



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 16 травня 2017 року № 11-2

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерству енергетики та вугільної промисловості України на реструктуризацію вугільної промисловості

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, передбачених Міністерству енергетики та вугільної промисловості України на реструктуризацію вугільної промисловості. За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. У 2014–2016 роках Міністерство енергетики та вугільної промисловості України (далі – Міненерговугілля) не забезпечило законного, ефективного та результативного використання коштів державного бюджету, передбачених на реструктуризацію вугільної промисловості за бюджетною програмою за КПКВК 1101070.

Послідовне та цілеспрямоване виконання заходів з реструктуризації вугільної промисловості у зазначеному періоді не стало реальним пріоритетом у діяльності Міненерговугілля. Початкові обсяги фінансування протягом кожного бюджетного року зменшувалися (у 2014 році – у 2,8 раза, у 2015 році – у 4,3 раза, у 2016 році – у 5,4 раза) та перерозподілялися на користь інших поточних питань діяльності Міненерговугілля. Так, лише у 2015–2016 роках **1062,0 млн грн бюджетних коштів** за КПКВК 1101070 Урядом і Міненерговугіллям **було перерозподілено** на виплати заборгованості із заробітної плати шахтарів, оскільки при затвердженні законів про державний бюджет кошти за відповідною бюджетною програмою у достатньому обсязі не планувалися.

У 2014–2016 роках **фактичний обсяг бюджетного фінансування заходів з реструктуризації вугільної промисловості становив 667,5 млн грн** (лише 22,4 відс. від початкових бюджетних призначень, визначених законами про державний бюджет). **Фінансування робіт з ліквідації вугільних шахт у значно менших обсягах від показників, передбачених проектами, призводить до збільшення термінів і вартості робіт за проектами і, як наслідок – до**

додаткового навантаження на державний бюджет та неефективного використання бюджетних коштів.

Залишаються нерозв'язаними також і соціальні проблеми, які виникали і були обумовлені погіршенням стану вугледобувних підприємств.

Діяльність Міненерговугілля протягом вказаного періоду не забезпечила реального реформування вугледобувної галузі. Як наслідок, **не досягнута мета бюджетної програми** – підвищення ефективності функціонування вугільної промисловості.

2. Цілісна система нормативно-правового та програмного забезпечення питань реструктуризації вугільної промисловості не створена. Протягом тривалого часу не розроблено цілого ряду законів, необхідність прийняття яких була визначена у відповідних програмних документах. Зокрема, це стосується проектів законів «Про порядок ліквідації вугледобувних підприємств та соціальний захист вивільнених працівників», «Про оптимізацію видатків на ліквідацію вуглевидобувних підприємств», «Про державну підтримку вугільної галузі» тощо.

На рівні програмного регулювання питання реструктуризації вугільної промисловості на сьогодні визначається лише декларативно, що не сприяє ефективному та результативному виконанню заходів у цій сфері. Зокрема, не розроблено та не затверджено нової державної програми закриття неперспективних вугільних шахт і розрізів, торфодобувних підприємств і галузевої програми розвитку вугільної промисловості України. Це також негативно вплинуло на процес реструктуризації вугільної галузі.

Порядок ліквідації збиткових вугледобувних та вуглепереробних підприємств, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27.08.97 № 939, містить неефективні механізми такої ліквідації, оскільки передбачає складні і тривалі процедури (в т.ч. створення нових юридичних осіб) та значні витрати коштів державного бюджету.

3. Станом на початок 2014 року Міненерговугілля за рахунок коштів державного бюджету за КПКВК 1101070 фінансувало через ДП «ОК «Укрвуглереструктуризація» виконання робіт з ліквідації 84 гірничих підприємств (шахт). До цього часу вже мали бути завершені роботи з ліквідації **36 шахт**. При цьому щодо 6 шахт роботи повинні були завершитися ще 6–14 років тому.

Внаслідок військової агресії на сході України **наприкінці 2014 року 67 шахт**, на яких у попередні періоди за рахунок коштів держбюджету були здійснені заходи щодо їх ліквідації (6019,2 млн грн), **опинилися на тимчасово окупованій території**. Їх бюджетне фінансування було припинене в установленому порядку.

З 2015 року здійснювалися роботи з ліквідації 17 шахт, розташованих на підконтрольній українській владі території. Залишкова вартість робіт на цих об'єктах на початок 2015 року становила 798,5 млн грн (42,9 відс. від кошторисної вартості робіт). Було **завершене виконання робіт лише за трьома проектами** ліквідації шахт загальною вартістю 126,9 млн гривень.

Загалом ДП «ОК «Укрвуглереструктуризація» протягом періоду, який перевірявся, використано 225,3 млн гривень.

У 2014–2016 роках Міненерговугіллям ще фінансувалися заходи з підготовки до ліквідації ДП «Шахта № 1 «Нововолинська» і ДП «Шахта «Візейська». На це було витрачено 92,8 млн гривень.

За рахунок коштів за КПКВК 1101070 також фінансувалися заходи з утримання водовідливних комплексів, будівництво і реконструкція яких передбачені проектами ліквідації шахт. Ці роботи забезпечувало ДП «Укршахтгідрозахист». **У 2014–2015 роках внаслідок військової агресії 15 із 17 водовідливних комплексів підприємства опинилися на тимчасово невідконтрольній українській владі території.** Їх фінансування було припинено в установленому порядку. З 05.06.2015 до складу підприємства входять лише два водовідливні комплекси, які розташовані на території Луганської області, та апарат управління в м. Києві. За період, який перевірявся, ДП «Укршахтгідрозахист» було використано 77,7 млн гривень.

Як окрема юридична особа в режимі відкачування води (для недопущення підтоплення діючих шахт) працює ДП «Шахта ім. Д.С. Коротченка», витрати теж здійснюються за рахунок коштів держбюджету (9,2 млн гривень).

4. Міненерговугілля в порушення норм Закону України «Про управління об'єктами державної власності» (стаття 6) не забезпечило призначення керівників підприємств вугільної галузі, які б на стабільній основі могли ними ефективно управляти. У 2014–2016 роках керівництво ДП «Шахта «Візейська», ДП «Шахта № 1 «Нововолинська», ДП «Укршахтгідрозахист» і ДП «ОК «Укрвуглереструктуризація» здійснювали переважно виконувачі обов'язків директора, контракти з ними не укладалися, отже, персональні зобов'язання керівника та відповідальність за результати діяльності підприємства встановлені не були.

5. Планування видатків державного бюджету, передбачених на реструктуризацію вугільної промисловості, здійснювалося Міненерговугіллям і Мінфіном безсистемно та недостатньо обґрунтовано і не забезпечило вирішення питань реформування галузі.

Потреба в коштах державного бюджету на здійснення заходів з реструктуризації вугільної промисловості у 2014–2016 роках визначалась Мінфіном і Міненерговугіллям в обсягах, які були значно меншими від фактичної потреби. Згідно із законами про державний бюджет (із змінами) ця потреба була задоволена в сумі 807,5 млн грн: у 2014 році – 403,8 млн грн, у 2015 році – 281,9 млн грн, у 2016 році – 121,8 млн грн (лише на 14,7 відсотка).

Плановий обсяг фінансування за КПКВК 1101070 наприкінці кожного бюджетного року коригувався до вже здійснених видатків.

Кошти спеціального фонду держбюджету за КПКВК 1101070 становили лише 4,8 млн грн і на фінансування робіт з реструктуризації вугледобувних підприємств не використовувалися.

Назва бюджетної програми за КПКВК 1101070 не у повній мірі відображає фактичний зміст заходів, які виконуються. Заходи з «реструктуризації торфодобувної промисловості» за нею не реалізовувалися.

6. Міненерговугіллям і Мінфіном у 2014–2016 роках під час оформлення документів, які застосовуються у бюджетному процесі, не дотримано встановлених чинним законодавством термінів і вимог щодо їх складання, що є порушенням бюджетної дисципліни. Як наслідок, зменшено строки фактичного виконання заходів бюджетної програми.

У 2014 році паспорт бюджетної програми та зміни до нього затверджено із запізненням на 39 і 77 днів відповідно. У 2015 році проект паспорта бюджетної програми за КПКВК 1101070 подано на затвердження із затримкою на 58 днів, спільний наказ про його затвердження підписано із запізненням на 67 днів. Упродовж року до паспорта двічі вносилися зміни із запізненням на 33 та 112 днів. У 2016 році паспорт бюджетної програми затверджений із запізненням на 127 днів, а зміни до нього у листопаді – на 92 дні.

Паспорти бюджетної програми не містили належної та повної інформації про бюджетну програму. Такий стан справ ускладнює проведення на їх основі реального моніторингу і контролю за ефективністю виконання бюджетної програми.

У 2014–2016 роках Міненерговугіллям та Мінфіном не забезпечено своєчасного узгодження переліку робіт (послуг) і витрат за проектами ліквідації вугледобувних і вуглепереробних підприємств. За таких умов наявність цього переліку була суто формальною. Зокрема, у 2014 році перелік робіт доопрацьовувався майже одинадцять місяців і остаточно був погоджений лише у листопаді. У 2015 році перелік робіт погоджено у квітні. У 2016 році – лише у червні.

7. Міненерговугіллям, ДП «Шахта № 1 «Нововолинська» та ДП «Шахта «Візейська» не забезпечено у визначені терміни підготовки шахт до ліквідації, діяльність підприємств здійснювалась з численними порушеннями вимог чинного законодавства. Зокрема, ДП «Шахта № 1 «Нововолинська» у визначені терміни не проведено скорочення чисельності працівників, доробки підготовлених гірничими роботами запасів вугілля, виконання робіт з підготовки та списання запасів вугілля. Не забезпечено вчасного розроблення проекту ліквідації шахти, відсутність якого унеможливило початок робіт з ліквідації підприємства.

ДП «Укршахтгідрозахист» не вживалися дієві заходи щодо забезпечення надійної роботи водовідливних комплексів. Коригування технічної документації на водовідливні комплекси шахт «Чорноморка» та «Кремінна» для встановлення на них насосних агрегатів меншої потужності здійснено підприємством лише у 2016 році.

8. Міненерговугіллям та одержувачами бюджетних коштів при виконанні у 2014–2016 роках заходів з реструктуризації вугільної промисловості з порушенням вимог чинного законодавства використано 477841,7 тис. грн, у т. ч. не за цільовим призначенням – 9995,9 тис. грн,

заподіяно збитків державному бюджету на 24753,4 тис. гривень. Ще **4050,3 тис. грн** одержувачами бюджетних коштів **витрачено непродуктивно, а 1857,8 тис. грн – неефективно.**

Зокрема, Міненерговугіллям і Мінфіном у порушення вимог Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реструктуризації вугільної та торфодобувної промисловості, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2011 № 236, до погодження в установленому порядку переліку робіт (послуг) і витрат за проектами ліквідації вугледобувних і вуглепереробних підприємств спрямовано 432522,2 тис. грн (2014 рік – 385287,2 тис. грн, 2015 рік – 47235,0 тис. гривень).

Через відсутність належного контролю з боку Міненерговугілля та регіональних органів Казначейства ДП «ОК «Укрвуглереструктуризація» у 2014–2015 роках за рахунок коштів держбюджету сплатило 9758,5 тис. грн кредиторської заборгованості, яка в органах Казначейства зареєстрована не була і паспортом бюджетної програми не передбачалась. Тобто кошти використані не за цільовим призначенням. Підприємство також використало 237,4 тис. грн на виконання науково-дослідних робіт із розроблення галузевих нормативних документів, що не було передбачено планом використання бюджетних коштів і, відповідно, є нецільовим їх використанням.

Крім того, через неефективне господарювання та несвоєчасність розрахунків і, як наслідок, стягнення їх у судовому порядку підприємство сплатило 393,5 тис. грн бюджетних коштів на компенсації та судові збори. Отже, державному бюджету завдано збитків на цю суму.

Внаслідок відсутності належного контролю з боку Міненерговугілля на утримання ДП «ОК «Укрвуглереструктуризація» як служби замовника було використано на 23132,1 тис. грн бюджетних коштів більше, ніж визначено нормативними документами у сфері будівництва, тобто з порушенням вимог законодавства. Відповідно, державному бюджету було заподіяно збитків на 23132,1 тис. гривень.

Через несанкціоноване підключення до електромережі ДП «Шахта ім. Д.С. Коротченка», яке повністю утримується за рахунок коштів державного бюджету, сторонніх споживачів і крадіжки ними електричної енергії державному бюджету, за розрахунками, було заподіяно збитків на суму 924,3 тис. гривень. ДП «Шахта «Візейська» також допущено витрачання бюджетних коштів на оплату електроенергії, спожитої сторонніми споживачами, на суму 153,5 тис. грн, внаслідок чого державному бюджету завдано збитків.

ДП «Укршахтгідрозахист» за рахунок коштів державного бюджету придбало обладнання (насосний агрегат) за завищеними цінами. Орієнтовно сума переоплати становить близько 150 тис. грн, що для державного бюджету є збитком.

З порушенням законодавства у сфері державних закупівель ДП «Шахта № 1 «Нововолинська» у 2015 році використано 10570,2 тис. гривень.

ДП «Укршахтгідрозахист» непродуктивно витратило 3931,2 тис. грн, які спрямовано на ремонти насосних агрегатів, що вичерпали свій строк експлуатації і мали бути замінені на нові. ДП «Шахта № 1 «Нововолинська» за ремонт шести електродвигунів, які надалі безоплатно передано іншому державному підприємству, сплачено 119,1 тис. гривень. Отже, ці кошти також використано непродуктивно.

До штатних розписів ДП «Шахта ім. Д.С. Коротченка» включались не передбачені проектом ліквідації посади працівників, які не були задіяні в підготовці підприємства до ліквідації. Виплачена заробітна плата з нарахуваннями таким працівникам у 2014–2016 роках становила 1857,8 тис. грн, що є неефективним використанням коштів держбюджету.

Незважаючи на обмеженість фінансових ресурсів у цьому періоді, **Міненерговугіллям до держбюджету повернено 47341,7 тис. грн, що свідчить про неефективне управління бюджетними коштами.**

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, передбачених Міністерству енергетики та вугільної промисловості України на реструктуризацію вугільної промисловості затвердити.

2. Поінформувати Верховну Раду України про результати аудиту та рекомендувати розглянути їх на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки.

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

- прискорити розроблення та затвердження нормативно-правових актів щодо реструктуризації вугільної галузі, що передбачені оновленою Енергетичною стратегією України на період до 2030 року;

- внести зміни до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реструктуризації вугільної та торфодобувної промисловості, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2011 № 236, з метою вирішення питання фінансування витрат на утримання ліквідаційної комісії гірничого підприємства, що ліквідується;

- внести зміни до Порядку ліквідації збиткових вугледобувних та вуглепереробних підприємств, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.08.97 № 939, передбачивши, зокрема, що роботи з підготовки шахти до ліквідації і реалізації проекту ліквідації виконуються безпосередньо вугледобувним підприємством, у складі якого перебуває така шахта, без виділення її в окреме державне підприємство.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерству енергетики та вугільної промисловості України на реструктуризацію вугільної

промисловості надіслати Міністерству енергетики та вугільної промисловості України і рекомендувати вжити заходів щодо:

- призначення керівників підприємств вугільної галузі відповідно до Закону України «Про управління об'єктами державної власності»;

- розробити та подати на затвердження Кабінету Міністрів України зміни до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реструктуризації вугільної та торфодобувної промисловості, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2011 № 236, з метою вирішення питання фінансування витрат на утримання ліквідаційної комісії гірничого підприємства, що ліквідується;

- розробити та подати на затвердження Кабінету Міністрів України зміни до Порядку ліквідації збиткових вугледобувних та вуглепереробних підприємств, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.08.97 № 939, передбачивши, зокрема, що роботи з підготовки шахти до ліквідації і реалізації проекту ліквідації виконуються безпосередньо вугледобувним підприємством, у складі якого перебуває така шахта, без виділення її в окреме державне підприємство;

- прискорити розроблення нормативно-правових актів, спрямованих на реструктуризацію вугільної галузі;

- привести назву бюджетної програми за КПКВК 1101070 у відповідність із фактичним змістом заходів, які виконуються;

- забезпечити визначення в паспорті бюджетної програми за КПКВК 1101070 належних результативних показників, які б достовірно характеризували заходи, що здійснюються за цією програмою;

- визначити із залученням фахівців у сфері енергетики, а також представників енергопостачальної організації точні обсяги збитків, завданих державі через несанкціоноване підключення сторонніх споживачів до шахтної енергомережі ДП «Шахта ім. Д.С. Коротченка»;

- вжити заходів щодо приведення наявного на водовідливних комплексах шахт «Чорноморка» та «Кремінна» обладнання у відповідність із відкоригованими технологічними паспортами функціонування цих комплексів;

- посилити контроль за використанням коштів державного бюджету;

- забезпечення усунення всіх виявлених недоліків і порушень.

5. Оприлюднити рішення Рахункової палати, результати його розгляду об'єктами контролю та Звіт на офіційному веб-сайті.

6. Надіслати матеріали в частині виявлених фактів правопорушень до Національної поліції України.

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Зарембу І. М.

Т. в. п. Голови Рахункової палати

О.С. Яременко