



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 23 жовтня 2018 року № 27-3

Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на гідрометеорологічну діяльність

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на гідрометеорологічну діяльність. За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Державною службою України з надзвичайних ситуацій у 2017 році за бюджетною програмою за КПКВК 1006060 "Гідрометеорологічна діяльність" кошти державного бюджету спрямовано Українському гідрометеорологічному центру ДСНС та підпорядкованим йому гідрометеорологічним організаціям на цілі, передбачені бюджетними призначеннями.

Законом України "Про Державний бюджет України на 2017 рік" для виконання бюджетної програми за КПКВК 1006060 "Гідрометеорологічна діяльність" (головний розпорядник – Міністерство внутрішніх справ України, відповідальний виконавець бюджетної програми – Державна служба України з надзвичайних ситуацій) були затверджені бюджетні призначення в загальній сумі 321 425,5 тис. грн (за загальним фондом – 286 945,2 тис. грн, спеціальним фондом – 34 480,3 тис. гривень).

Потребу в коштах загального фонду державного бюджету за КПКВК 1006060 "Гідрометеорологічна діяльність", як основного джерела фінансування цієї програми, було забезпечено на рівні 62-х відсотків. Зокрема, потреба в капітальних видатках (видатки розвитку), у тому числі на придбання приладів та обладнання для технічного переоснащення гідрометеорологічної мережі, була забезпечена на рівні 7,5 відс., при цьому у 2006 – 2015 роках (10 років) кошти на цю мету не виділялися. Крім того, взагалі не була врахована потреба у

видатках на науково-дослідні розробки, послуги з експериментального проектування, а також підвищення кваліфікації персоналу.

МВС разом із ДСНС забезпечили фінансування розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (УкрГМЦ та підпорядковані йому 25 регіональних і обласних центрів) за загальним фондом державного бюджету у повному обсязі (286 945,2 тис. гривень). Розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня на забезпечення своєї діяльності у 2017 році використали 286 900,0 тис. грн, а 45,2 тис. грн, як невикористані, повернули до державного бюджету, з яких 36,7 тис. грн – унаслідок неефективного управління ними (не вжито дієвих та достатніх заходів стосовно забезпечення наприкінці бюджетного періоду вчасного внесення змін до кошторису і здійснення поточних розрахунків) та 8,5 тис. грн – економії коштів.

Видатки спеціального фонду державного бюджету за КПКВК 1006060 "Гідрометеорологічна діяльність" були забезпечені у 2017 році за рахунок власних надходжень гідрометеорологічних організацій і становили 39 346,3 тис. гривень.

Загалом 96 відс. (313 378,7 тис. грн) фактично використаних у 2017 році коштів державного бюджету (326 246,3 тис. грн) були поточними видатками (заробітна плата з нарахуваннями – 82 відс., оплата комунальних послуг та енергоносіїв – 3,4 відс., інші видатки – 10,6 відс.), і лише 4 відс. (12 867,6 тис. грн) – капітальними видатками (видатки розвитку).

Таким чином, стан фінансового забезпечення та використання коштів державного бюджету, спрямованих у 2017 році на гідрометеорологічну діяльність у системі ДСНС (УкрГМЦ та підпорядкованих йому гідрометеорологічних організацій), не сприяв її належному функціонуванню та розвитку.

2. За рахунок бюджетних коштів Українським гідрометеорологічним центром ДСНС і підпорядкованими йому гідрометеорологічними організаціями у 2017 році здійснювалася діяльність, спрямована на проведення систематичних гідрометеорологічних спостережень, підготовку даних для гідрометеорологічного забезпечення органів влади та населення інформацією загального користування та терміновою інформацією про небезпечні й стихійні явища, а також гідрометеорологічного обслуговування (надання платних послуг) заінтересованим юридичним та фізичним особам, проте ця діяльність була недостатньою і потребує підвищення ефективності.

Аудит засвідчив, що гідрометеорологічними організаціями сфери управління ДСНС було підготовлено 522,8 тис. прогнозів (консультацій) і попереджень, зокрема, авіаційних метеорологічних (335,4 тис.), метеорологічних (131,7 тис.), морських гідрометеорологічних (37,6 тис.), гідрологічних (14,7 тис.) та агрометеорологічних (3,4 тис.), водночас рівень справджуваності наданих прогнозів коливався від 93 до 99 відс., що свідчить про можливість його підвищення.

Гідрометеорологічна інформація загального користування за завчасністю прогнозів була наближена до мінімально допустимих показників, визначених Всесвітньою метеорологічною організацією (ВМО). Зокрема, середня завчасність короткострокового прогнозу в Україні становить одну добу, що відповідає

практиці ВМО (від 12 годин до 3 діб), однак є на дві доби меншою за можливий рівень. Разом з тим середня завчасність середньострокового прогнозу в Україні становить від двох до трьох діб, що відповідає мінімально допустимим вимогам настанови ВМО (від 3 до 10 діб) і є на сім діб меншою за можливий рівень.

Ще один напрям діяльності – гідрометеорологічне обслуговування (надання користувачам за плату на договірних засадах гідрометеорологічної та іншої інформації) має значний потенціал для розвитку, що зумовлює необхідність підвищення поінформованості суспільства про можливості національної гідрометеорологічної служби (перелік можливої гідрометеорологічної інформації та сфер її застосування), а також про важливість врахування гідрометеорологічної інформації в практичній діяльності (при плануванні господарської діяльності, упередженні виникнення збитків тощо).

Для підвищення ефективності гідрометеорологічної діяльності необхідна модернізація й переоснащення матеріально-технічної бази гідрометеорологічних організацій та розв'язання питань кадрового забезпечення галузі.

3. Національну гідрометеорологічну службу як систему державних органів, підприємств, установ та організацій, що забезпечують гідрометеорологічну діяльність, фактично складають Український гідрометеорологічний центр ДСНС та підпорядковані йому гідрометеорологічні організації. При цьому у зв'язку з обмеженим фінансуванням ризику втрати кадрового потенціалу, який є основою зазначених установ, а отже і національної гідрометеорологічної служби, зростають з кожним днем.

За останні сім років фактична чисельність працівників УкрГМЦ та гідрометеорологічних організацій зменшилася на 4,4 відс., при цьому 22,9 відс. наявного на кінець 2017 року персоналу вже досягнуло пенсійного віку.

Недостатньою є робота в напрямі підвищення рівня кваліфікації кадрів гідрометеорологічних організацій. Плани підвищення кваліфікації фахівців у 2015–2017 роках не виконувалися, упродовж 2017 року навчалося не більше 1,8 відс. персоналу, що не сприяло підвищенню професійного рівня та обізнаності з новітніми технологіями у сфері гідрометеорологічної діяльності. Зазначене призводить до втрати професійних знань, вмінь та навичок працівниками гідрометеорологічних організацій.

Одним із стримуючих факторів оновлення персоналу УкрГМЦ та гідрометеорологічних організацій є збільшення розриву між середньою заробітною платою фахівців з гідрометеорологічної діяльності в системі ДСНС та середньою заробітною платою в Україні.

У I півріччі 2018 року відповідний розрив досяг 3 747 грн (середня заробітна плата в Україні становила 8 377 грн, а у фахівців з гідрометеорологічної діяльності – 4 630 гривень).

Вирішення питань кадрового забезпечення можливе за умови приведення рівня середньої заробітної плати фахівців галузі щонайменше до рівня середньої заробітної плати в Україні.

4. Фактично є незадіяним, як вагоме джерело фінансування діяльності національної гідрометеорологічної служби, спеціальний фонд державного

бюджету за КПКВК 1006060 "Гідрометеорологічна діяльність".

При затвердженому Законом України "Про Державний бюджет України на 2017 рік" плані за спеціальним фондом за КПКВК 1006060 "Гідрометеорологічна діяльність" у сумі 34 480,3 тис. грн, фактичні надходження становили 48 993,8 тис. грн, а касові видатки – 39 346,3 тис. гривень.

Водночас частка видатків спеціального фонду державного бюджету в загальному обсязі здійснених розпорядниками бюджетних коштів у 2017 році видатків становила лише 12 відс., тоді як у 2016 році – 13 відс., 2015 році – 26 відсотків.

Такий стан формування та використання спеціального фонду державного бюджету призводить до щорічного зростання навантаження на загальний фонд державного бюджету.

При цьому більшістю розпорядників бюджетних коштів планувався занижений рівень доходів спеціального фонду. Зокрема, Харківським регіональним центром з гідрометеорології при обґрунтуванні розрахунками обсягів власних надходжень до спеціального фонду проекту кошторису на 2017 рік не дотримано вимогу пункту 17 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228, а саме не було враховано повного переліку платних послуг, які надаються бюджетною установою (враховано 6 із 19 видів), унаслідок чого фактичні надходження (3 291,9 тис. грн) перевищили заплановані (2 011,8 тис. грн) на 1 280,1 тис. грн, або в 1,6 рази.

Водночас аудит засвідчив, що у 2017 році виконання кошторисів за видатками спеціального фонду державного бюджету (КПКВК 1006060) забезпечено розпорядниками бюджетних коштів у цілому на рівні 83,5 відс. (нижчі показники мають Хмельницький (41,4 відс.), Волинський (50,2 відс.), Закарпатський (53,2 відс.), Івано-Франківський (73,3 відс.), Миколаївський (73,9 відс.), Чернігівський (74,9 відс.), Луганський (75,6 відс.) та Житомирський (79 відс.) обласні центри з гідрометеорології, а також Донецький (57,6 відс.) і Дніпропетровський (74,3 відс.) регіональні центри з гідрометеорології.

У результаті на кінець 2017 року утворився залишок невикористаних коштів спеціального фонду державного бюджету в сумі 9 647,5 тис. грн, з яких 7 766,9 тис. грн були розподілені, проте не використані, а реалізація запланованих заходів відкладена на наступний бюджетний період, що свідчить про неефективне управління коштами.

5. Система надання гідрометеорологічними організаціями платних послуг та методика визначення їх вартості потребують подальшого удосконалення, оскільки не сприяють наповненню спеціального фонду державного бюджету.

Аудит засвідчив, що окремими бюджетними установами вартість платних послуг встановлювалася на рівні, меншому за економічно обґрунтований. Також аудитом встановлені фактичні надання гідрометеорологічними організаціями платних послуг безоплатно та без належного обліку.

Так, аудитом встановлено, що за фактично понесених Гідрометеорологічним

центром Чорного та Азовського морів витрат у сумі 3 053,6 тис. грн вартість укладеного ним договору з Одеським регіональним структурним підрозділом Державного підприємства обслуговування повітряного руху України на 2017 рік становила 2 425,8 тис. грн (з ПДВ), яка на 627,8 тис. грн менше економічно обґрунтованої, що спричинило ненадходження вказаних коштів до спеціального фонду державного бюджету.

Підрозділом Вінницького обласного центру з гідрометеорології (авіаційна метеорологічна станція (цивільна) Вінниця) платні послуги із метеорологічного обслуговування повітряних суден цивільної авіації та служб аеродрому комунального підприємства "Аеропорт Вінниця" надавались без економічного обґрунтування їх вартості, а окремі послуги службам аеродрому – безоплатно та без здійснення обліку їх надання.

6. Неналежне фінансове забезпечення Українського гідрометеорологічного центру ДСНС та підпорядкованих йому гідрометеорологічних організацій є одним із чинників впливу на своєчасність та повноту прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу, внаслідок чого зростають ризики неефективного використання бюджетних коштів, спрямованих на гідрометеорологічну діяльність, та втрати державного майна, необхідного для її здійснення.

З метою надання оцінки щодо законності, своєчасності й повноти прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу та ефективного використання коштів державного бюджету, які спрямовувалися на забезпечення гідрометеорологічної діяльності в системі ДСНС, проведеним аудитом охоплено на рівні відповідального виконавця бюджетної програми (ДСНС) кошти державного бюджету в обсязі 334 058,4 тис. грн (100 відс. запланованих видатків) та на рівні бюджетних установ (сім об'єктів контролю) – 155 107,9 тис. грн (47,5 відс. фактично використаних коштів).

За результатами аудиту встановлено факти використання бюджетних коштів з недотриманням законодавства – 2 777,2 тис. гривень (Український гідрометеорологічний центр ДСНС, Центральна геофізична обсерваторія імені Бориса Срезневського, Дніпропетровський, Львівський та Харківський регіональні та Вінницький обласний центр з гідрометеорології).

Аудитом також встановлено окремі факти недотримання законодавства щодо управління об'єктами державної власності на загальну суму 173,6 тис. грн, ведення бухгалтерського обліку та подання фінансової й бюджетної звітності – 156,6 тис. гривень.

Так, аудитом встановлено, що лише Дніпропетровським регіональним центром з гідрометеорології не здійснено реєстрації речових прав на 17 об'єктів нерухомого майна, наданих йому в оперативне управління. Разом з тим у 20 бюджетних установах не завершено оформлення права користування на 305 земельних ділянок, що створює ризики їх безповоротної втрати.

Зазначене потребує посилення внутрішнього контролю з боку розпорядників бюджетних коштів.

7. Через неналежний стан матеріально-технічного забезпечення

державна система гідрометеорологічних спостережень сфери управління ДСНС не відповідає сучасним вимогам і потребує оновлення.

Проведеним аудитом встановлено, що у 2006 – 2015 роках (10 років) видатки розвитку для забезпечення діяльності національної гідрометеорологічної служби Державним бюджетом України взагалі не передбачалися, а 2017 року становили близько 7 відс. потреби.

Як наслідок, на час проведення аудиту мережа наземних метеорологічних спостережень забезпечена автоматизованими системами спостережень на рівні 2 відс. потреби. Щільність мережі пунктів наземних метеорологічних спостережень у гірських районах України є недостатньою, а в акваторії Чорного та Азовського морів такі пункти взагалі відсутні.

Існуюча мережа метеорологічних радіолокаційних спостережень національної гідрометеорологічної служби, яка дозволяє отримувати інформацію про хмарність, опади і пов'язані з ними небезпечні явища погоди, охоплює лише 15 відс. території України.

Систему спостереження за забрудненням навколишнього природного середовища було сформовано 25–40 років тому, у зв'язку з чим її технічні можливості є обмеженими, зокрема для імплементації ряду актів права Європейського Союзу в рамках виконання Угоди про асоціацію, що потребує здійснення негайної модернізації та заміни приладів для вимірювання.

Отже, наявна мережа спостережень за забрудненням навколишнього природного середовища ні за своїм складом, ні за переліком параметрів, що вимірюються, ні за технічним оснащенням не відповідає сучасному рівню, зокрема, вимогам Директиви № 2008/50/ЄС стосовно проведення моніторингу якості атмосферного повітря та Директиви № 2004/107/ЄС щодо концентрації миш'яку, кадмію, ртуті, нікелю і поліциклічних ароматичних вуглеводнів в атмосферному повітрі.

8. Кабінетом Міністрів України, МВС та ДСНС вживалися окремі заходи реагування на рекомендації Рахункової палати, надані за результатами попереднього заходу державного зовнішнього фінансового контролю, у тому числі системного характеру.

Однак вжиті заходи були недостатніми. Зокрема, залишилась нерозробленою Стратегія розвитку гідрометеорологічної діяльності в Україні, не оновлено методичного забезпечення діяльності національної гідрометеорологічної служби, зокрема в частині впровадження галузевих стандартів і прирівняних до них нормативно-правових документів на заміну керівних документів радянського періоду.

Крім того, через недостатність вжитих заходів щодо реалізації рекомендацій, наданих Рахунковою палатою за результатами попереднього заходу державного зовнішнього фінансового контролю, впровадження окремих і нині актуальних рекомендацій не завершено.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на гідрометеорологічну діяльність, затвердити.

2. Про результати проведеного аудиту поінформувати **Верховну Раду України**.

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

3.1. З метою підвищення ефективності виконання гідрометеорологічними організаціями законодавчо визначених завдань вжити додаткових заходів щодо збільшення обсягу бюджетних призначень за КПКВК 1006060 "Гідрометеорологічна діяльність", зокрема для здійснення матеріально-технічного переоснащення та приведення рівня середньої заробітної плати фахівців галузі щонайменше до рівня середньої заробітної плати в Україні.

3.2. Доручити МВС вжити заходів щодо:

- розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України проекту рішення стосовно вдосконалення переліку платних послуг, які надаються гідрометеорологічними організаціями;

- забезпечення удосконалення методики визначення вартості платних послуг, що надаються гідрометеорологічними організаціями;

- посилення взаємодії з населенням та іншими споживачами шляхом впровадження методів ідентифікації поширюваної гідрометеорологічної інформації (ідентифікації джерела інформації);

- удосконалення методичного забезпечення діяльності національної гідрометеорологічної служби, зокрема в частині впровадження галузевих стандартів і прирівняних до них нормативних документів, на заміну керівних документів радянського періоду;

- забезпечити виконання рекомендації Рахункової палати з узгодження норм Бюджетного кодексу України (частина 9 статті 13) і статті 22 Закону України "Про гідрометеорологічну діяльність" щодо створення органами державної влади позабюджетних фондів.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати **Міністерству внутрішніх справ України та рекомендувати** розробити і подати на розгляд Кабінету Міністрів України Стратегію розвитку гідрометеорологічної діяльності в Україні, яка має передбачати удосконалення державної системи гідрометеорологічних спостережень та її мережі, а також проект Державної цільової програми з матеріально-технічного забезпечення діяльності національної гідрометеорологічної служби, яка повинна передбачати подальше удосконалення законодавчого, організаційного та фінансового забезпечення цієї діяльності із визначенням дієвих джерел фінансування та їх обсягів (у тому числі підходи та принципи державно-приватного партнерства), одночасно з пропозицією стосовно внесення змін до Заходів щодо ефективного та раціонального використання державних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів, утворених органами

державної влади підприємств, установ та організацій, які використовують кошти державного бюджету, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 11.10. 2016 № 710, стосовно зняття заборони на підготовку такої державної цільової програми.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Державній службі України з надзвичайних ситуацій та рекомендувати вжити заходів щодо:

- збільшення обсягів фінансування підвищення кваліфікації працівників гідрометеорологічних організацій, підпорядкованих ДСНС, а також посилення контролю за повнотою виконання планів з підвищення кваліфікації персоналу;

- посилення контролю за якістю обґрунтовуючих розрахунків до проектів кошторисів, підготовлених гідрометеорологічними організаціями (розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня), зокрема щодо формування дохідної частини спеціального фонду державного бюджету та обсягів споживання товарів, робіт і послуг;

- вдосконалення системи внутрішнього контролю, у частині поточного нагляду за повнотою виконання гідрометеорологічними організаціями кошторисів;

- забезпечення дієвого контролю за розширенням спектра спеціалізованих гідрометеорологічних послуг, у тому числі на платній основі;

- прискорення вирішення питань, які створюють ризики для стабільного функціонування гідрометеорологічних організацій, зокрема оформлення речових прав на нерухоме майно, яке перебуває у їх віданні;

- затвердження плану заходів з усунення виявлених аудитом порушень і недоліків, а також інформування Рахункової палати про заплановані та вжиті у зв'язку з цим заходи.

6. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту оприлюднити на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

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

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан