



РАХУНКОВА ПАЛАТА УКРАЇНИ

вул. М. Коцюбинського, 7, м. Київ, 01601, тел. (044) 234-95-65, 234-10-41, факс (044) 226-33-82
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua

20.07.2015 № 04-1360

На № _____ від _____

Секретарю Ради національної
безпеки і оборони України

Турчинову О.В.

Щодо аудиту використання коштів
на часткове покриття витрат
із собівартості готової товарної
вугільної продукції

Шановний Олександр Валентиновичу!

На виконання пункту 7 рішення Ради національної безпеки і оборони України від 04.11.2014 «Про стан забезпечення енергетичної безпеки держави та невідкладні заходи щодо сталого проведення опалювального сезону 2014/15 року», уведеного в дію Указом Президента України від 14.11.2014 № 876, Рахункова палата провела аудит ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерству енергетики та вугільної промисловості України на державну підтримку вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції.

Аудитом встановлено, що **Міністерство енергетики та вугільної промисловості України** (далі – Міненерговугілля) у **2012-2014 роках** не забезпечило законного, ефективного та результативного використання коштів державного бюджету, передбачених на державну підтримку вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції.

За відсутності реального реформування вугледобувної галузі дії Міненерговугілля призводили лише до збільшення обсягів бюджетного фінансування за КПКВК 1101110 «Державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції». До 2014 року бюджетні видатки Міненерговугілля на такі цілі з року в рік тільки зростали. Їх зменшення у 2014 році було пов'язано з функціонуванням економіки країни в умовах часткової окупації деяких територій Донецької та Луганської областей і проведенням там антитерористичної операції.

Також **Міненерговугіллям штучно завищувалася база для обрахування собівартості** готової вугільної продукції, що призводило до **необґрунтованого завищення обсягів бюджетного фінансування.**

У 2012-2014 роках обсяг бюджетного фінансування видатків державного бюджету, передбачених для **Міненерговугілля** на державну підтримку вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції, становив **32182,5 млн. грн., або майже 98,6 відс.** від передбаченого законами про державний бюджет (2012 рік – 10171,8 млн. грн.; 2013 рік – 13301,8 млн. грн.; 2014 рік – 8708,9 млн. гривень). Державну підтримку отримували **у 2012 і 2014 роках 20 вугледобувних підприємств, у 2013 році таких підприємств було 21.**

Проте **основна мета використання бюджетних коштів на зазначені цілі – фінансове оздоровлення вугледобувної галузі – Міненерговугіллям не досягнута.** Навпаки, **обсяги видобутку вугілля державними підприємствами зменшуються.** При цьому **збитки державних підприємств, а також собівартість готової товарної вугільної продукції лише збільшується.** Зменшення обсягів виробництва вітчизняної вугільної продукції призводить до збільшення його імпорту.

Не вирішені й соціальні проблеми, які виникали у галузі і були обумовлені погіршенням стану вугледобувних підприємств.

Використання коштів державного бюджету на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції у 2012-2014 роках відбувалося за недостатнього та недосконалого нормативно-правового забезпечення.

Внаслідок зволікання Міненерговугілля з розробленням законопроекту «Про державну підтримку вугільної галузі» до цього часу **на законодавчому рівні не врегульовані, зокрема, критерії відбору підприємств, визначення обсягів їх державної підтримки та напрямів.**

Після завершення у 2010 році терміну дії державної програми «Українське вугілля» (постанова Кабінету Міністрів України від 19.09.2001 № 1205) іншої державної програми, спрямованої на розв'язання проблем вугільної галузі, Урядом не затверджено. Лише навесні 2015 року Міненерговугілля розробило проект Концепції Державної цільової економічної програми реформування вугільної промисловості на 2015-2020 роки, а також проект передбаченої нею державної програми. Ці проекти проходять погодження із заінтересованими центральними органами виконавчої влади.

Порядком використання коштів, передбачених у державному бюджеті для часткового покриття витрат вугледобувних підприємств, що включаються до собівартості готової товарної вугільної продукції, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 153 (далі – Порядок № 153), визначено, що **бюджетні кошти використовуються для фінансового оздоровлення вугледобувних підприємств шляхом часткового покриття витрат, що включаються до собівартості готової товарної вугільної продукції.** Водночас **критерії фінансового оздоровлення вугледобувних**

підприємств не визначені. Тобто не було передбачено взаємозв'язку між обсягами бюджетного фінансування та конкретними результатами використання бюджетних коштів. Також не передбачено необхідність коригування Міненерговугіллям місячних обсягів бюджетних коштів, які отримує конкретне вугледобувне підприємство у разі, якщо фактичні показники його діяльності призвели до зниження витрат порівняно з відповідними показниками витрат, визначеними на початку року. Як наслідок, **завищено обсяг державної підтримки**. Недоліки та неконкретність норм порядку використання коштів призводили до збільшення Міністерством рівня планової собівартості готової вугільної продукції. Фактично, **Порядок № 153 сприяє збільшенню витрат**.

Міненерговугіллям не забезпечено належної якості відомчих методичних документів, які використовуються для обрахування державної підтримки вугледобувних підприємств.

Так, Міненерговугілля застосовує Галузеві методичні рекомендації з обліку витрат на виробництво готової вугільної продукції, затверджені наказом Міністерства вугільної промисловості України від 31.01.2008 № 48, які **Мінфіном не погоджені**, хоча це є вимогою Порядку № 153.

Методичні рекомендації щодо прогнозування техніко-економічних показників діяльності вугледобувних підприємств, затверджені наказом Міненерговугілля від 17.11.2011 № 719, **суперечать нормам Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 16 «Витрати»**, затвердженого наказом Мінфіну від 31.12.99 № 318, у частині включення до собівартості товарної вугільної продукції витрат на збут і адміністративних витрат.

Внаслідок невідповідності відомчих методичних документів Міненерговугілля нормативним актам Мінфіну завищено обсяги отриманої Міністерством з державного бюджету державної підтримки у сумі 3617,9 млн. грн., або 11,2 відс. від загального обсягу такої підтримки отриманої у 2012-2014 роках.

Також до цього часу **не вирішені питання формування ціни на вугільну продукцію**. Відповідна методика Міненерговугіллям не розроблена.

Планування та фінансування видатків державного бюджету, передбачених на державну підтримку вугледобувних підприємства на покриття витрат із собівартості продукції, здійснювалося незадовільно і не забезпечило фінансового оздоровлення вугледобувних підприємств.

Планування видатків Міненерговугілля здійснювало без достовірних розрахунків реальних збитків підприємств і собівартості вугільної продукції. У бюджетних запитах Міненерговугілля передбачало кошти на державну підтримку в обсягах, які були вищими, ніж розраховували вугледобувні підприємства в їх планових показниках щодо собівартості товарної вугільної продукції.

Розподіл бюджетних асигнувань на державну підтримку собівартості готової товарної вугільної продукції здійснювався безсистемно та в ручному

режимі. Обсяги річних і помісячних асигнувань для вугледобувних підприємств постійно змінювалися.

Міненерговугілля і Мінфін у 2012-2014 роках не забезпечили своєчасного затвердження паспортів бюджетної програми, достовірності і повноти інформації, яка в них міститься, що є порушенням бюджетного законодавства. Терміни затвердження паспорта бюджетної програми за КПКВК 1101110 або змін до нього, які вносилися протягом бюджетного року внаслідок зміни бюджетних призначень, порушувалися: затримка становила від 2-х (2012 рік і 2013 рік) до 135-ти днів (2012 рік). Мали місце випадки, коли необхідні зміни до паспорта взагалі не вносилися. Так, у 2014 році до паспорта бюджетної програми за КПКВК 1101110 не внесені зміни згідно зі змінами до Державного бюджету України від 31.07.2014 і від 14.08.2014.

У періоді, що перевірявся, **в порушення Загальних вимог** до визначення результативних показників бюджетної програми, затверджених наказом Мінфіну від 10.12.2010 № 1536, **результативні показники**, визначені Міненерговугіллям і Мінфіном в паспорті бюджетної програми за КПКВК 1101110, **не розкривають мету, завдання та напрями використання бюджетних коштів.**

У 2014 році Міненерговугіллям було припинено фінансування підприємств, які опинилися на тимчасово непідконтрольній українській владі території (за винятком ДП «Держжинськвугілля» та ДП «Первомайськвугілля», окремі підрозділи яких розташовані на підконтрольній території). Не фінансувалися з червня – ПАТ «Ш/у «Донбас»; з липня – ДП «Луганськвугілля», ПАТ «Шахта «Білоріченська»; з вересня – ДП «ДВЕК», ДП «Макіїввугілля»; з жовтня – ДП «Орджонікідзевугілля», ДП «Артемвугілля», ДП «Шахтарськантрацит», ДП «Торезантрацит», ДП «Сніжнеантрацит», ДП «Антрацит»; з листопада – ДП «Донбасантрацит».

У зв'язку із частковою окупацією деяких територій Донецької та Луганської областей і проведенням там антитерористичної операції у 2014 році не всі одержувачі бюджетних коштів змогли надати Міненерговугіллю річну казначейську звітність за встановленою формою. Як наслідок, у Міненерговугілля відсутні звіти про надходження та використання коштів загального фонду вугледобувних підприємств за 2014 рік з підписами керівника, головного бухгалтера та відміткою Казначейства (на загальну суму 4308,1 млн. гривень).

Лише 10 із 20 вугледобувних підприємств надали «Звіт про надходження та використання коштів загального фонду» (на загальну суму 4400,8 млн. грн.) і «Звіт про заборгованість за бюджетними коштами» за КПКВК 1101110 з підписами керівника, головного бухгалтера та відміткою Казначейства. Ще 8 підприємств надали звітність Міненерговугіллю в електронному вигляді. Щодо 2-х підприємств, які не надали річних звітів, до консолідованої річної звітності за 2014 рік були включені показники звітності, подані підприємствами Міненерговугіллю за II квартал 2014 року.

При підготовці проекту Державного бюджету України на 2015 рік Мінфіном та Урядом не враховані пропозиції Міненерговугілля щодо виділення на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції бюджетних коштів у сумі **9,3 млрд. гривень. Видатки на це взагалі не передбачалися.** Лише після численних протестів і страйків працівників вугледобувних підприємств у зв'язку із заборгованістю із заробітної плати Уряд у квітні 2015 року ініціював зміни до державного бюджету щодо виділення на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції **400,0 млн. гривень.**

Підприємства, що перевірялися (ДП «Красноармійськвугілля», ДП «ШУ «Південнодонбаське № 1», ДП «Селидіввугілля», ДП «Волиньвугілля», ДП «Львіввугілля»), у 2012-2014 роках **використали 7769,0 млн. грн., або 24,1 відс. бюджетних коштів** за КПКВК 1101110 «Державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції».

З порушенням законодавства та неефективно цими підприємствами використано 852,8 млн. грн. (590,1 млн. грн. і 262,7 млн. грн. відповідно).

Зокрема, кошти використовувалися в обсягах, що перевищували передбачені Порядком № 153; на оплату праці – в обсягах, які не обліковувались у Казначействі як бюджетні зобов'язання; через несвоєчасні розрахунки за електроенергію оплата здійснювалася за більш високими тарифами; кошти використовувалися на оплату праці працівників підрозділів підприємства, які безпосередньо не здійснюють видобуток вугілля, а також посади яких не передбачені відомчими методичними документами.

Нестабільний фінансовий стан вугледобувних підприємств зумовлений переважно неефективною системою збуту готової продукції. За відсутності належного контролю з боку Міненерговугілля та його бездіяльності підприємства реалізовували вугілля комерційним структурам за цінами, які були нижче собівартості, і навіть нижче, ніж ціна, за якою ця продукція відпускалася державному підприємству «Вугілля України».

Як наслідок, у 2012-2014 роках **втрата надходжень і збитки лише п'яти підприємств, які перевірялися, від реалізації продукції за заниженими цінами, за розрахунками, становили 1250,6 млн. грн.:** ДП «Красноармійськвугілля» – 11,2 млн. грн.; ДП «ШУ «Південнодонбаське № 1» – 464,8 млн. грн.; ДП «Селидіввугілля» – 551,4 млн. грн.; ДП «Волиньвугілля» – 75,0 млн. грн.; ДП «Львіввугілля» – 148,2 млн. гривень.

Погіршувалися фінансово-економічні показники діяльності цих підприємств, зокрема, збільшувалася собівартість їх продукції та збитковість, що призводило до збільшення бюджетних видатків на державну підтримку підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції.

У 2012-2014 роках розподіл та управління бюджетними коштами за КПКВК 1101110 у Міненерговугілля забезпечувала галузева комісія, утворена

наказом Міністерства від 28.03.2011 № 29. Проте **Міненерговугілля** утворило галузеву комісію з перевищенням своїх повноважень, визначених Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» і Положенням про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, затвердженим Указом Президента України від 06.04.2011 № 382/2011, оскільки надало їй владно-розпорядчі функції для розподілу коштів державного бюджету на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції.

Утворення Міненерговугіллям галузевої комісії не передбачалося і Порядком № 153. Більше того, аудитом встановлено, що її повноваження фактично дублюють повноваження такого структурного підрозділу Міненерговугілля, як фінансово-економічний департамент (до 17.06.2014 – департамент економіки та фінансів). Цей структурний підрозділ у період, що перевірявся, був відповідальним виконавцем бюджетної програми щодо часткового покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції, а також здійснював організаційно-технічне забезпечення діяльності галузевої комісії, що було визначено положенням про неї.

За результатами аудиту, Колегія Рахункової палати рекомендувала:

- Кабінету Міністрів України:

прискорити затвердження Концепції Державної цільової економічної програми реформування вугільної промисловості на 2015-2020 роки та передбаченої нею державної програми;

зобов'язати Міненерговугілля прискорити роботу з підготовки законопроекту «Про державну підтримку вугільної галузі»;

внести зміни до Порядку використання бюджетних коштів за бюджетною програмою щодо державної підтримки вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції, які б передбачали взаємозв'язок між обсягами бюджетного фінансування підприємств та конкретними результатами використання бюджетних коштів; критерії фінансового оздоровлення вугледобувних підприємств; необхідність коригування місячних обсягів бюджетних коштів залежно від фактичних показників діяльності підприємства тощо.

- Міністерству енергетики та вугільної промисловості України:

підготувати та подати Уряду на затвердження зміни та доповнення до Порядку використання бюджетних коштів за бюджетною програмою на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції. При цьому передбачити взаємозв'язок між обсягами бюджетного фінансування вугледобувних підприємств та конкретними результатами використання бюджетних коштів; критерії фінансового оздоровлення вугледобувних підприємств (зменшення собівартості продукції, кредиторської заборгованості, збитків тощо); необхідність коригування місячних обсягів бюджетних коштів залежно від фактичних показників діяльності підприємства тощо;

ліквідувати галузеву комісію Міністерства енергетики та вугільної промисловості як таку, що дублює функції структурних підрозділів Міністерства і створена з перевищенням повноважень, визначених Положенням про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України;

привести Методичні рекомендації щодо прогнозування техніко-економічних показників діяльності вугледобувних підприємств, затверджені наказом Міненерговугілля від 17.11.2011 № 719, у відповідність із вимогами затвердженого Мінфіном Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 16 «Витрати»;

згідно з вимогами Порядку використання бюджетних коштів за КПКВК 1101110 погодити з Міністерством фінансів України галузеві методичні рекомендації з обліку витрат на виробництво готової вугільної продукції, затверджені наказом Міністерства від 31.01.2008 № 48;

забезпечити розроблення та затвердження Методики формування цін на енергетичне вугілля, виходячи з його калорійності, технологічної цінності та світових цін;

з метою покращення фінансового стану вугледобувних підприємств, зменшення їх збитків запровадити контроль за станом і ціною реалізації ними вугільної продукції та персональну відповідальність керівників підприємств за реалізацію вугілля комерційним структурам за цінами, які нижчі, ніж ціни, встановлені Міненерговугіллям;

зобов'язати ДП «Львіввугілля» переглянути умови договору із постачальником електроенергії (ЛФ ДП «РЕМ») щодо обов'язковості доступу ДП «Львіввугілля» до засобів обліку електроенергії, згідно з показниками яких здійснюється оплата спожитої їм електроенергії;

визначати у паспорті бюджетної програми належні результативні показники, які б достовірно характеризували заходи, що здійснюються;

вжити заходів щодо усунення усіх виявлених недоліків і порушень.

З повагою

Голова



Р.М. Магута