми 2407070 на 2015-2017 роки затверджений обсяг фінансування на вказані цілі порівняно із потребою, визначеною Загальнодержавною програмою, становив від 13% у 2015 році до 0,03% у 2017 році. Крім того, станом на 20.07.2018 паспорт бюджетної програми на 2018 рік не затверджено, що унеможливило фінансування робіт за цим напрямом. [9]

Слід зазначити, що відповідно до Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № 1098 (далі – Правила № 1098), у разі якщо реалізація бюджетної програми потребує затвердження нового або внесення змін до чинного порядку використання бюджетних коштів, головні розпорядники подають на затвердження Міністерству фінансів України проекти паспортів бюджетних програм протягом тижня після набрання чинності відповідним рішенням.

З огляду на те, що у 2018 році за бюджетною програмою 2407070 крім коштів загального фонду державного бюджету передбачені кошти Державного фонду розвитку водного господарства, було розроблено відповідний Порядок використання коштів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2018 № 401 «Деякі питання використання коштів у сфері управління водними ресурсами». Проте план заходів за бюджетною програмою 2407070 наразі погоджується з Міністерством фінансів України.

У 2015-2017 роках вказану програму профінансовано в повному обсязі, проте у 2015 кошти, виділені на будівництво гідротехнічної споруди на Північно-Кримському каналі, на суму **6 085,3 тис. грн** (8,5% від обсягу фінансування) не використано та повернуто до Державного бюджету України через затримку затвердження плану заходів і паспортів бюджетної програми та відповідно фінансування робіт.





З аналогічних причин у 2016 році не використано та повернуто до Державного бюджету України **3 287,7 тис. грн** або майже 21% виділених коштів.

З огляду на систематичне недофінансування заходів, які перешкоджають шкідливій дії вод, Держводагентством у 2015 році з метою отримання фінансування на окремі заходи, передбачені Загальнодержавною програмою за цим напрямком (забезпечення функціонування захисних гідротехнічних споруд на дніпровських водосховищах) розроблено інвестиційний проект «Реконструкція гідротехнічних споруд захисних масивів дніпровських водосховищ». Зазначений проект відповідно до Порядку відбору державних інвестиційних проектів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22 липня 2015 р. № 571, було подано на розгляд Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проектів, якою цей проект було відібрано для його подальшої реалізації у межах бюджетної програми 24070800.

Загальна вартість реалізації проекту становить 1,29 млрд грн, термін реалізації 2016-2030 роки. Результатом реалізації проекту має стати забезпечення надійного захисту від затоплення 197 тис. га території (в т.ч. 135,4 тис. га сільгоспугідь), де проживає близько 600 тис. чол. населення та знаходиться 131 населений пункт.

Затверджені обсяги фінансування за програмою 2407800 та обсяги фінансування на 2016-2017 роки відповідають обсягам, визначеним інвестиційним проектом.

Проте, у зв'язку із затвердженням паспорту бюджетної програми 2407800 Міністерством фінансів України лише у серпні 2016 року та травні 2017 року передбачені проектом «Реконструкція гідротехнічних споруд захисних масивів дніпровських водосховищ» будівельні роботи не було завершено у визначені терміни, а виділені кошти на загальну суму 91 956,9 тис. грн не використано у повному обсязі та у сумі **23 551,9 тис. грн** (або 25,6% від обсягу фінансування у 2016-2017 роках) повернуто до Державного бюджету України (у т.ч. у 2016 році – 22 923,1 тис. грн та у 2017 році – 628,8 тис. гривень). [10]

Внаслідок зазначених затримок за напрямком Загальнодержавної програми «Захист сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод та комплексного протипаводкового захисту в басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету, а також у басейні річки Тиси у Закарпатській області» заходи, передбачені бюджетними програмами 2407070 та 2407800 виконані не в повному обсязі.

Так у 2015-2016 роках за програмою 2407070 не в повному обсязі були виконані роботи з будівництва капітальної споруди на Північно-Кримському каналі у Херсонській області з облаштуванням вузла водообліку (стан готовності на кінець 2016 року склав 93,8%), що завадило вводу потужностей в експлуатацію у 2016 році як це було заплановано.

Внаслідок затримок з фінансуванням за програмою 2407800 у 2015 році так і не було розпочато виконання будівельних робіт на об'єктах «Реконструкція Кам'янської та Знам'янської компресорних станцій», «Реконструкція



Нікопольської компресорної станції», що були передбачені інвестиційним проектом.

Замовниками заходів за програмою 2407800 у 2016-2018 роках були Нікопольське регіональне управління водних ресурсів (далі – Нікопольське РУВР) та державне підприємство «Одеська об'єднана дирекція будівництва водогосподарських об'єктів» (далі – ДП «Одеська ОДБВО»).

В ході проведення збору інформації в *Нікопольському РУВР* та *ДП «Одеська ОДБВО»* встановлено, що затримка фінансування призвела до зменшення часу на проведення електронних торгів та проведення будівельних робіт і як наслідок виділені кошти не було освоєно. [11, 12]

Також проведенням збором інформації в *Нікопольському РУВР* [11] встановлено проведення процедури закупівлі «Закупівля матеріалів по об'єкту «Реконструкція Кам'янської та Знам'янської компресорних станцій для захисту від підтоплення Кам'янсько-Дніпровського району Запорізької області» (ДК 016-2010: код 22.21.2 – труби, трубки, шланги та фітинги до них пластмасові; ДК 021:2015: код 44163000-0 – труби та арматура) на загальну суму **3 112,7 тис. грн** з порушенням вимог чинного законодавства оскільки надані пропозиції трьох учасників не відповідали вимогам тендерної документації і згідно п.4 ч.1 ст.30 Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII торги підлягають відміні.

Крім того, попереднім контрольним заходом (ревізією), проведеним в *ДП «Одеська ОДБВО»* у 2016 році (акт ревізії від 01.06.2016 № 07-11/55) встановлено завищення вартості, виконаних у 2015 році за програмою 2407070 будівельних робіт на суму 103,1 тис. грн, оплачених в повному обсязі (інформація щодо усунення виявлених порушень відсутня). [12]

*Таким чином, затримка з погодженням планів заходів та паспортів бюджетних програм 2407070 та 2407800 та відповідно затримка фінансування призвели до зменшення часу на проведення процедур закупівель (частина яких на загальну суму близько 3,1 млн грн були проведені з порушенням чинного законодавства) та на виконання робіт, через що навіть ті незначні суми коштів, які були виділені на ці програми, не були освоєні в повному обсязі (повернуто до бюджету 33,7 млн грн) та не виконані усі заходи, передбачені програмами, що негативно впливає на досягнення мети бюджетних програм із забезпечення захисту проживання населення у паводконебезпечних регіонах, запобігання шкідливої дії вод (затоплення та підтоплення), використання у повній мірі сільськогосподарських угідь, пом'якшення наслідків шкідливої дії вод тощо.*

Аналіз ефективності використання коштів виділених на програму 2407070 засвідчив, що з 65 611,7 тис. грн, що були освоєні Держводагентством у 2015 році за цією програмою:

57,2% коштів (37 546 тис. грн) використано на розробку проектної документації та будівництво капітальної споруди на Північно-Кримському каналі у Херсонській області з облаштуванням вузла водообліку (далі – ГТС на Північно-Кримському каналі);



24,6% (16 129,4 тис. грн) – на погашення кредиторської заборгованості за роботи виконані у попередніх роках (в т.ч. кредиторська заборгованість державного підприємства «Об'єднана дирекція будівництва водогосподарських об'єктів Закарпатської області» (далі – ДП «ОДБВО Закарпатської області») на суму 15 344,6 тис. грн);

17,6% (11 524,8 тис. грн) – на реконструкцію гідротехнічних споруд, розчищення та регулювання русел річок, будівництво та реконструкцію дамб та будівництво протипаводкових ємностей;

0,6% (411,5 тис. грн) – на виконання проектно-вишукувальних робіт.

У 2016 році 98% коштів (12 352,3 тис. грн) за програмою 2407070 використано для продовження будівництва ГТС на Північно-Кримському каналі, а 2% (200 тис. грн) на проведення науково-дослідних робіт.

У 2017 році виділені кошти (200 тис. грн) було використано на виготовлення робочих проектів з метою подальшого створення та реконструкції споруд для проведення гідрометеорологічних спостережень на водних об'єктах (АІВС Тиса-2).

*Таким чином лише 15% коштів використаних Держводагентством за програмою 2407070 протягом 2015-2017 років були спрямовані на реконструкцію гідротехнічних споруд, розчищення та регулювання русел річок, будівництво та реконструкцію дамб та будівництво протипаводкових ємностей. При цьому наслідком використання лише 8% цих коштів (900,2 тис. грн) стало забезпечення захисту територій (в т.ч. 5 населених пунктів, 5 господарств та 55 га сільськогосподарських угідь).*

Результати збору інформації в ДП «ОДБВО Закарпатської області», проведеного в межах участі в державному фінансовому аудиті виконання бюджетних програм Держводагентством **в Басейновому управлінні водних ресурсів річки Тиса** [8], засвідчили, що частина коштів за програмою 2407070 у сумі **15 344,6 тис грн**, які відповідно до Плану заходів із захисту від шкідливої дії вод на 2015 рік мали бути використані на продовження робіт за 9 об'єктами, розпочатими ще у 2010-2012 роках, **фактично були використані на погашення кредиторської заборгованості за роботи виконані за цими ж об'єктами ще у 2012-2013 роках**. Вказані роботи здійснювались в межах діючої на той час бюджетної програми за КПКВК 2407080 «Комплексний протипаводковий захист в басейні р. Тиса у Закарпатській області». Як наслідок, заборгованість ДП «ОДБВО Закарпатської області» станом на 01.01.2015 перед виконавцями цих робіт обліковувалася за КПКВК 2407080.

*Довідково: проведеним у 2014 році Державною фінансовою інспекцією в Закарпатській області на виконання вимог постанови КМУ від 01.03.2014 № 65 «Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету» контрольним заходом підтверджено достовірність (у межах бюджетних асигнувань) та обсяги кредиторської заборгованості станом на 01.01.2014 за КПКВК 2407080 на суму 21 766,33 тис. грн, частина якої у сумі 6 421,74 тис. грн було погашено протягом 2014 року.*

Відповідно до пункту 3 Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для захисту від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, в тому числі в басейні річки Тиса у Закарпатській області, затвердженого постановою КМУ від 23.02.2011 № 137



(далі –Порядок № 137) бюджетні кошти використовуються відповідно до завдань, визначених Загальнодержавною програмою, та переліку робіт згідно з додатком до цієї постанови з урахуванням встановлених нею пріоритетів:

погашення зареєстрованої в органах Казначейства бюджетної заборгованості за виконані у попередні періоди роботи;

першочергове проведення робіт на об'єктах, що:

- мають рівень будівельної готовності не менш як 80 відсотків та завершення будівництва яких планується у поточному бюджетному періоді;

- пошкоджені внаслідок повені, паводка чи іншої шкідливої дії вод (за наявності оформленого в установленому порядку документа, який підтверджує факт пошкодження);

- розташовані на річках, які протікають у межах державного кордону;

- захищають від шкідливої дії вод пам'ятки історії та архітектури.

Відповідно до пояснення начальника відділу фінансів Управління економіки Держводагентства Н. Примаченко від 17.07.2018 [13] згідно з Порядком складання бюджетної звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, звітності фондами загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, затвердженим наказом Міністерства фінансів України від 24.01.2012 № 44, усі розрахунки одержувачами бюджетних коштів на кінець звітного року мають бути завершені в межах бюджетних асигнувань, відповідно обсяги дебіторської та кредиторської заборгованості на звітну дату ними не визначаються та в бюджетній звітності не відображаються, тобто кредиторська заборгованість одержувачами бюджетних коштів у річному звіті форми №7Д, №7М не відображається. Проте, зазначена сума заборгованості була відображена у фінансовому звіті суб'єкта малого підприємництва ДП «ОДБВО Закарпатської області» за 2015 рік (на початок року).

Щодо погашення заборгованості, яка виникла за програмою 2407080, за рахунок фінансування за програмою 2407070, начальник відділу фінансів Управління економіки Держводагентства Н. Примаченко пояснює, що у 2014 році Уряд продовжив політику оптимізації та скорочення бюджетних програм. Так Законом України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» було скорочено кількість бюджетних програм з 545 до 499, що сприяло удосконаленню програмно-цільового методу в бюджетному процесі України, уникненню дублювання функцій, покладених на головних розпорядників бюджетних коштів тощо. Видатки за бюджетною програмою 2407080 та 2407070 після внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» об'єднанні та відповідно у межах програми 2407070 почали виконуватись заходи, які до внесення зазначених змін виконувались за програмою 2407080.

Водночас Порядком № 137 не передбачено напряду використання коштів на погашення кредиторської заборгованості не зареєстрованої в органах Держказначейства, в зв'язку з чим в Плані заходів із захисту від шкідливої дії вод на 2015 рік було відображено використання цих коштів на продовження робіт.



Крім того, слід зазначити, що з метою погашення зазначеної заборгованості ДП «ОДБВО Закарпатської області» було включено головним розпорядником бюджетних коштів до мережі органів Держказначейства як одержувач бюджетних коштів на 2015 рік з порушенням вимог пункту 9 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 року № 228 (далі – Порядок № 228) (згідно з наказом Держводагентства від 03.12.2013 № 187 зазначене підприємство перебуває в стані ліквідації).

*Таким чином недофінансування у 2012-2013 роках програми 2407080 та початок процедури ліквідації ДП «ОДБВО Закарпатської області» наприкінці 2013 року призвело до погашення у 2015 році кредиторської заборгованості на суму 15,3 млн. грн за роботи виконані у 2012-2013 роках у межах програми 2407070 з порушенням вимог Порядку № 228.*

Також Держводагентством у 2015 році до Плану заходів із захисту від шкідливої дії вод було включено 10 заходів з недотриманням пріоритетів, визначених Порядком № 137, а саме, з рівнем будівельної готовності менше 80% та які не підпадають під жоден інший пріоритет (в т.ч. було розпочато будівництво ГТС на Північно-Кримському каналі). На виконання цих заходів у 2015 році Держводагентством було використано бюджетних коштів на суму 39 312,2 тис. грн (в т.ч. 37 546 тис. грн на будівництво ГТС на Північно-Кримському каналі, 211,5 тис. грн на розробку проектно-кошторисної документації та 1 554,7 тис. грн на виконання інших заходів). При цьому за результатами 4 з цих заходів (вартістю 1 266,1 тис. грн) потужності були введені в експлуатацію у 2015 році та за 2-ма з них (вартістю 307,9 тис. грн) результатом стало забезпечення захисту від шкідливої дії вод для 3 населених пунктів та 5 господарств.

Згідно з поясненням начальника управління економіки, фінансів та інвестицій Комахи О. б/д, б/н [14] об'єкт «Будівництво капітальної споруди на Північно-Кримському каналі у Херсонській області з облаштуванням вузла водообліку» був включений до плану заходів із захисту від шкідливої дії вод на виконання ряду доручень Уряду України, зокрема пункту 3 Протоколу наради від 28.03.2014 під головуванням Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України В. Гройсмана.

Про виділення коштів у сумі 50 млн грн на будівництво зазначеного об'єкту у межах програми 2407070 та відповідні зміни до Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» Держводагентство було поінформовано листом Комітету з питань бюджету Верховної Ради України від 12.03.2015 № 01-13/9-654.

Потреба у будівництві зазначеної споруди виникла у зв'язку з анексією АР Крим та втратою Держводагентством контролю за майном розташованим на її території, що призвело до порушення цілісності управління процесом експлуатації Північно-Кримським каналом як цілісним гідротехнічним комплексом.



Протягом 2014-2017 років Держводагентством було забезпечено функціонування каналу та подачу води на потреби водокористувачів Херсонської області у повному обсязі завдяки спорудженню у 2014 році на 91 км каналу тимчасової перегороджуючої споруди.

Незважаючи на актуальність завершення зазначеного будівництва у 2017 році кошти на будівництво даної споруди з бюджету не виділялися.

Крім того, у 2017 році було виконано коригування кошторисної вартості зазначеного об'єкта, яка станом на 01.01.2018 року становить 71,67 млн грн (проти 53,18 млн грн на 01.01.2017).

Таким чином, затримка з фінансуванням зазначеного об'єкту призвела до збільшення потреби в коштах на його завершення на **18,4 млн грн**, яка станом на 01.01.2018 становить 21,7 млн гривень.

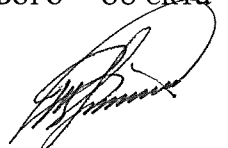
*Відсутність фінансування для завершення будівництва ГТС на Північно-Кримському каналі створює ризик не забезпечення подачі води для потреб водокористувачів Херсонської області та додаткового навантаження на державний бюджет у зв'язку із зростанням вартості невиконаних робіт на сум 18,4 млн гривень.*

Згідно з інформацією Держводагентства про склад об'єктів незавершеного будівництва, що знаходяться на балансі водогосподарських організацій, [15] станом на 01.01.2015 рахувалось 37 об'єктів, метою будівництва яких є перешкоджання шкідливій дії вод зі ступенем готовності понад 80%, загальною вартістю понад 74 млн гривень. Крім того, у складі об'єктів незавершеного будівництва станом на 01.01.2015 рахується проектно-вишукувальних робіт по 248 об'єктах, функція яких є забезпечення захисту населення та територій від шкідливої дії вод на загальну суму понад 44 млн грн, з яких по 68 об'єктах (з вартістю проектно-вишукувальних робіт 32,8 млн грн) будівельні роботи не розпочиналися.

При цьому частина цих об'єктів за умови фінансування у 2015 році могли бути завершені та виконувати функцію із захисту територій від шкідливої дії вод.

З огляду на викладене, принаймні частина коштів у сумі 500,1 тис грн, використаних Держводагентством у 2015 році на здійснення 6 заходів, за результатом яких потужності не було введено в експлуатацію, могли бути використані для виконання робіт за іншим об'єктами, які могли бути завершені у 2015 році.

Так наприклад, у відповідності до Порядку № 137 Управління водних ресурсів у м. Києві та Київській області (далі – Київводресурси) подавало пропозицію щодо включення до плану заходів на 2015 рік об'єкта «Заходи із захисту від підтоплення і затоплення с. П'ятигори Тетіївського району» зі станом будівельної готовності 82% (загальна кошторисна вартість – 2 147,37 тис. грн, залишок обсягу коштів невиконаних робіт – 384,15 тис. грн). Наслідком реалізації цього заходу у 2015 році мав стати захист від шкідливої дії вод 1 населеного пункту та 25 господарств. Наразі за інформацією Держводагентства про склад об'єктів незавершеного будівництва [15] Київводресурси вважає за доцільне провести списання цього об'єкта



незавершеного будівництва, балансова вартість якого становить 1 424,35 тис. гривень.

Аналізом заходів захисту від шкідливої дії вод, які здійснювалися Держводагентством у 2016 році встановлено, що крім продовження робіт по спорудженню ГТС на Північно-Кримському каналі здійснювалось продовження робіт з розробки техніко-економічного обґрунтування «Поліпшення гідрологічного режиму та покращення екологічного стану р. Сіверський Донець в Харківській, Донецькій та Луганській областях» на суму 200 тис. грн (залишок обсягу невиконаних робіт станом на 01.01.2017 становив 230,3 тис. гривень).

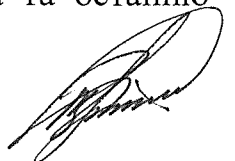
Слід зазначити, що виконання цього заходу було розпочато ще у 2013 році, у 2015 році захід профінансовано на суму 200 тис. грн (в т.ч. 150 тис. грн – погашення кредиторської заборгованості за раніше виконані роботи), а у 2017 році фінансування цього заходу перервано та розпочато фінансування інших робочих проектів. Паспорт бюджетної програми 2407070 на 2018 рік станом на 20.07.2018 не затверджено, оскільки, як було зазначено вище, план заходів за бюджетною програмою 2407070 наразі погоджується з Міністерством фінансів України.

З огляду на зазначене, найближчий імовірний термін завершення цього заходу 2019 рік, тобто розробка техніко-економічного обґрунтування триватиме сім років, що може призвести до втрати нею своєї актуальності (дані зібрані на початку робіт будуть вже застарілим) і потребуватиме оновлення, що призведе до додаткового навантаження на державний бюджет та відтермінування в часі кінцевого ефекту від його впровадження.

За даними консолідованої фінансової звітності Держводагентства за 2015-2017 роки обсяг незавершених капітальних інвестицій зріс з 402,3 млн грн станом на 01.01.2015 до 636,9 млн грн станом на 31.12.2017. За інформацією Держводагентства про склад об'єктів незавершеного будівництва [15] станом на 01.06.2018 року за водогосподарськими організаціями (крім організацій АР Крим) рахується 476 об'єктів незавершеного будівництва загальною вартістю 608 млн гривень.

Слід зазначити, що ведення обліку незавершеного будівництва, здійснення заходів щодо його скорочення, підготовка пропозицій щодо його списання, ліквідації, приватизації об'єктів незавершеного будівництва відповідно до положення про відділ економіки управління економіки, фінансів та інвестицій Держводагентства є одним з функціональних обов'язків цього відділу.

Проте на запити Держаудитслужби від 29.05.2018 № 6, від 18.06.2018 № 22 надати інформацію щодо незавершених капітальних інвестицій по системі Держводагентства в розрізі регіонів та об'єктів з урахуванням дати початку та зупинення їх будівництва, стану готовності та реального фізичного стану (пошкодженість/ руйнування), актуальність їх завершення на сьогодні (кількості населених пунктів/ садіб або площі сільськогосподарських угідь, які будуть захищені від шкідливої дії вод у разі завершення будівництва таких об'єктів), порядку ведення обліку незавершеного будівництва відділ економіки управління економіки, фінансів та інвестицій Держводагентства та останню



зібрану відділом інформацію Держводагенство повідомило, що 12.06.2018 Агентство доручило водогосподарським організаціям надати необхідну інформацію до центрального апарату.

Узагальнена інформація була надана на дослідження лише 16.07.2018 та не відповідає вимогам запиту Держаудитслужби в повному обсязі (зокрема, подекуди не містила даних щодо початку будівництва, кошторисної вартості тощо і зовсім не містила інформації щодо кількості населених пунктів/ садиб або площі сільськогосподарських угідь, які будуть захищені від шкідливої дії вод у разі завершення будівництва таких об'єктів).

Зазначене свідчить про не виконання в повному обсязі відділом економіки управління економіки, фінансів та інвестицій Держводагентства функції з ведення обліку незавершеного будівництва, як наслідок відсутність в Держводагентстві належної інформації щодо таких об'єктів може призвести до необґрунтованого вибору заходів із захисту від шкідливої дії вод, що потребують першочергової реалізації, під час складання відповідного Плану заходів на рік.

Згідно з наказами Держводагентства про списання об'єктів незавершеного будівництва за 2015-2017 роки Агентством протягом вказаного періоду на підставі звернень водогосподарських організацій в порядку визначеному Кабінетом Міністрів України [16] прийняті рішення про списання 8 об'єктів незавершеного будівництва розпочатих у 1993, 1995, 2005, 2006, 2008 та 2010 роках на загальну суму **2 143,9 тис. грн**, що призвело до непродуктивних витрат цих коштів.

Крім того, за результатами участі в державному фінансовому аудиті виконання бюджетних програм Держводагентством в *Київводресурси* встановлено, що відповідно до наказів Держводагентства в березні 2015 року Київводресурси проведено списання з балансу проектно-кошторисної документації на загальну суму **2 954,03 тис. грн**, виготовленої протягом 2003-2008 років за кошти Державного бюджету по КПКВ 2407070 на виконання 51 природоохоронного заходу, що призвело до непродуктивних витрат цих коштів. [17]

Аналогічно аудитом виконання бюджетних програм в *Дніпропетровському обласному управлінні водних ресурсів* встановлено, що відповідно до наказів Держводагентства протягом 2015-2016 років проведено списання з балансу проектно-кошторисної документації на загальну суму **1 574,6 тис. грн**, виготовленої протягом 1999-2010 років на виконання 13 природоохоронних заходів, що призвело до непродуктивних витрат цих коштів. [18]

При цьому у період 2015-2018 років зберігається тенденція до нарощування обсягів незавершеного будівництва. Так протягом вказаного періоду згідно з інформацією Держводагентства про склад об'єктів незавершеного будівництва [15] було розпочато роботи на 38 нових об'єктах (загальна вартість інвестицій становила 86,3 млн грн) за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших джерел фінансування.





Водночас згідно з цією ж інформацією водогосподарські організації Держводагентства пропонують до списання незавершені капітальні інвестиції по 168 об'єктах (з терміном початку будівництва 1988-2013 роки) на загальну суму 227,9 млн грн або 37% від загального обсягу незавершеного будівництва. Слід зазначити, що роботи на третині цих об'єктів (59 шт.) загальною вартістю 77 млн грн були розпочаті у 2010-2013 роках. Зазначене може свідчити, про недосконале планування Держводагентством здійснення ним капітальних інвестицій, що призвело до непродуктивних витрат цих коштів на загальну суму **227,9 млн гривень**.

Так зокрема, аудитом виконання бюджетних програм у *Київському обласному управлінні водних ресурсів, Басейновому управлінні водних ресурсів річок Прут та Сірет та Дністровському басейновому управлінні водних ресурсів* встановлені випадки втрати актуальності раніше розробленої проектно-кошторисної документації, що призвело до непродуктивних витрат на її розробку на загальну суму понад 1,5 млн гривень. [17, 5, 19]

А інша частина незавершеного будівництва у зв'язку з його довготривалістю потребує коригування проектно-кошторисної документації та додаткових витрат на звершення такого будівництва.

На підтвердження цього за результатами участі в державному фінансовому аудиті виконання бюджетних програм Держводагентством в *Запорізькому обласному управлінні водних ресурсів* встановлено, що по обліку водогосподарських організацій Запорізької області рахуються 3 проектно-кошторисні документації вартістю 615,62 тис грн, які виготовлено у 2006-2011 роках, наразі невикористані та у зв'язку із значним інфляційними процесами в країні, змінами нормативної бази щодо діючої системи ціноутворення у будівництві тощо, потребують коригування та відповідно додаткових фінансових витрат на її проведення (орієнтовно на суму **1 881 тис. гривень**). Крім того, у зв'язку з інфляційними процесами в країні, загальна кошторисна вартість будівництва зазначених об'єктів здорожчала розрахунково майже у 4 рази або на **52 954,27 тис. грн**, що може призвести додаткове навантаження на державний бюджет.

Аналогічні випадки встановлені аудитом виконання бюджетних програм у *Басейновому управлінні водних ресурсів річок Прут та Сірет, Кіровоградському, Дніпропетровському та Тернопільському обласних управліннях водних ресурсів*, що призвело до здорожчання реалізації незавершеного будівництва на загальну суму понад **91,7 млн гривень**. [5, 20, 18, 21]

Нарощування обсягів незавершеного будівництва також призводить до постійного зростання потреби в коштах для здійснення збереження таких об'єктів. Зокрема аудиторським дослідженням в *Одеському обласному управлінні водних ресурсів* [22] витрати на збереження такого майна у досліджуваному періоді становили **382 тис. гривень**.

Причиною нарощування незавершеного будівництва є недофінансування місцевими органами влади об'єктів, роботи на яких виконувалися водогосподарськими організаціями Держводагентства в межах регіональних

цільових програм, які є частиною щорічної програми соціально-економічного розвитку.

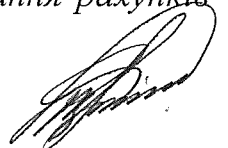
Недофінансування такого будівництва місцевими бюджетами призводить до судових процесів між водогосподарськими організаціями Держводагентства та підрядними організаціями щодо погашення заборгованості за виконані роботи.

Так за результатами участі в державному фінансовому аудиті виконання бюджетних програм Держводагентством в **Волинському обласному управлінні водних ресурсів** [23] встановлено, що недофінансування програми 7731810 «Здійснення заходів щодо запобігання підтопленню населених пунктів та сільськогосподарських і лісогосподарських угідь Волинської області» в кінці 2013 року та протягом 2015-2018 років призвело до утворення простроченої кредиторської заборгованості в сумі 638,3 тис. грн та нарахування штрафних санкцій на суму 481,1 тис. грн, які збільшили заборгованість Волинського обласного управління водних ресурсів перед виконавцями робіт, що може призвести до додаткового навантаження на державний бюджет у сумі **1 119,4 тис. гривень**.

Крім того, недофінансування зазначеної програми призвело до утворення простроченої дебіторської заборгованості Департаменту АПР Волинської обласної держадміністрації перед міжрайонними управліннями водного господарства, що входять до системи Волинського облводресурс, в сумі **1 781,8 тис. грн** (в т.ч. нараховані штрафні санкції на суму 644,2 тис. грн). Як наслідок нездатність окремих водогосподарських організацій області розрахуватись за власними зобов'язаннями призвело до блокування їх рахунків з метою стягнення заборгованості, що значно ускладнює виконання ними своїх функцій.

*Отже недостатній обсяг фінансування бюджетних програм 2407070 та 2407800 з державного бюджету у 2015-2017 роках, недосконале планування здійснення Держводагентством капітальних інвестицій при виборі заходів із захисту від шкідливої дії вод, реалізацію яких потрібно профінансувати в першу чергу, а саме, відсутність послідовності з метою доведення розпочатих заходів до їх повного завершення, призводить до нарощування обсягів незавершеного будівництва, розтягнення процесу реалізації заходів в часі, та як наслідок здорожчання їх реалізації (розрахунково лише за низкою об'єктів на суму близько 165 млн грн), втрата ними актуальності (витрати здійснені у 1988-2012 та 2015-2017 роках призвели до непродуктивних витрат фактичних на суму майже 6,6 млн грн та потенційних - орієнтовно на суму 227,9 млн грн), а також до недосягнення кінцевої мети щодо забезпечення захисту територій та населення від шкідливої дії вод.*

Крім того, неналежне фінансування місцевими бюджетами заходів захисту від шкідливої дії вод, які виконувались водогосподарськими організаціями Держводагентства в межах регіональних цільових програм, призвело до утворення простроченої дебіторської заборгованості в системі водного господарства Волинської області на загальну суму **1 781,8 тис. грн** та як наслідок утворення простроченої кредиторської заборгованості перед виконавцями робіт в загальній сумі **1 119,4 тис. гривень**. Блокування рахунків



окремих водогосподарських організацій області з метою стягнення кредиторської заборгованості значно ускладнює виконання ними своїх функцій.

Низький обсяг фінансування заходів із запобігання шкідливій дії вод призводить до того, що кожного року як держава так і безпосередньо водогосподарський комплекс країни зазнають значних збитків і ці збитки мають тенденцію до зростання.

Так за результатами участі в державному фінансовому аудиті виконання бюджетних програм Держводагентством *в Басейновому управлінні водних ресурсів річки Тиса* [8] встановлено, що відсутність з 2015 року фінансування на розвиток та функціонування системи протипаводкового захисту у Закарпатській області зупинило на її території будь-які роботи з будівництва та реконструкції дамб, берегоукріплювальних споруд тощо. Відсутність виконання заходів щодо попередження паводків, а також не своєчасне та неповне проведення капітальних та поточних ремонтів, а в послідуючому проходження паводків, призвели до чисельних пошкоджень водогосподарських об'єктів (водозахисні дамби, берегоукріплення, гідротехнічних споруд, замулення та зменшення пропускної спроможності магістральних каналів тощо), чим нанесено збитків державі в особі Держводагентства на **суму 94,4 млн грн**, а на відновлення цих об'єктів необхідно – **327,6 млн гривень**.

Крім того, для відкачування надлишкової води внаслідок затоплення будівлі насосної станції, додатково спожито 236,5 кВт електроенергії, що в свою чергу призвело до додаткових витрат на суму **70,24 тис. гривень**.

Також слід зазначити, що аналогічна проблема щодо відсутності фінансування на капітальні видатки існує і за програмою 2407050, у зв'язку з чим водогосподарські та меліоративні системи знаходяться в катастрофічному стані (знос цих систем становить понад 90%, а в окремих випадках 100%), що призводить до постійних аварій та здійснення додаткових витрат на їх усунення. Зокрема аудитом виконання бюджетних програм в *Дніпропетровському обласному управлінні водних ресурсів* [18] встановлено, що протягом 2015-2017 років мали місце 782 аварії, витрати на усунення яких становили понад **1 400 тис. грн** при цьому непродуктивні витрати (витрати на транспортування втрачених обсягів води) становили **707,4 тис. гривень**.

Слід зазначити, що Держводагентство неналежним чином виконує функції з проведення моніторингу технічного стану меліоративних систем та гідротехнічних споруд підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління. Зокрема, не володіє інформацією щодо розміру завданих Держводагентству протягом 2015-2017 років та I кварталу 2018 року збитків внаслідок шкідливої дії вод та обсягу коштів необхідних для відновлення пошкоджених об'єктів (на запит Держаудитслужби від 17.07.2018 № 30 така інформація не надана).

За результатами участі в державному фінансовому аудиті виконання бюджетних програм Держводагентством в *Волинському обласному управлінні водних ресурсів* встановлено, що через відсутність фінансування на здійснення розчистки і регулювання русел річок та на берегоукріплювальні заходи на прикордонних ділянках річки Західний Буг (Волинська область)



спостерігаються процеси берегової ерозії (тобто відбувається зміна конфігурацій русла річки Західного Бугу, що може призвести до відчуження понад 5 тис. га земель так як кордон між Україною та Республікою Польща проходить по середині водного плеса річки. Розрахунковий розмір можливих збитків складає понад **862 млн гривень**.

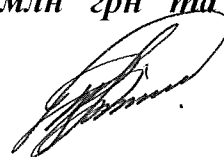
Згідно з інформацією Держводагентства б/д, б/н [24] на сьогодні потреба у проведенні робіт з укріплення берегів на транскордонних ділянках річок, де є загроза втрати територій на користь інших держав, існує не тільки на р. Західний Буг на території Волинської області, а й також на річках Тиса, Дністер, Сож, Прут, Сучава та інших на території Вінницької, Закарпатської, Чернівецької та Чернігівської областей. Загальна вартість необхідних робіт сягає близько 2 млрд гривень.

Держводагентство неодноразово зверталось до заінтересованих центральних органів виконавчої влади щодо необхідності належного фінансування Загальнодержавної програми в частині виконання природоохоронних та протипаводкових заходів, у т.ч. і заходів із укріплення берегів на транскордонних ділянках річок, зокрема до Міністерства фінансів України та Міністерства екології та природних ресурсів України (далі – Мінприроди). Проте кошти протягом 2015-2017 років на вирішення зазначених проблем з державного бюджету не виділялися.

Наприклад, у листі від 26.03.2018 № 1777/5/11-18 на адресу Мінприроди Держводагентство наголосило про необхідність проведення невідкладних та першочергових заходів із стабілізації берегової лінії в обсязі понад 110 км берегів. В цьому ж листі повідомило, що планує скерувати кошти у сумі 900 тис. грн на заходи щодо кріплення берега р. Західний Буг. Водночас слід зазначити, що станом на момент завершення аудиторського дослідження (20.07.2018) паспорт бюджетної програми 2407070 не затверджено.

Крім того, Держводагентство повідомляє, що в умовах значного дефіциту бюджету проблема стабілізації берегової лінії транскордонних річок має вирішуватись із залученням фінансових ресурсів як державного так і відповідних місцевих бюджетів. З огляду на зазначене, Держводагентство просило Мінприроди звернутися до відповідних обласних державних адміністрацій щодо виконання природоохоронних заходів з укріплення берегів транскордонних річок за рахунок коштів обласних фондів охорони навколишнього природного середовища.

**Висновок: недостатній обсяг фінансування бюджетних програм 2407070 та 2407800 з державного бюджету у 2015-2017 роках та недостатнє планування Держводагентством капітальних інвестицій у заходи із захисту від шкідливої дії вод призвів до недоведення розпочатих заходів до їх повного завершення та відповідно до нарощування обсягів незавершеного будівництва, розтягнення процесу реалізації заходів в часі, та як наслідок здорожчання їх реалізації (розрахунково лише за низкою об'єктів на суму близько 165 млн грн), втрати ними актуальності (витрати здійснені у 1988-2012 та 2015-2017 роках призвели до непродуктивних витрат фактичних на суму майже 6,6 млн грн та**



потенційних - орієнтовно на суму 227,9 млн грн), а також до недосягнення кінцевої мети щодо забезпечення захисту територій та населення від шкідливої дії вод.

При цьому затримка погодження планів заходів та паспортів бюджетних програм 2407070 та 2407800 та відповідно фінансування призвели до зменшення часу на проведення процедур закупівель (частина яких на загальну суму близько 3,1 млн грн були проведені з порушенням чинного законодавства а саме в частині необхідності відміни торгів) на виконання робіт, через що навіть ті незначні суми коштів, які були виділені на ці програми, не були освоєні в повному обсязі (повернуто до бюджету 32,9 млн грн) та не виконані усі заходи, передбачені програмами.

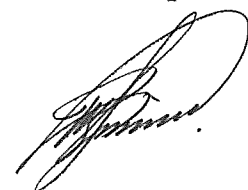
Крім того, недофінансування у 2012-2013 роках програми 2407080 та початок процедури ліквідації ДП «ОДБВО Закарпатської області» наприкінці 2013 року призвели до погашення у 2015 році кредиторської заборгованості на суму 15,3 млн. грн за роботи виконані у 2012-2013 роках у межах програми 2407070 з порушенням вимог Порядку № 228.

Неналежне фінансування заходів захисту від шкідливої дії вод, які виконувались водогосподарськими організаціями Держводагентства в межах регіональних цільових програм, місцевими бюджетами призвело до утворення простроченої дебіторської заборгованості в системі водного господарства Волинської області на загальну суму 1,8 млн грн та як наслідок утворення простроченої кредиторської заборгованості перед виконавцями робіт в загальній сумі 1,1 млн гривень. Блокування рахунків окремих водогосподарських організацій з метою стягнення кредиторської заборгованості значно ускладнює виконання ними своїх функцій.

Зазначені фактори негативно впливають на ефективність діяльності Держводагентства із забезпечення захисту проживання населення у паводконебезпечних регіонах, запобігання шкідливої дії вод, що призводить до того, що кожного року як держава так і безпосередньо водогосподарський комплекс країни зазнають значних збитків і ці збитки мають тенденцію до зростання.

Зокрема, відсутність фінансування у Закарпатській області та відповідно не проведення на її території з 2015 року заходів щодо попередження шкідливої дії вод призвели до того, що паводками, які мали місце на території області у досліджуваному періоді, нанесено чисельні пошкодження водогосподарським об'єктам на загальну суму 94,4 млн гривень. При цьому потреба в коштах на відновлення цих об'єктів становить 327,6 млн гривень.

Крім того, відсутність належного фінансування на здійснення капітальних ремонтів та оновлення водогосподарських систем за програмою 2407050 призводить до додаткових витрат на усунення аварій, що мають постійний характер через зношеність водогосподарських систем. Зокрема по Дніпропетровській області витрати на усунення таких аварій становили понад 1,4 млн грн та пов'язані з ними додаткові витрати 0,7 млн гривень.



*Через відсутність фінансування на здійснення руслорегулюючих та берегоукріплювальних заходів на прикордонних ділянках річки Західний Буг спостерігаються процеси берегової ерозії, що може призвести до відчуження понад 5 тис. га земель так як кордон між Україною та Республікою Польща проходить по середині водного плеса річки. Розрахунковий розмір можливих збитків складає понад 862 млн гривень.*

*Аналогічна загроза втрати територій на користь інших держав існує на транскордонних ділянках річок Тиса, Дністер, Сож, Прут, Сучава та інших на території Вінницької, Закарпатської, Чернівецької та Чернігівської областей. Загальна вартість необхідних робіт сягає близько 2 млрд гривень.*

**Гіпотеза 3. Недосконала система обрахунку чисельності працівників водогосподарських організацій та незадовільний рівень управління водогосподарськими організаціями Держводагентства може призвести до неефективної експлуатації водогосподарського комплексу і, як наслідок, до неефективного витрачання коштів державного бюджету, виділених на їх утримання.**

Проведеним аудиторським дослідженням встановлено, що відповідно до Нормативів чисельності працівників водогосподарських організацій Держводагентства України, затверджених наказом Державного агентства водних ресурсів України від 26 лютого 2013 р. № 28, штатна чисельність окремих посад працівників обраховується виходячи із закріпленої за установою площі зрошення і наявних насосних станцій та не передбачає зменшення штатної чисельності в залежності від фактичної зони обслуговування.

Разом з тим, з кожним роком зростає кількість непрацюючих насосних станцій та зменшується фактична площа зрошувальних земель. Кошти на відновлення або придбання нового обладнання майже не виділяються, при цьому Держводагентство продовжує здійснювати витрати на утримання працівників непрацюючих насосних станцій, що ставить під сумнів ефективність таких витрат та реалізації відповідної політики у даному напрямі.

Водогосподарська мережа держави не оновлювалася впродовж кількох десятиліть, обладнання насосних станцій закуплялось ще в період 1960-1984 років.

На протязі тривалого проміжку часу через відсутність фінансування не здійснювалися необхідні обсяги робіт з поточного і капітального ремонтів, підтриманні в належному технічному стані всієї інженерної інфраструктури меліоративних систем.

На момент проведення аудиту мають місце граничний моральний і фізичний знос водогосподарських систем що обумовлюють вихід з ладу обладнання. Також мають місце порушення цілісності водогосподарських об'єктів через несанкціоновані втручання або крадіжки їх складових, що призводить до зупинки цілісних меліоративних комплексів.

В цілому за інформацією Держводагентства із загальної кількості наявних 1170 насосних станцій зрошувальних систем виведено з експлуатації по різним

причинам 597 одиниці, що становить 51%. Тобто, половина меліоративного комплексу не виконує свої безпосередні функції. [25]

Найбільша кількість виведених із експлуатації насосних станцій в Дніпропетровській області – 88 од. із 163, в Луганській області – 35 од із 41, Миколаївській області – 78 од із 98, Харківській області – 31 од із 41, Черкаській області 58 од із 81.

В той же час кошти на ремонт і відновлення меліоративних систем за КПКВ 2407050 передбачалися у незначних обсягах.

Для прикладу, за програмою КПКВ 2407050 «Експлуатація державного водогосподарського комплексу та управління водними ресурсами» у 2015 році виділено 1 млн грн на проведення капітального ремонту однієї дренажної системи в Цюрупинському районі Херсонської області, що складає незначний відсоток від потреби (222,1 млн грн).

*Тобто, низький рівень фінансування на капітальні видатки призвів до зниження рівня технічного оснащення водогосподарських організацій, що в цілому негативно впливає на виконання покладених на систему Держводагентства функцій та завдань. Зокрема, з розвитку водного господарства і меліорації земель.*

Так у досліджуваному періоді загальна площа зрошуваних земель без урахування автономної республіки Крим та окупованих областей Луганської та Донецької областей становила 1 765,5 тис. гектарів.

Водночас відповідно до розпорядчих документів Держводагентства загальна площа підготовлених до поливу зрошуваних земель складала у 2015 році – 690,2 тис. га, у 2016 році – 680,9 тис. га, в 2017 році – 650,3 тис. га, у 2018 році – 651 тис. га, тобто близько 40 % від загальної площі зрошуваних земель.

При цьому площа фактично зрошених земель склала в 2015 році лише 387 тис. га, 2016 році – 446,1 тис. га, 2017 році – 379,5 тис. гектар.

*Скорочення підготовлених до поливу зрошуваних земель стало продовженням загальної негативної тенденції 2014 – 2016 років, коли їх площа скоротилася із 828,7 тис. га до 687,3 тис. гектар.*

Найбільші площі земель, які в 2017 році були підготовлені під зрошення розташовані в Херсонській області – 301,0 тис. га або 47% від загальної кількості, в Одеській області 124,4 тис. га або 19%, Запорізькій області 51,3 тис. га або 8%, Миколаївській області – 42,2 тис. га або 7%, Дніпропетровській області – 5%, в решті областей менше 5%.

При цьому найбільший відсоток фактичного поливу сільськогосподарських угідь, по відношенню до підготовлених для зрошення, був досягнутий в Херсонській області – 98%, Запорізькій області – 96% та Дніпропетровській області – 93%. В решті областей фактичні площі поливу були значно меншими від підготовлених, як наприклад в Одеській області – 38,3 тис. га або 30% від готових до поливу, Кіровоградській області – 18%.

Зокрема, проведеним аудиторським дослідженням на **Південно-Бузькому БУВР** (Миколаївська область) [26] встановлено, що переважна більшість результативних показників виконання бюджетної програми за КПКВК 2407050

виконана, протягом 2015-2017 років фактично в Миколаївській області зрошувалося 13,7% - 15,4% від загальної площі меліоративних земель, тобто обсяги фінансування програми не забезпечують відновлення ролі меліоративних земель у продовольчому та ресурсному забезпеченні держави, як то передбачено Програмою розвитку водного господарства до 2021 року.

*Значні кошти загального фонду державного бюджету витрачаються на утримання незадіяних насосних станцій, кількість яких з року в рік збільшується* (через відсутність фінансування на оновлення матеріально-технічної бази, капітальний ремонт та реконструкцію наявної меліоративної мережі), що спричинило неефективне використання коштів на загальну суму **22 582,38 тис. гривень**.

Крім того, внаслідок відсутності попиту на зрошення сільськогосподарських культур в Березнегуватському районі, внутрішньогосподарської мережі та дощувальної техніки, та фактично використання Березнегуватського УВГ, як транзитної організації між Баштанським УВГ та Снігурівським УВГ протягом досліджуваного періоду, здійснено неефективні витрати на утримання на загальну суму **4 826,82 тис. гривень**.

Аналогічно в ході аудиту виконання бюджетних програм *Луганським обласним управлінням водних ресурсів* [27] встановлена наявність 17 меліоративних зрошувальних систем, які не використовуються на протязі останніх 15 років. Разом із тим на їх утримання (охорону, опалення, електроенергію, та інші витрати) управлінням витрачено коштів на загальну суму **10,3 млн. гривень**.

В ході аудиту *Харківського обласного управління водних ресурсів* [6] встановлено, що на протязі 2015-2017 років та поточний період 2018 року із 76 наявних насосних станцій зрошувальних систем використовувалося лише 10. Решта 66 насосних станцій не експлуатувалися, однак щорічно на їх утримання передбачалися та виділялися кошти на заробітну плату машиністів насосних установок, функції яких зводилися до утримання будівлі насосної станції і прилеглої до неї території.

Крім того, із загальної кількості непрацюючих насосних станцій 29 законсервовані з демонтажем обладнання, однак незважаючи на відсутність будь-яких матеріальних цінностей на цих станціях, з року в рік здійснювалося витрати на утримання охоронців в кількості 116 штатних одиниць (по 4 на кожна станцію), що призвело до непродуктивного використання коштів державного бюджету на утримання зазначених працівників за 2015-2017 роки та I квартал 2018 року на загальну суму понад **5 млн гривень**.

Зазначені недоліки встановлено у більшості установ системи Держводагентства, які охоплено аудиторськими дослідженнями, що своєю чергою призвело до непродуктивного використання коштів державного бюджету на загальну суму понад **117 млн гривень**. [3, 4, 6, 7, 19-22, 26-34]

**Висновок: відсутність належного фінансування та не прийняття місцевими органами влади рішень про переведення зрошувальних земель у богарні і осушуваних земель в немеліоровані угіддя призводить до**





*неможливості прийняття Держводагентством раціональних рішень по непрацюючим насосним станціям, як наслідок кошти виділені у 2015-2017 роках з державного бюджету на їх утримання неефективно використано на загальну суму понад 117 млн гривень.*

**Гіпотеза 4. Неналежна організація роботи Держводагентства щодо ефективного управління державним майном (в тому числі і земельним фондом) може призвести до порушення його цілісності через розкрадання, моральний і фізичний знос, а також самозахватів земельних ділянок та спричинити збитки системі Держводагентства.**

Проведеними аудиторськими дослідженнями встановлені факти зволікання із прийняттям рішення щодо необхідності подальшої експлуатації або списання непридатного до використання майна, що призводить до його розкрадання та втрати ним будь-якої господарської цінності через моральний і фізичний знос.

Наприклад, Херсонське обласне управління водних ресурсів направило на адресу Держводагенства лист від 28.12.2016 року №12-12/3-857 із зверненням про надання дозволу на списання основних засобів на загальну суму 3 497 тис. гривень. Однак до теперішнього часу вказане списання не проведене, так як управлінням не виконано доручення Держводагенства щодо отримання відповідного погодження на списання від регіонального органу фонду державного майна.

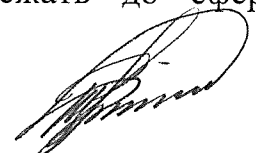
Крім того, за результатами збору інформації в Приморському управлінні водного господарства (далі – Приморське УВГ), проведеного в межах аудиту виконання бюджетних програм *Херсонським обласним управлінням водного господарства* [22], встановлено, що із 164 свердловин вертикального дренажу, які повинні захищати територію населених пунктів сільських рад та сільськогосподарських угідь від шкідливої дії ґрунтових та підземних вод, 35 збудовані і введені в експлуатацію у період із 1972 по 1983 рік.

Відповідно до Положенням про проведення планово-попереджувальних ремонтів меліоративних систем і споруд, затвердженого наказом Держводгоспу України від 01.10.1999 № 151, (далі – Положення) строк корисної служби таких свердловин в агресивних умовах не повинен перевищувати 10 років.

Таким чином, строк експлуатації 35 свердловин у 3-4 рази перевищує їх термін корисного використання.

Необхідно зазначити, що Каховською гідрогеолого - меліоративною експедицією, яка забезпечує контроль за ефективною експлуатацією дренажних мереж, а також території сільських населених пунктів Херсонської області, що знаходяться в зоні впливу зрошення та затоплення поверхневими водами, на основі проведеного аналізу ефективної роботи дренажних систем Херсонської області протягом 2011-2017 років надавалися висновки про те, що 35 свердловин вертикального дренажу, які знаходяться на балансі Приморського УВГ підлягають списанню, оскільки непридатні для використання і подальша їх експлуатація недоцільна.

Приморським УВГ відповідно до Порядку списання об'єктів державної власності підприємств, установ та організацій, які належать до сфери



управління Держводагенства, затвердженого наказом Державного агентства водних ресурсів України від 25.09.2017 року № 116 із змінами (далі – Порядок № 116) направлялися необхідні документи (з відповідними погодженнями регіональних органів фонду державного майна) до Херсонського обласного управління водного господарства для подальшої передачі Держводагентству з метою надання відповідного дозволу на списання.

Разом з тим, Херсонським обласним управлінням водного господарства отримані документи з невідомих причин до Держводагентства не подавалися.

Також, аудиторським дослідженням встановлені факти незабезпечення Держводагентством належного контролю за збереженням державного майна.

В цілому за обліковими даними Держводагентства на початок 2015 року вартість невідшкодованих нестач і втрат матеріальних цінностей складає 76,1 млн грн, тоді як на кінець 2017 року вартість таких втрат склала 94 млн гривень. Тобто за період аудиту обсяг крадіжок майна збільшився на **17,9 млн гривень**. З усієї вартості таких втрат на винних осіб віднесено лише 2,8 млн. гривень.

Наприклад, в ході аудиторського дослідження на *Південно-Бузькому БУВР* (Миколаївська область) [26] при обстеженні насосних станцій та інвентаризації майна на Березнегуватському УВГ (яке знаходиться в процесі ліквідації) станом на 30.03.2018 року виявлено нестачу електрообладнання по 9 - ти насосним станціям із 13 (первісною вартістю **1 897,93 тис. гривень**).

Крім того, в окремих міжрайонних управліннях водного господарства протяжність трубопроводів внаслідок крадіжок скоротилася майже у половину.

Наприклад, на *Харківському МУВГ* [6] станом на 01.01.2016 року обліковувалися викраденими 150,4 тис п/м магістральних трубопроводів, що становить 44% їх загальної протяжності. При цьому, збитки від втрати такого майна склали понад 13 млн грн, які до цього часу залишаються невідшкодованими винними особами. Також у *Краснокутському МУВГ* [6] жодна із 12 насосних станцій не експлуатується тривалий час по причині крадіжки трубопроводів, цим самим порушено цілісність меліоративних систем у цілому.

Аналогічні недоліки в частині організації забезпечення цілісності державного майна встановлено і на *Слов'янському МУВГ* [29], *Київському та Дніпропетровському обласних управліннях водних ресурсів* [17, 18] де сума нанесених державі збитків через численні випадки крадіжок та псування майна становила понад **5,2 млн грн**, які до теперішнього часу залишаються невідшкодованими хоча за цими фактами відкрито низку кримінальних проваджень.

Необхідно відмітити, що проблеми із розкраданням водогосподарських систем підтверджується і результатами проведеного анонімного анкетування респондентів структурних підрозділів Держводагентства.

Проблемою залишається не оформлення Держводагентством, в тому числі і у зв'язку із недостатнім фінансуванням, правовстановлюючих документів на земельні ділянки, що в подальшому може призвести до ризику їх втрати (із



наявних 151,3 тис. га право власності (користування) оформлено лише на 44,9 тис. га, або 30% від усіх земель).

*Довідково.* Відповідно до статті 120 Земельного кодексу України, якщо жилий будинок, будівля або споруда розміщені на земельній ділянці, що перебуває у користуванні, то в разі набуття права власності на ці об'єкти до набувача переходить право користування земельною ділянкою, на якій вони розміщені, на тих самих умовах і в тому ж обсязі, що були у попереднього землекористувача.

У зв'язку з відсутністю права постійного користування на земельні ділянки, на яких знаходиться приватне майно може виникнути конфліктна ситуація, колізія між правом власності однієї особи на земельну ділянку і правом власності іншої на об'єкт нерухомості, розташований на ній. Власник будівель, споруд не має можливості на законних підставах займати відповідну частину земельної ділянки, тобто, нормально здійснювати правомочності з володіння і користування об'єктом штучної нерухомості. В свою чергу, власник земельної ділянки також не може володіти і користуватися тією її частиною, що знаходиться під будівлею, спорудою.

За результатами дослідження цільового використання земельних ділянок у **Рівненському обласному управлінні водного господарства** [3] встановлено, що на земельній ділянці площею 92,9 га, наданій під водосховище для зволоження земель (р. Путилівка с. Мочулки) розміщено будівлі та споруди, які є власністю санаторія «Червона калина».

При цьому договір оренди водосховища, на якому заходяться будівлі, між санаторієм «Червона калина» та Рівненським МУВГ не укладався та орендна плата не нараховувалась. [3]

Також, в ході проведення аудиту в **Басейновому управлінні водних ресурсів р. Тиса** (Закарпатська область) [8] проведено візуальне обстеження прибережної дамби річки Уж в районі мікрорайону «Саксаганського» міста Ужгород, Держкордон Ужгородського району, за результатами якого виявлено 9 (дев'ять) прокопів у тілі дамби для забезпечення проїзду транспорту до масиву будівництва, роботи із забудов житлових будинків які знаходяться в міждамбовому просторі та будівництво огорожі на зруйнованих частинах гідротехнічної споруди.

Довжина пошкодженої дамби (не природою) складає 123 м, або 5% від загальної довжини дамби (2,770 км), розрахунковий розмір збитків від зруйнованих ділянок **становить 396,8 тис. гривень.**

Відшкодування нанесеної шкоди є проблематичним по причині відсутності правовстановлюючих документів на право користування землею Ужгородським МУВГ.

Необхідно відмітити, що Ужгородським МУВГ неодноразово спрямовувалися листи до відповідних органів по вирішенню вказаної проблеми (Державна екологічна інспекція, міжрайонні прокуратури з нагляду за додержанням законів у природоохоронній сфері, Національної поліції, місцевих органів виконавчої влади), разом з тим, листів реагування від них до аудиторського дослідження не надано.

Згідно з інформацією Держводагентства б/д, б/н [24] оформлення земельних ділянок водогосподарськими організаціями потребує значних коштів, які з державного бюджету не виділяються (кошти необхідні для розробки проектів відведення земельних ділянок, виготовлення свідоцтва на право власності, здійснення реєстрації земельної ділянки та реєстрації права

постійного користування на земельну ділянку). Орієнтовний розмір коштів, необхідний для оформлення земельних ділянок складає 816,3 млн. гривень.

Разом з тим, після оформлення земельних ділянок виникає зобов'язання щодо сплати податку на землю, оскільки Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28.12.2014 № 71-VIII відмінено пільги щодо сплати податку на землю для установ та організацій, які повністю утримуються за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів. У результаті, під оподаткування підпадають землі водного фонду, які знаходяться в користуванні бюджетних водогосподарських організацій.

Дефіцит коштів загального фонду для сплати зазначеного податку складає 59,1 млн. гривень.

Водогосподарські організації постійно співпрацюють з місцевими органами влади щодо встановлення пільги зі сплати податку на землю, однак у багатьох випадках отримують відмову.

Для прикладу, аудиторським дослідженням у Волинському **обласному управлінні водних ресурсів** [23] встановлено, що за відсутності коштів на капітальний ремонт меліоративних каналів та гідротехнічних споруд, управління водного господарства протягом 2015-2018 років сплатили земельного податку за землі, що знаходяться під такими гідротехнічними спорудами, на загальну суму 397,8 тис. грн (в тому числі коштів загального фонду – 97,4 тис. грн та коштів спеціального фонду – 300,4 тис. гривень).

Необхідно відмітити, що лише два міжрайонні управління водного господарства Волинської області (Ратнівське та Ковельське МУВГ) відповідно до рішень місцевих рад протягом 2015-2018 року отримали звільнення від сплати такого податку.

*Довідково: Податковим Кодексом України (стаття 283) виділено земельні ділянки, які не підлягають оподаткуванню земельним податком, в тому числі не сплачується податок за землі дорожнього господарства автомобільних доріг загального користування – землі під проїзною частиною, узбіччям, земляним полотном, декоративним озелененням, резервами, кюветами, мостами, штучними спорудами, тунелями, транспортними розв'язками, водопропускними спорудами, підпірними стінками, шумовими екранами, очисними спорудами і розташованими в межах смуг відведення іншими дорожніми спорудами та обладнанням, а також землі, що знаходяться за межами смуг відведення, якщо на них розміщені споруди, що забезпечують функціонування автомобільних доріг.*

Разом з тим, землі під гідротехнічними спорудами використовуються водогосподарськими організаціями не для отримання доходів, а виключно для захисту населених пунктів і сільськогосподарських угідь від затоплення.

**Висновок: Висновок: недостатній обсяг фінансування та неможливість встановлення правоохоронними органами винних у крадіжках осіб призвело до нанесення збитків державі, в особі Держводагентства розрахунково на загальну суму понад 20 млн гривень. При цьому відсутність пільги по сплаті земельного податку для водогосподарських організацій може створити додаткове навантаження на державний бюджет. При цьому відсутність пільги по сплаті земельного податку для водогосподарських організацій може створити додаткове навантаження на державний бюджет.**



**Гіпотеза 5. Неналежне здійснення Держводагентством функції з організації управління щодо підприємств, установ, організацій, що належать до сфери його управління та відсутність дієвого контролю за використанням фінансових і матеріальних ресурсів може створювати передумови до зменшення фінансових надходжень та сприяти неефективному використанню державних коштів.**

Відповідно до вимог частини 6 статті 42 Водного кодексу України забір та використання води із каналів, водогонів (водопроводів) міжбасейнового та внутрішньо басейнового перерозподілу водних ресурсів здійснюються на підставі дозволу на спеціальне водокористування та договору про водопостачання (поставку води), укладеного з підприємствами та організаціями, які забезпечують перекидання води у маловодні регіони. Перелік підприємств та організацій, які забезпечують перекидання води у маловодні регіони, затверджується Кабінетом Міністрів України.

Проведеними аудиторськими дослідженнями встановлено факти забору води із гідротехнічних споруд Держводагентства комунальними водопостачальними підприємствами без укладення відповідного договору про оплату вартості перекачки і подачі води.

Зокрема, за результатами аудиту виконання бюджетних програм *Управлінням Головного Каховського магістрального каналу* (далі - Управління) [35] встановлено факт перекачування та подачі води з головного магістрального каналу в канал Р-9, що перебуває на його балансі, з якого в подальшому здійснюється забір води насосною станцією комунального підприємства «Облводоканал» Запорізької обласної ради з метою забезпечення питною водою сільських населених пунктів Запорізької області.

Відповідний договір, який би регулював правовідносини в частині оплати вартості перекачування та подачі тієї частини води, яка відбирається для питних потреб регіону дотепер не укладений, незважаючи на неодноразові звернення Управління до КП «Облводоканал» та Обласної ради.

З огляду на викладене, Управлінням здійснено непродуктивні витрати з подачі води до каналу Р-9 та до точки водозабору (насосної станції) КП «Облводоканал» на електроенергію та транспортування на загальну суму понад **9 386,47 тис. гривень**.

Аудитом виконання бюджетних програм *Дніпропетровським обласним управлінням водних ресурсів* [18] встановлено аналогічну ситуацію і в Управлінні каналу Дніпро-Донбас, де з водогосподарської споруди здійснює відбір води КП «Харківводоканал» без оплати вартості її перекачування, внаслідок чого Управління втрачає розрахунково майже **15 759 тис. гривень**.

Крім того, про недостатній внутрішній контроль за фінансово-господарською діяльністю водогосподарських організацій Держводагентства можуть свідчити виявлені аудитом випадки недотримання водогосподарськими організаціями вимог нормативних або внутрішніх розпорядчих документів, прийняття їх керівниками неефективних управлінських рішень, що, в окремих



випадках, призводить до втрати ними можливості отримання додаткових фінансових ресурсів.

Зокрема, всупереч пункту 3.9 Порядку визначення вартості та надання платних послуг бюджетними установами, що належать до сфери управління Державного агентства водних ресурсів України, затвердженого спільним наказом Міністерства екології та природних ресурсів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства фінансів України від 25.12.2013 № 544/1561/1130, в калькуляціях вартості послуг з подачі води, що використовуються для надання платних послуг установами, які підпорядковані **Запорізькому обласному управлінню водних ресурсів**, занижено відсоток капітальних витрат на оновлення та модернізацію основних засобів (0-9% від прямих витрат, замість 10%), внаслідок чого ними недоотримано власних надходжень на подальше оновлення та модернізацію основних засобів на загальну суму **4 346,9 тис. гривень**. [28]

Крім того, випадки недоотримання водогосподарськими організаціям доходу внаслідок неефективних управлінських дій встановлені під час проведення аудиту виконання бюджетних програм **Черкаським, Житомирським та Кіровоградським обласними управліннями водних ресурсів** на загальну суму майже **5,6 млн гривень**. [34, 2, 20]

Також, аудиторськими дослідженнями щодо забезпечення вжиття заходів спрямованих на економію електроенергії, встановлено що запровадження, в більшості регіонів, багатотарифних лічильників, могли б в подальшому значно скоротити такі витрати на електроенергію.

Для прикладу, під час аудиторського дослідження на **Херсонському обласному управлінні водних ресурсів** [33] встановлено, що одним із дієвих заходів енергозбереження є впровадження багатотарифних лічильників (багатозонних) диференційованих за періодами часу Пік-Напівпик-Ніч (Пік (денний та вечірній максимуми) з 8-00 до 11-00 та з 20-00 до 23-00; Напівпик -з 7-00 до 8-00, з 11-00 до 20-00 та з 22-00 до 23-00 години; Ніч з 23-00 до 7-00).

Перевага багатозонного обліку полягає в тому, що споживач може суттєво знизити вартість електроенергії у випадку, якщо значна частка електроенергії буде споживатися у нічний час.

Отже, застосування режимів зрошення в нічну частину доби, коли вартість електроенергії найнижча надає змогу значно економити на витратах на електроенергію.

Крім того, науковцями не рекомендовано здійснювати полив при надмірному сонячному випромінюванні, оскільки крапельки води, що потрапляють на рослини, відіграють роль лінзи, через які проходять сонячні промені, в результаті чого відбувається опік від сонця і може призвести до загибелі культур.

Із 239 технічно справних насосних станцій, багатотарифні лічильники встановлені на 189 насосних станціях.

Загальна кількість використаної електроенергії, яка була облікована за допомогою багатотарифних лічильників у період 2015–2017 років становить 481 972,932 тис. кВт/год., що дало можливість знизити платежі за

електроенергію **майже на 79 021,4 тис. грн**, тоді як робота решти насосних станцій без таких лічильників не дала змоги досягти економії за цей же період розрахунково на суму **42 629 тис. гривень**.

Також, в ході аудиту бюджетних програм в *Південно-Бузькому басейному управлінні водного господарства* (Миколаївська область) [26] протягом 2015-2016 років працювало 14 приладів багатотарифного обліку електроенергії (в 2017 році – 15), які встановлені в період з 1997 року по 2009 рік з метою економії бюджетних коштів на оплату електроенергії у 5-ти структурних підрозділах. При цьому, протягом досліджуваного періоду в роботі були задіяні 35, 33 та 29 насосних станцій відповідно за роками, тобто решта насосних станцій працювали з використанням одностарифних приладів обліку електроенергії. З пояснення керівника Південно-бузького БУВР використання приладів багатотарифного обліку на всіх інших насосних станціях є недоцільним.

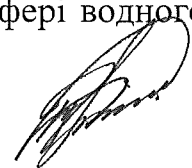
Протягом досліджуваного періоду, за наданою інформацією підвідомчих управлінь водного господарства області, багатотарифні лічильники не закуповувались.

Згідно звіту Південно-Бузького БУВР про виконання заходів з економії енергоносіїв та коштів на їх оплату, від використання багатотарифного обліку електроенергії на насосних станціях області економія коштів склала **38 239,62 тис. гривень**. Під час збору даних у Снігурівському УВГ встановлено, що управлінням фактично задіяні 3 прилади багатотарифного обліку електроенергії (із облікованих 4-х), які встановлені в 1997-1999 році на головній насосній станції Спаської зрошуваної системи та 2-х станціях перекачки Явкінської зрошуваної системи (ПНС-1, ПНС-2). Економія бюджетних коштів на оплату електроенергії внаслідок застосування багатотарифних лічильників за досліджуваний період склала **2 938,2 тис. гривень**.

Аналогічні факти можливої економії електроенергії внаслідок встановлення багатотарифних лічильників виявлені в більшості водогосподарських організацій Держводагентства. Сума коштів, які можливо було б зекономити сягає майже **48,5 млн гривень**.

Враховуючи, що подача води для зрошення є платною послугою, яка надається водогосподарськими організаціями згідно із заявками та договорами із сільськогосподарськими товаровиробниками, а вартість електроенергії включена до калькуляції такої платної послуги та сплачується сільгосптоваровиробниками за фактично спожитий об'єм, запровадження багато тарифних лічильників дало б змогу зменшити вартість послуг для споживачів, більш заохотити їх до застосування режимів зрошення, що своєю чергою дало б змогу знизити сільгосптоваровиробниками ціни на окремі види продуктів харчування для населення.

Крім того, аудиторськими дослідженнями ефективності використання бюджетних коштів на проведення підвищення кваліфікації кадрів Держводагентства, встановлено що з цією метою Агентством запроваджена бюджетна програма 2407040 «Підвищення кваліфікації кадрів у сфері водного



господарства» (далі - КПКВК 2407040). Підвищення кваліфікації за цією бюджетною програмою проводилось в Державному інституті управління і економіки водних ресурсів (наразі – Центр підвищення кваліфікації працівників водного господарства (далі – Центр).

Частиною першою статті 3 Закону України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» від 20.11.2012 р. № 5499-VI (18) передбачено, що розміщення державного замовлення на підвищення кваліфікації кадрів здійснюється державними замовниками на конкурсних засадах та контракту, в якому визначаються економічні і правові зобов'язання сторін та регулюються їх взаємовідносини.

Проте такий контракт, укладений між Держводагентством та Центром до аудиторської перевірки не надано як і не надано інформацію щодо проведення відповідного конкурсу.

В той же час на реалізацію завдань бюджетної програми за 2015-2017 роки та I квартал 2018 року використано коштів державного бюджету на суму 14 274,8 тис. грн, з яких видатки загального фонду становили 10 249,4 тис. грн та спеціального – 4 025,4 тис. гривень.

*Довідково. Одержані кошти спрямовані на оплату праці, нарахування на неї, оплату комунальних послуг та відрядження. При цьому використання коштів на оплату праці становить більше ніж 80% від загальної суми фінансування.*

Відповідно до паспортів бюджетної програми на 2015-2018 роки було заплановано підвищення кваліфікації 11 200 працівників водогосподарських організацій, а саме у 2015 році – 3 500 осіб, 2016 – 2 600 осіб, 2017 – 2 600 осіб, 2018 – 2 600 осіб.

Проте у звітах про виконання плану по штатах і контингентах закладів підготовки і підвищення кваліфікації кадрів та звітів про виконання паспортів бюджетних програм за 2015-2017 роки зазначено, що за вказаний період підвищили кваліфікацію 6 706 осіб, в тому числі по рокам: 2015 – 2 717 осіб (78 % від запланованого), 2016 – 2 703 особи (104 % від запланованого), 2017 – 1 286 осіб (49,5 % від запланованого).

Збором інформації, проведеним в Центрі [36], встановлено, що 574 особи (в тому числі за I квартал 2018 року - 100 особи), які пройшли навчання у Центрі не є працівниками сфери водного господарства.

Отже, за результатами збору інформації в Центрі встановлено, що фактично в 2015-2017 роках пройшли підвищення кваліфікації 6 232 особи, що на 474 особи менше ніж зазначено в звітах про його виконання, в зв'язку з чим Агентством не дотримано вимоги підпункту 36 пункту 1 статті 116 Бюджетного кодексу України у частині включення недостовірних даних до звітів про виконання паспортів бюджетних програм. [36]

Відповідно до інформації Держводагентства невиконання планів відбулося через те, що не всі водогосподарські організації забезпечили явку працівників. [37]

*З огляду на вказане, через незабезпечення водогосподарськими організаціями протягом 2015-2017 років присутності 2 468 осіб, які*



потребували підвищення кваліфікації Держводагентством непродуктивно було використано **3 039,04 тис. гривень**. [38]

В той же час відповідно до інформації Агентства середні витрати на 1 фахівця, що проходив підвищення кваліфікації визначаються шляхом ділення суми фінансування по загальному фонду кошторису на кількість слухачів, що пройшли підвищення кваліфікації.

Так наприклад, в 2017 році паспортом бюджетної програми за КПКВК 2407040 затверджено фінансування з державного бюджету в сумі 3 970,4 тис. грн та передбачено підвищити кваліфікацію 2 600 осіб з розрахунком на одну особу 1 527,5 грн (3 970,4 тис. грн/2 600 осіб = 1 527,5 грн). Проте фактично підвищили кваліфікацію 1058 осіб, а отже фактичні витрати на 1 фахівця, який підвищив кваліфікацію у 2017 році становили 3 752,7 грн (3 970,4 тис. грн/1 058 осіб = 3 752,7 грн).

Враховуючи що *Центр не є монополістом у сфері надання послуг з підвищення кваліфікації таких категорій слухачів як керівники та фахівці відділів бухгалтерського обліку та звітності, економіки, державних службовців, фахівців з внутрішнього аудиту та інших спеціальностей підвищити кваліфікацію працівників Держводагентства можна було б і в інших начальних закладах за місцем розташування водогосподарських підприємств.*


Так, наприклад, за даними сайту prozorro.gov.ua в 2017 році вищий навчальний заклад Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі» мав можливість надати послуги з підвищення кваліфікації начальників відділів звітності та бухгалтерського обліку за професійними програмами за ціною 1 300 грн за особу.

Водночас водогосподарськими організаціями додатково за період з 01.01.2015 по 31.03.2018 років по КПКВК 2407050 було витрачено коштів у сумі **2 396,8 тис. грн** на відрядження працівників з метою підвищення кваліфікації.

*З огляду на викладене, на думку аудиторської групи, підвищення кваліфікації працівників водогосподарських організацій за територіальним принципом дасть можливість скоротити витрати на навчання і витрати на відрядження.*

Крім того, варто зазначити, що Центр розташований за адресою м. Київ вул. Солом'янська,1 загальною площею 2 206,2 кв. м і наявні площі можуть бути передані в оренду та бути додатковим джерелом наповнення спеціального та загального фонду державного бюджету.

Так відповідно до Переліку договорів оренди, укладених Центром, та стану розрахунків з орендної плати станом на 01.01.2018 року останнім було передано в оренду суб'єктам господарювання різної форми власності 251,9 кв. м та лише за один місяць 2017 року отримано плати за оренду майже 8,6 тис. гривень. Аналогічну суму коштів було перераховано до державного бюджету. [39]



А отже існує можливість лише за 12 місяців наповнити спеціальний фонд Держводагентства орієнтовно на **901,6 тис. грн** та відповідну суму коштів перерахувати до державного бюджету.

Водночас, слід зазначити, що Держводагентство, за пропозицією Центру, протягом першого півріччя 2017 року надавало пропозиції Фонду державного майна щодо включення до потенційних об'єктів оренди площ Центру загалом на 457 кв. м, з яких Фондом державного майна укладено договір оренди лише на 18,6 кв. метрів. [39]

**Висновок: недотримання установами Держводагентства нормативно-правових актів в частині заниження капітальних витрат на оновлення та амортизацію основних засобів в калькуляціях вартості послуг, що ними надаються, а також відсутність дієвого контролю за використання ними фінансових і матеріальних ресурсів призвели до недоотримання фінансових надходжень на загальну суму понад 9,9 млн гривень.**

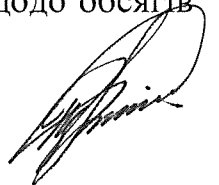
**Враховуючи, що подача води для зрошення є платною послугою, яка надається водогосподарськими організаціями згідно із заявками та договорами із сільськогосподарськими товаровиробниками, а вартість електроенергії включена до калькуляції такої платної послуги та сплачується сільгосптоваровиробниками за фактично спожитий об'єм, запровадження багато тарифних лічильників дало б змогу зменшити вартість послуг для споживачів, більш заохотити їх до застосування режимів зрошення, що своєю чергою дало б змогу знизити сільгосптоваровиробниками ціни на окремі види продуктів харчування для населення. Розрахункова сума економії витрат на електроенергію Держводагентством внаслідок встановлення багатотарифних лічильників сягає майже 48,5 млн гривень.**

**Неефективна організація процесу підвищення кваліфікації працівників водогосподарських організацій Агентства (низький рівень організації явки працівників) призводить до неекономного використання коштів державного бюджету. При появі потенційних орендарів оренда адмінкорпусу Центру може стати додатковим джерелом наповнення спеціального фонду державного бюджету розрахунково майже на 1 млн грн).**

**Гіпотеза 6. Неналежне виконання Держводагентством, покладених на нього функцій і завдань, брак відповідних регламентів і порядків може призвести до неефективного використання коштів, виділених із державного бюджету на утримання Держводагентства.**

Відповідно до Положення (17) за Держводагентством закріплено 52 функції на виконання основних завдань, розподіл яких визначено між структурними підрозділами.

Зокрема, одним із основних завдань Агентства є організація та координація підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів у сфері розвитку водного господарства і меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів та надання пропозицій щодо обсягів



державного замовлення для підготовки підвищення кваліфікації фахівців у сфері розвитку водного господарства і меліорації земель, тощо.

З метою дослідження оцінки стану використання бюджетних коштів, передбачених на реалізацію бюджетної програми за КПКВК 2407040, у Центрі підвищення кваліфікації працівників водного господарства проведено збір інформації [36], під час якого встановлено, що формування потреби на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців Держводагентства фактично здійснюється Центром на підставі листів-заявок, водогосподарських організацій відповідно до яких складаються відповідні плани-графіки, що затверджуються Держводагентством.

При цьому Держводагентством на 2018 рік план-графік підвищення кваліфікації не затверджений, в той час, як у 1 кварталі 2018 року Центр здійснив підвищення кваліфікації кадрів 194 особи.

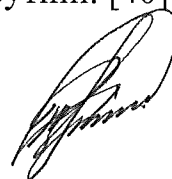
Також з'ясовано, що за період який підлягає аудиторському дослідженню Агентством було передано до Центру 3-и науково-технічні розробки на загальну суму 139 тис. гривень. Варто зазначити, що 2-і з них (вартістю 109 тис. грн) були виготовлені Центром у 2014 та 2016 роках на замовлення Держводагентства.

Разом з тим, збір інформації засвідчив, що передані наукові роботи у практичній діяльності Центру не застосовуються. Всього станом на 31.03.2018 по бухгалтерському обліку Центру обліковуються науково-дослідні роботи (далі – НДР) на суму 5 571,2 тис. грн, строк корисного використання яких вже минув.

В той же час контроль за впровадженням вже закінчених науково-дослідних робіт, переданих на баланси структурних підрозділів, не здійснюється, що ставить під сумнів належне виконання керівництвом Агентства функції щодо здійснення управління об'єктами державної власності, які належать до сфери управління Держводагентства, та може свідчити про недоцільність здійснення витрат на виготовлення таких робіт на загальну суму **613,7 тис. гривень.**

Також однією зі складових управління є внутрішній контроль, який в Агентстві організований через виконання департаментами та відділами функцій з контролю за відповідними напрямками діяльності.

Зокрема, відповідно до Положення про організацію внутрішнього аудиту в системі Держводагентства, серед завдань даного підрозділу є планування, організація та проведення внутрішнього аудиту, документування їх результатів, підготовка аудиторських звітів, висновків та рекомендацій, моніторинг врахування пропозицій. Проте, на відповідний запит Держаудитслужби документів за період з 01.01.2015 по 01.07.2017 для аудиторського дослідження (крім планів діяльності з внутрішнього аудиту на II півріччя 2017 та I півріччя 2018 років та звіту про діяльність підрозділів внутрішнього аудиту за II півріччя 2017 року) не надано. Як поінформувала завідувач сектору внутрішнього аудиту та господарського обслуговування Агентства, в зв'язку зі зміною керівника вказаного сектору акт про передачу матеріалів відсутній. [40]



До того ж недоліки, які виявлені під час проведення аудиту та висвітлені у попередніх розділах засвідчили, що в Агентстві не створено єдиної комплексної системи внутрішнього контролю, а функціонують лише окремі його елементи, що може негативно вплинути на якість виконання покладених на Держводагентство функцій і завдань та ставить під сумнів досягнення мети бюджетних програм, виконавцем яких є Агентство.

*Довідково протягом 2015-2017 років та I кварталу 2018 року з державного бюджету на видатки по заробітній працівникам центрального апарату Агентства було використано 42 450,88 тис. грн, що становить майже 100% від передбаченого обсягу фінансування.*

Крім зазначеного, Положенням передбачено здійснення паспортизації річок і джерел питного водопостачання. Проте на відповідний запит Держаудитслужби обґрунтованого пояснення щодо вжитих заходів, які б підтверджували виконання вказаної функції до аудиторського дослідження не надано. [41]

Також до завдань Держводагентства належить розроблення заходів щодо забезпечення централізованим водопостачанням сільських населених пунктів, що користуються привізною водою.

З цією метою було запроваджено бюджетну програму 2407090 «Першочергове забезпечення сільських населених пунктів централізованим водопостачанням» (далі – КПКВК 2407090).

Метою реалізації вказаних заходів є забезпечення наших громадян доброякісною питною водою. Варто зазначити, що близько 1,3 тис. сіл України користуються привізною водою.

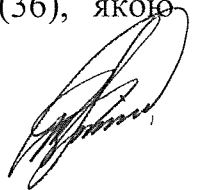
В той же час, одним із заходів, передбачених Загальнодержавною цільовою програмою визначено здійснення першочергового забезпечення централізованим водопостачанням сільських населених пунктів, що користуються привізною водою.

Зазначений Загальнодержавною програмою напрямок, незважаючи на звернення Агентства до Мінприроди п'ять років поспіль, державою не фінансувався. Відповідно до показників Загальнодержавної програми передбачалося фінансування у розмірі 399,5 млн грн, в тому числі у 2013 році в сумі 62 млн грн, у 2014 році – 66,5 млн грн, у 2015 році – 79,5 млн грн, у 2016 році – 80,5 млн грн та у 2017 році – 111 млн гривень.

У 2018 році згідно із Законом України «Про державний бюджет на 2018 рік» (35) за КПКВК 2407090 передбачено видатки в сумі 125 млн грн або 33% від необхідної потреби.

Як зазначалося вище, відповідно до Правил № 1098 у разі якщо реалізація бюджетної програми потребує затвердження нового або внесення змін до чинного порядку використання бюджетних коштів, головні розпорядники подають на затвердження Міністерству фінансів України проекти паспортів бюджетних програм протягом тижня після набрання чинності відповідним рішенням.

Відповідно до інформації, наданої Держводагентством, 23.05.2018 Кабінетом Міністрів України прийнято постанову № 401 «Деякі питання використання коштів у сфері управління водними ресурсами» (36), якою затверджений Порядок використання коштів.



Згідно з вимогами вказаної постанови 05.06.2018 Держводагентство наказом № 399 затвердило План заходів з першочергового забезпечення сільських населених пунктів централізованим водопостачанням на 2018 рік та надіслало до Мінприроди проект паспорта за КПКВК 2407090.

Паспорт бюджетної програми за цією програмою було затверджено лише 10.07.2018, що може призвести до скорочення часу на реалізацію передбачених за вказаною програмою заходів, не освоєння виділених з державного бюджету на 2018 рік коштів на **загальну суму 125 млн гривень**. А як наслідок погіршення і так складної ситуації, що склалася із забезпеченням наших громадян питною водою у непоодиноких випадках призведе до захворювання в наслідок її вживання.

*Довідково: засобами масової інформації в 2016 році повідомлялося про масове отруєння водою в м. Ізмаїл (Одеська область), внаслідок чого за медичною допомогою звернулися 769 людей. Аналогічні випадки через високий вміст нітратів у колодязній воді були зафіксовані в районах Харківської області, Кіровоградщині та інших районах України.*

Також Положенням про Держводагентство передбачено здійснення інших повноважень, визначених законом, до яких можна віднести затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 106 «Деякі питання ведення обліку податків, зборів, платежів та інших доходів бюджету» (далі – постанова № 106) (37) контроль за правильністю та своєчасністю надходження доходів від орендної плати за водні об'єкти (їх частини), що надаються в користування на умовах оренди (код бюджетної класифікації 22130000).

Проте законодавчими актами не визначено механізм (порядок) здійснення такого контролю.

З метою виконання вимог постанови № 106 Держводагентство неодноразово інформувало обласні державні адміністрації про необхідність внесення змін у чинні договори оренди та Міністерство фінансів України про можливі наслідки при зволіканні виконання статті 51 Водного кодексу України.

Незважаючи на це, а також на те, що цією постановою функцію контролю закріплено і за органами державної фіскальної служби, Держадміністраціями та органами місцевого самоврядування, результати аудиторського дослідження засвідчили недоотримання місцевими бюджетами коштів від надходження орендної плати за водні об'єкти в наслідок не внесення змін до чинних договорів у зв'язку зі зміною вимог чинного законодавства. [18]

*Довідково: за інформацією Держводагентства обсяг надходжень від наданих в оренду водних об'єктів лише у 2017 році міг скласти орієнтовно 43,6 млн гривень. Однак, фактичні надходження від здачі в оренду водних об'єктів в 2017 році склали 10 млн гривень. У 2018 році прогнозний обсяг таких надходжень становить близько 10,4 млн гривень. При цьому розрахункові показники становлять понад 45 млн гривень.*

В той же час, у разі розроблення відповідного порядку та відображення в ньому участі Держводагентства додатково потребуватиме введення відповідних посад та фінансування на їх утримання.

*Тому аудиторська група вважає за доцільне внести зміни до постанови № 106 в частині виключення Держводагентства з переліку органів, що контролюють справляння надходжень бюджету.*

Крім того, Стратегією сталого розвитку «Україна-2020», яка затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5 (38) та Законом України

від 21.12.2010 № 2818-VI «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» (39) передбачено розробку та затвердження концепції розвитку водного господарства. Проте згідно з інформацією Держводагентства [42] розроблена ним концепція не була затверджена та наразі її розробкою займається Мінприроди спільно з Європейським банком реконструкції і розвитку.

Також Агентством жодних заходів, пов'язаних із розвитком та експлуатацією меліоративних систем, за рахунок коштів інших джерел на умовах державно-приватного партнерства Держводагентством не здійснювалось. [43]

*Висновок: результати аудиторського дослідження також засвідчили невиконання Держводагентством низки покладених на нього функцій та завдань у повному обсязі (документально не підтверджено виконання усіх передбачених функцій), в тому числі через брак відповідних регламентів і порядків та незначний обсяг фінансування.*

*Наслідком цього, є не освоєння в повному обсязі отриманого фінансування та відповідно недосягнення кінцевої мети і завдань бюджетних програм, а в подальшому – погіршення екологічного стану водойм, погіршення якості питної води, тощо.*

## ВИСНОВКИ

За результатами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм Державним агентством водних ресурсів України за період 2015-2017 років та січня-березня 2018 року виявлено низку недоліків та причин (факторів), які перешкоджають ефективній реалізації бюджетних програм у галузі водного господарства України.

1. Одним з основних документів, який визначає напрямки діяльності Держводагентства є Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року. Проте аудиторським дослідженням засвідчило, що через недоліки Загальнодержавної програми (заниження потреби у фінансуванні та невизначеність обсягів виконання заходів в розрізі територіальних одиниць) та низькі обсяги фактичного фінансування завдань і заходів програми з державного бюджету досягнення її мети наразі гальмується. Внаслідок чого, виконання завдань і заходів Загальнодержавної програми у більшості випадків здійснювалось за рахунок місцевих бюджетів (у межах регіональних цільових програм) та інвесторів (в т.ч. іноземних).

2. Недостатній обсяг фінансування бюджетних програм, які досліджувались під час аудиту, та недостатнє планування Держводагентством капітальних інвестицій як у дослідженому так і в попередніх періодах призвели до:

недоведення розпочатих заходів до їх повного завершення та відповідно до нарощування обсягів незавершеного будівництва, розтягнення процесу реалізації заходів в часі, та як наслідок здорожчання їх реалізації (розрахунково лише за низкою об'єктів на суму близько 165

млн грн), втрати ними актуальності (списання у 2015-2017 роках витрат, здійснених у 1988-2012 роках призвели до непродуктивних витрат на суму майже 6,6 млн грн та потенційних - орієнтовно на суму 227,9 млн грн), а також до недосягнення кінцевої мети щодо забезпечення захисту територій та населення від шкідливої дії вод.

погашення у 2015 році кредиторської заборгованості на суму 15,3 млн. грн за роботи виконані у 2012-2013 роках у межах програми 2407070 з порушенням вимог Порядку № 228.

3. Водночас довготривала процедура погодження планів заходів та паспортів декількох бюджетних програм Держводагентства та відповідно отримання фінансування наприкінці бюджетного періоду призводить до зменшення часу на проведення процедур закупівель (частина яких на загальну суму близько 3,1 млн грн були проведені з порушенням чинного законодавства в частині необхідності відміни торгів) на виконання робіт, через що навіть ті незначні суми коштів, які були виділені на ці програми, не були освоєні в повному обсязі (повернуто до бюджету 32,9 млн грн) та не виконані усі заходи, передбачені програмами.

4. Недостатній рівень управління Держводагентства водогосподарськими організаціями призводить до непродуктивних витрат бюджетних коштів та втрати водогосподарськими організаціями можливості отримання додаткових надходжень:

відсутність належного фінансування та не прийняття місцевими органами влади рішень про переведення зрошувальних земель у богарні і осушуваних земель в немеліоровані угіддя призводить до неможливості прийняття Держводагентством раціональних рішень по непрацюючим насосним станціям, як наслідок кошти виділені з державного бюджету на їх утримання використано у 2015-2017 роках неефективно на загальну суму понад 117 млн грн;

недостатній обсяг фінансування та неможливість встановлення правоохоронними органами винних у крадіжках осіб призвело до нанесення збитків державі, в особі Держводагентства розрахунково на загальну суму понад 20 млн гривень. При цьому відсутність пільги по сплаті земельного податку для водогосподарських організацій може створити додаткове навантаження на державний бюджет;

недотримання установами Держводагентства нормативно-правових актів в частині заниження капітальних витрат на оновлення та амортизацію основних засобів в калькуляціях вартості послуг, що ними надаються, а також відсутність дієвого контролю за використання ними фінансових і матеріальних ресурсів призвели до недоотримання фінансових надходжень на загальну суму понад 9,9 млн грн;

не встановлення багатотарифних лічильників (через низький рівень фінансування, або недоцільність їх встановлення на окремих насосних станціях) не дало змоги зменшити вартість послуг для споживачів та розширити коло споживачів послуг з водопостачання, що своєю чергою дало б змогу знизити сільгосптоваровтробниками ціни на окремі види



продуктів харчування для населення (розрахункова сума можливої економії коштів на електроенергію Агентством сягає майже 48,5 млн грн);

недосконала організація процесу підвищення кваліфікації працівників водогосподарських організацій Агентства (низький рівень організації явки працівників) призводить до неекономного використання коштів державного бюджету. При появі потенційних орендарів оренда адмінкорпусу Центру може стати додатковим джерелом наповнення спеціального фонду державного бюджету розрахунково майже на 1 млн гривень).

5. Результати аудиторського дослідження також засвідчили невиконання Держводагентством низки покладених на нього функцій та завдань у повному обсязі (документально не підтверджено виконання низки передбачених функцій), в тому числі через брак відповідних регламентів і порядків та незначний обсяг фінансування.

Наслідком виявлених проблем та недоліків в роботі Держводагентства є недосягнення кінцевої мети і завдань бюджетних програм, що надалі може призвести до погіршення екологічного стану водойм, погіршення якості питної води, незабезпечення захисту проживання населення у паводконебезпечних регіонах, запобігання шкідливій дії вод тощо.

Наразі щороку як держава так і безпосередньо водогосподарський комплекс країни зазнають значних збитків і ці збитки мають тенденцію до зростання.

Зокрема, відсутність фінансування у Закарпатській області та відповідно не проведення на її території з 2015 року заходів щодо попередження шкідливої дії вод призвели до того, що паводками, які мали місце на території області у досліджуваному періоді, нанесено чисельні пошкодження водогосподарським об'єктам на загальну суму 94,4 млн гривень. При цьому потреба в коштах на відновлення цих об'єктів становить 327,6 млн гривень.

Крім того, відсутність належного фінансування на здійснення капітальних ремонтів та оновлення водогосподарських систем за програмою 2407050 призводить до додаткових витрат на усунення аварій, що мають постійний характер через зношеність водогосподарських систем. Зокрема по Дніпропетровській області витрати на усунення таких аварій становили понад 1,4 млн грн та пов'язані з ними додаткові витрати 0,7 млн гривень.

Через відсутність фінансування на здійснення руслорегулюючих та берегоукріплювальних заходів на прикордонних ділянках річки Західний Буг спостерігаються процеси берегової ерозії, що може призвести до відчуження понад 5 тис. га земель так як кордон між Україною та Республікою Польща проходить по середині водного плеса річки. Розрахунковий розмір можливих збитків складає понад 862 млн гривень.

Аналогічна загроза втрати територій на користь інших держав існує на транскордонних ділянках річок Тиса, Дністер, Сож, Прут, Сучава та інших на території Вінницької, Закарпатської, Чернівецької та





**Чернігівської областей. Загальна вартість необхідних робіт сягає близько 2 млрд гривень.**

**Крім того, неналежне фінансування заходів захисту від шкідливої дії вод, які виконувались водогосподарськими організаціями Держводагентства в межах регіональних цільових програм, місцевими бюджетами призвело до утворення простроченої дебіторської заборгованості в системі водного господарства Волинської області на загальну суму 1,8 млн грн та як наслідок утворення простроченої кредиторської заборгованості перед виконавцями робіт в загальній сумі 1,1 млн гривень. Блокування рахунків окремих водогосподарських організацій з метою стягнення кредиторської заборгованості значно ускладнює виконання ними своїх функцій.**

### **Пропозиції**

З метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів, які виділяються на реалізацію державної політики у сфері водного господарства пропонується:

#### **На рівні Кабінету Міністрів України:**

1. Доручити Міністерству екології та природних ресурсів України та Державному агентству водних ресурсів України підготувати проект змін до Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року, затвердженої Законом України від 24 травня 2012 р. № 4836-VI, в частині перегляду обсягів та джерел фінансування, відповідальних виконавців окремих заходів, розподілу обсягів виконання та фінансування заходів за регіональним принципом.

2. Зобов'язати обласні, Київську міську державну адміністрацію, органи місцевого самоврядування погоджувати проекти регіональних (місцевих) програм (заходів) щодо розвитку водного господарства з Держводагентством та скеровувати на фінансування заходів із запобігання шкідливій дії вод кошти в достатньому обсязі.

3. Доручити Міністерству фінансів України за поданням Міністерства екології та природних ресурсів України забезпечити внесення змін до Податкового кодексу України в частині послаблення податкового навантаження зі сплати земельного податку на водогосподарські організації системи Держводагентства.

#### **На рівні Міністерства екології та природних ресурсів України:**

1. Ініціювати внесення змін до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для захисту від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, в тому числі в басейні р. Тиса у Закарпатській області, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2011 р. № 137, у частині першочергового включення до планів заходів із захисту від шкідливої дії вод, не виконаних у попередніх бюджетних періодах, або заходів, які пов'язані з подальшою

реалізацією раніше профінансованих заходів, що сприятиме ефективному використанню бюджетних коштів.

2. Ініціювати внесення змін до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-ХІІ в частині джерел наповнення Державного фонду охорони навколишнього природного середовища (далі – Державний фонд), а саме, запропонувати спрямовувати залишок коштів місцевого фонду охорони навколишнього природного середовища станом на 1 січня поточного року до Державного фонду у вигляді субвенцій з місцевого бюджету державному.

### **На рівні Державного агентства водних ресурсів України:**

1. Розробити план заходів щодо усунення виявлених порушень і недоліків та надати пропозиції із зазначенням відповідальних виконавців та кінцевих термінів виконання.

2. Розробити план заходів щодо забезпечення ефективної роботи водогосподарського комплексу, раціонального використання наявної матеріально-технічної бази та запровадити постійний контроль за його виконанням, зокрема:

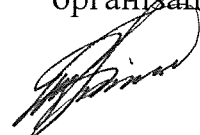
- провести суцільну інвентаризацію виробничих потужностей водогосподарських організацій, визначити їх технічний стан, придатність до подальшого використання (потреба ремонту та/або списання), забезпечити списання або реалізацію надлишкового майна, або такого, що непридатне до використання з метою скорочення видатків на їх утримання;

- провести суцільну інвентаризацію незавершених капітальних інвестицій, визначити відсоток готовності, технічний стан (відсутність/ наявність пошкоджень), актуальність (потреба у завершенні робіт/ очікуваний результат/ списання), обсяг коштів потрібний для завершення робіт, забезпечити списання незавершеного капітального будівництва, що втратило свою актуальність, з метою скорочення видатків на його збереження;

- розробити механізм збору Держводагентством актуальної інформації щодо стану виробничих потужностей водогосподарських організацій та незавершеного будівництва з метою використання зазначеної інформації при визначенні реальної потреби Держводагентства в коштах на проведення ремонтів і оновлення водогосподарських та меліоративних систем, здійснення заходів із захисту від шкідливої дії вод та визначення напрямів що потребують першочергового фінансування.

3. Ініціювати через Міністерство екології та природних ресурсів України внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 106 «Деякі питання ведення обліку податків, зборів, платежів та інших доходів бюджету» щодо зняття з Держводагентства обов'язку здійснювати контроль за правильністю та своєчасністю надходження доходів від орендної плати за водні об'єкти (їх частини), що надаються в користування на умовах оренди.

4. Розглянути питання щодо оптимізації структури бюджетних установ та організацій системи Держводагентства шляхом внесення зміни до Нормативів чисельності працівників водогосподарських організацій



Держводагентства України, затверджених наказом Державного агентства водних ресурсів України від 26 лютого 2013 р. № 28, в частині оптимізації штатної чисельності працівників виходячи із фактично зрошуваної площі і працюючих насосних станцій.

5. Посилити заходи щодо забезпечення економії електроенергії, в тому числі і шляхом встановлення багатотарифних лічильників.

6. Посилити відповідальність за розробку нормативно-правових документів (науково-дослідних робіт) та забезпечити їх використання у господарській діяльності бюджетних установ та організацій. Розробити план-графік виконання науково-дослідних робіт (перелік тем) на перспективу.

7. Вжити заходів із забезпечення оформлення документів щодо права постійного користування на земельні ділянки.

#### ДОДАТКИ:

1. Джерела інформації.
2. Перелік додатків до аудиторського звіту.
3. Протокол узгодження аудиторського звіту.

**Начальник відділу державного  
фінансового аудиту в галузі  
сільського господарства  
Держаудитслужби**

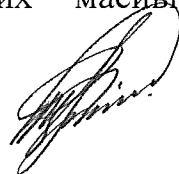


**Р. ЩЕРБЕНКО**

Один примірник аудиторського звіту та додатки до нього  
отримано: начальник фінансового відділу управління  
«13» \_\_\_\_\_ 28 2018 р. П. Шербенко

### Джерела інформації

1. Конституція України.
3. Водний Кодекс України.
4. Бюджетний кодекс України.
5. Податковий кодекс України
6. Земельний кодекс України
7. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV, зі змінами.
8. Закон України «Про Державний бюджет України на 2015 рік».
9. Закон України «Про Державний бюджет України на 2016 рік».
10. Закон України «Про Державний бюджет України на 2017 рік».
11. Закон України від 13.12.2001 № 2894-III «Про тваринний світ».
12. Закон України «Про охорону навколишнього середовища».
13. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V, зі змінами.
14. Закон України від 03.11.2016 №1728-VIII, зі змінами «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».
15. Закон України від 24 травня 2012 р. № 4836-VI «Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року».
16. Закон України «Про освіту».
17. Закон України «Про вищу освіту».
18. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 № 393 «Про затвердження Положення про Державне агентство водних ресурсів»
19. Закон України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» від 20.11.2012 р. № 5499-VI.
20. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. № 228 «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ».
21. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2011 р. № 137 «Про затвердження порядків використання коштів, передбачених у державному бюджеті для захисту від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, в тому числі в басейні р. Тиса у Закарпатській області»
22. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 р. № 738-р «Про виділення коштів для завершення у 2016 році будівництва гідротехнічної споруди на Північно-Кримському каналі».
23. Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2015 № 571 «Деякі питання управління державними інвестиціями».
24. Постанова Кабінету Міністрів України від 08 червня 2016 № 361 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реконструкції гідротехнічних споруд захисних масивів дніпровських водосховищ».



25. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 р. № 1764 «Про затвердження Порядку державного фінансування капітального будівництва».

26. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2016 р. «Деякі питання фінансування державних інвестиційних проектів».

27. Протокол засідання міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проектів від 01.12.2015, акти виконаних робіт.

28. План заходів із захисту територій від шкідливої дії вод та звіт про його виконання.

29. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 20.07.2009 № 389 «Про затвердження «Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів», зі змінами.

30. Довідкові та звітні матеріали Держводагентства.

31. Інформація з мережі Internet та ЗМІ.

32. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2001 р. № 1388 «Про затвердження Програми комплексного протипаводкового захисту в басейні р. Тиси у Закарпатській області на 2002-2006 роки та прогноз до 2015 року».

33. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2008 р. № 1151 «Про затвердження Державної цільової програми комплексного протипаводкового захисту в басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету».

34. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 липня 2006 р. № 901 «Про затвердження Комплексної програми захисту сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод на період до 2010 року та прогноз до 2020 року».

35. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2008 р. № 741 «Про затвердження Державної цільової соціальної програми першочергового забезпечення централізованим водопостачанням сільських населених пунктів, що користуються привізною водою, на період до 2010 року».

36. Закон України «Про Державний бюджет України на 2018 рік».

37. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2018 р. № 401 «Деякі питання використання коштів у сфері управління водними ресурсами».

38. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 р. № 106 «Деякі питання ведення обліку податків, зборів, платежів та інших доходів бюджету».

39. Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020».

40. Закон України від 21.12.2010 № 2818-VI «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року».

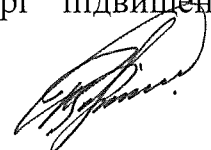


### Додатки

1. Фінансування та виконання завдань та заходів Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну р. Дніпра на період до 2021 року протягом 2015-2017 років.
2. Інформація про участі в державному фінансовому аудиті виконання бюджетних програм в Житомирському обласному управлінні водних ресурсів.
3. Інформація про участь у державному фінансовому аудиті виконання бюджетних програм у Рівненському обласному управлінні водних ресурсів.
4. Довідка про участь у державному фінансовому аудиті виконання бюджетних програм Сіверсько-Донецьким басейновим управлінням водних ресурсів.
5. Інформація про участь у державному фінансовому аудиті виконання бюджетних програм у басейновому управлінні водних ресурсів річок Прут та Сірет.
6. Інформація про участь у державному фінансовому аудиті виконання бюджетних програм у Харківському обласному управлінні водних ресурсів.
7. Інформація про участь у державному фінансовому аудиті виконання бюджетних програм у Хмельницькому обласному управлінні водних ресурсів.
8. Інформація про участь в державному фінансовому аудиті виконання бюджетних програм в Басейновому управлінні водних ресурсів річки Тиса, в Закарпатській області.
9. Загальний стан виконання показників забезпечення потреби в бюджетних коштах та стану їх надходження за КПКВ 2407070 за 2015-2017 роки.
10. Загальний стан виконання показників забезпечення потреби в бюджетних коштах та стану їх надходження за КПКВ 2407800 за 2015-2017 роки.
11. Довідка про результати збору інформації у Нікопольському регіональному управлінні водних ресурсів.
12. Довідка збору інформації в рамках державному фінансовому аудиті виконання бюджетних програм в Державному підприємстві «Одеська об'єднана дирекція будівництва водогосподарських об'єктів».
13. Пояснення начальника відділу фінансів Управління економіки Держводагентства Н. Приймаченко від 17.07.2018.
14. Пояснення начальника управління економіки, фінансів та інвестицій Держводагентства Комахи О. б/д, б/н.
15. Перелік незавершених будівництвом об'єктів, які знаходяться на балансі водогосподарських організацій (станом на 01.06.2018).
16. Накази Держводагентства про списання об'єктів незавершеного будівництва за 2015-2017 роки.
17. Інформація про участь у державному фінансовому аудиті виконання бюджетних програм в управлінні водних ресурсів м. Києві та Київської



- області.
18. Інформація про участь у державному фінансовому аудиті ефективності виконання бюджетних програм Дніпропетровським обласним управлінням водних ресурсів.
  19. Інформація про результати участі в державному фінансовому аудиті виконання бюджетних програм в Дністровському басейновому управлінні водних ресурсів.
  20. Інформація про участь у державному фінансовому аудиті виконання бюджетних програм в Кіровоградському обласному управлінні водних ресурсів.
  21. Інформація про участь у державному фінансовому аудиті виконання бюджетних програм у Тернопільському обласному управлінні водних ресурсів.
  22. Інформація про участь у державному фінансовому аудиті виконання бюджетних програм Одеським обласним управлінням водних ресурсів.
  23. Інформація про Участь у проведенні державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм Волинським обласним управлінням водних ресурсів.
  24. Інформація Держводагентства б/д, б/н.
  25. Технічна характеристика.
  26. Інформація про участь у державному фінансовому аудиті виконання бюджетних програм в Південно-Бузькому басейновому управлінні водних ресурсів.
  27. Інформація про участь у державному фінансовому аудиті виконання бюджетних програм у Луганському обласному управлінні водних ресурсів.
  28. Інформація про участь в державному фінансовому аудиті виконання бюджетних програм в Запорізькому обласному управлінні водних ресурсів.
  29. Довідка про участь у державному фінансовому аудиті виконання бюджетних програм Донецьким обласним управлінням водних ресурсів.
  30. Довідка про збір інформації, даних в Слов'янському міжрайонному управлінні водного господарства в рамках проведення державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм Державним агентством водних ресурсів України.
  31. Інформація про участь у державному фінансовому аудиті виконання бюджетних програм у Полтавському обласному управлінні водних ресурсів.
  32. Інформація про участь у державному фінансовому аудиті виконання бюджетних програм у Сумському обласному управлінні водних ресурсів.
  33. Інформація про участь у державному фінансовому аудиті виконання бюджетних програм у Херсонському обласному управлінні водних ресурсів.
  34. Інформація про участь у державному фінансовому аудиті виконання бюджетних програм у Черкаському обласному управлінні водних ресурсів.
  35. Довідка збору інформації в рамках державному фінансовому аудиті виконання бюджетних програм в Управлінні Головного Каховського магістрального каналу.
  36. Довідка про результати збору інформації у Центрі підвищення



- кваліфікації працівників водного господарства.
37. Пояснення начальника відділу фінансів Управління економіки Держводагентства Н. Приймаченко б/д, б/н.
  38. Інформація щодо передбачених та фактичних витрат на підвищення кваліфікації працівників водогосподарських організацій, з розрахунку на 1 фахівця за 2015-2017 роки.
  39. Перелік договорів оренди, укладених підприємством (установою, організацією) та стану розрахунків з орендної плати по Державному інституту управління та економіки водних ресурсів (центру) станом на 01 січня 2018 року.
  40. Пояснювальна записка завідувача сектору внутрішнього аудиту та господарського обслуговування Держводагентства б/д, б/н.
  41. Інформація Держводагентства щодо паспортизації річок і джерел питного водопостачання б/д, б/н.
  42. Пояснення начальника управління економіки, фінансів та інвестицій Держводагентства Комахи О. б/д, б/н.
  43. Пояснення начальника управління економіки, фінансів та інвестицій Держводагентства Комахи О. б/д, б/н.





**ПРОТОКОЛ**  
**протокол узгодження проекту аудиторського звіту**

**Державна аудиторська служба України»**

(найменування органу ДАСУ, що здійснив аудит)

**Державне агентство водного господарства України**

(найменування об'єкта аудиту)

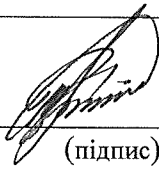
розглянули та обговорили проект аудиторського звіту за результатами

**державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм Державним агентством водних ресурсів України за період 2015-2017 років та січня-березня 2018 року**

Зауваження до аудиторського звіту, які не враховані державними аудиторами:

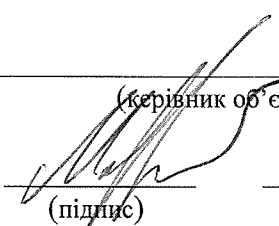
Multiple horizontal lines for notes, with a large handwritten scribble in the center.

Начальник відділу державного фінансового аудиту в галузі сільського господарства Департаменту контролю в аграрній галузі, екології та природокористування

 (державний аудитор)  
**Р. Щербенко**  
(ініціали, прізвище)

«14» 09 2018 року

В. о. Голови Державного агентства водних ресурсів України»

 (керівник об'єкта аудиту)  
**М. Хорєв**  
(ініціали, прізвище)

«19» 09 2018 року