



РАХУНКОВА ПАЛАТА

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

27.08.2018 № 04-1999

На № _____ від _____

Прем'єр-міністру України

Гройсману В. Б.

Щодо аудиту ефективності
використання коштів держбюджету,
передбачених на будівництво і
реконструкцію ГАЕС

Шановний Володимире Борисовичу!

На засіданні Рахункової палати 09 серпня 2018 року було розглянуто та затверджено Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на будівництво та реконструкцію гідроакумуючих електростанцій та управління об'єктами державної власності у сфері гідроенергетики.

Згідно з вимогами частини третьої статті 39 Закону України «Про Рахункову палату» надсилаємо відомості у формі рішення Рахункової палати (додається) і просимо поінформувати про вжиті за результатами його розгляду заходи.

Додаток: на 9 арк.

З повагою

Голова

В. В. Пацкан

ДЕПАРТАМЕНТ ДОКУМЕНТООБІГУ ТА КОНТРОЛЮ
СЕКРЕТАРІАТУ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
№ 34599/0/1-18 від 30.08.2018

37

09:52:21



27.08.2018



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 09 серпня 2018 року № 21-1

м. Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на будівництво та реконструкцію гідроакумуючих електростанцій та управління об'єктами державної власності у сфері гідроенергетики

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 на будівництво та реконструкцію гідроакумуючих електростанцій та управління об'єктами державної власності у сфері гідроенергетики.

За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Міністерством енергетики та вугільної промисловості України (далі – Міненерговугілля) у II півріччі 2015 року, 2016–2017 роках і I кварталі 2018 року не забезпечено повною мірою реалізації державної політики в електроенергетичному комплексі, зокрема, щодо розвитку гідроакумуючих потужностей, а також ефективного управління об'єктами державної власності в електроенергетичному комплексі.

Визначені проектами будов та реконструкції гідроакумуючих електростанцій (далі – ГАЕС) строки не дотримувались, що призводило до їх подовження. Як наслідок, вартість реалізації проектів значно збільшувалася. Передбачені проектами техніко-економічні показники не досягнуто.

Залучені в рамках угод з міжнародними фінансовими організаціями (далі – МФО) кредитні кошти були вагомим джерелом фінансування заходів з реконструкції об'єктів гідроенергетики і їх питома вага постійно зростала (із 40,6 до 57,7 відсотків). При тому, що Міненерговугіллям було забезпечене законне використання цих коштів, процес планування видатків був недостатньо обґрунтованим, а в окремих випадках здійснювався з порушенням вимог чинного законодавства.

Міненерговугіллям не забезпечено належного управління реалізацією інвестиційного проекту реабілітації гідроелектростанцій, а також контролю за своєчасністю та повнотою його виконання. Як наслідок, за вказаний період було використано лише 46,6 відс. передбачених на ці цілі коштів МФО.

Міненерговугіллям також не забезпечено повною мірою виконання покладених на нього функцій і завдань щодо управління об'єктами державної власності в частині затвердження стратегічних планів розвитку ДП «НАЕК «Енергоатом» і ПрАТ «Укргідроенерго» та їх інвестиційних планів на середньострокову перспективу (три – п'ять років).

У порушення вимог чинного законодавства Міненерговугіллям не забезпечено створення наглядових рад на ДП «НАЕК «Енергоатом» та ПрАТ «Укргідроенерго», що призвело до послаблення контролю за діяльністю їх керівників.

2. У періоді, який перевірявся, законодавство у сфері електроенергетики змінювалося, однак врегулювання питань розвитку гідроенергетики залишилося недосконалим. Зокрема, на законодавчому рівні залишаються невизначеними поняття «гідроелектростанція», «велика гідроелектростанція», «гідроакumuлююча електростанція», а також роль та місце цих об'єктів у галузі електроенергетики.

Також у порушення вимог статті 3 Закону України від 17.03.2011 № 3166 «Про центральні органи виконавчої влади» Кабінет Міністрів України більше трьох років не реалізовував свої повноваження щодо затвердження Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України.

Окремі пункти затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.03.2017 № 208 Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України не кореспондують з нормами Закону України від 21.09.2006 № 185 «Про управління об'єктами державної власності», що створює передумови для неефективного виконання покладених на Міністерство завдань і функцій.

3. Заходи з реконструкції та будівництва об'єктів гідроенергетики виконуються в умовах недосконалого стратегічного планування і програмного забезпечення, що ускладнює їх реалізацію.

Незважаючи на те, що виконання заходів з розвитку гідроенергетики визначалося в Енергетичних стратегіях України на період до 2030 року і до 2035 року як пріоритетний напрям, проте конкретних джерел і механізмів залучення коштів на їх фінансування не передбачалося.

Затверджена Мінпаливенерго у 2010 році Галузева програма реконструкції гідроелектростанцій і будівництва нових об'єктів гідроенергетики на період до 2020 року недосконала і неконкретна. В ній не визначено обсягів та джерел фінансування заходів. Протягом терміну дії зміни до неї не вносились. План заходів щодо її виконання був складений та затверджений Міненерговугіллям лише на 2014 рік.

Стан звітування Міненерговугіллям про виконання заходів Галузевої програми є незадовільним. Звіти про виконання цієї програми за 2016 та 2017 роки Міненерговугіллям не складались.

Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.07.2016 № 552-р Програма розвитку гідроенергетики на період до 2026 року складена з порушенням вимог Закону України від 18.03.2004 № 1621 «Про державні цільові програми» та Порядку розроблення та виконання державних цільових програм, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 106, оскільки не містить усіх необхідних складових та елементів, передбачених для державних цільових програм. Державний замовник та механізм контролю і звітування за її виконанням не визначено взагалі.

4. Стан реагування Міненерговугіллям на рекомендації, надані Рахунковою палатою за результатами двох попередніх аудитів, незадовільний. У повному обсязі заходів з реалізації рекомендацій Рахункової палати не вжито. До виконання окремих рекомендацій Міненерговугілля поставилось формально. При цьому Міненерговугілля реагувало на зауваження Рахункової палати стосовно виявлених недоліків і порушень лише після її неодноразових звернень.

5. Міненерговугіллям і Мінфіном у II півріччі 2015 року, 2016–2017 роках і I кварталі 2018 року під час оформлення документів, які застосовуються у бюджетному процесі, не дотримано встановлених чинним законодавством термінів і вимог щодо їх складання, що є порушенням бюджетного законодавства.

Паспорти бюджетної програми за КПВКВ 1101600 «Реконструкція гідроелектростанцій ПАТ «Укргідроенерго» не містили усієї необхідної інформації та належних результативних показників. Несвочасне затвердження паспортів бюджетних програм скорочувало терміни виконання та оплату робіт. У порушення вимог частини 8 статті 20 Бюджетного кодексу України Міненерговугіллям і Мінфіном паспорт бюджетної програми за КПВКВ 1101610 «Будівництво Канівської ГАЕС» на 2016 рік та 2017 рік не затверджувався взагалі.

6. У періоді, який перевірявся, за рахунок коштів за КПВКВ 1101600 «Реконструкція гідроелектростанцій ПАТ «Укргідроенерго», 1101630 «Впровадження Програми реформування та розвитку енергетичного сектора» та 1101610 «Будівництво Канівської ГАЕС» на виконання заходів з реконструкції та будівництва об'єктів гідроенергетики, з урахуванням змін, держбюджетом було передбачено 3456,6 млн грн, з яких в цілому використано 1289,8 млн грн, або лише 37,3 відсотка. На Київську ГАЕС використано 124,4 млн гривень. На будівництво Канівської ГАЕС державним бюджетом (зі змінами) було передбачено в 2015 році 30,5 млн грн, однак протягом року фінансування за КПВКВ 1101610 так і не

було розпочато у зв'язку із неукладанням кредитної угоди з Міжнародним банком реконструкції та розвитку.

Планування заходів та обсягів фінансування щодо реконструкції Київської ГАЕС здійснювалось недостатньо обґрунтовано.

Через недоліки проекту реконструкції Київської ГАЕС обладнання на загальну суму 15,5 млн грн після його придбання п'ять років зберігалось на складі. Монтаж та введення його в експлуатацію стали можливими після коригування проекту та включення до нього заходів зі створення окремої споруди для встановлення зазначеного обладнання.

Мінфіном та Міненергуюгіллям не забезпечено ефективного управління коштами МФО. Виявлено факти перевищення строків опрацювання платіжних документів від 3 до 26 робочих днів (на загальну суму 5,2 млн дол. США).

Джерелом фінансування заходів з реконструкції Київської ГАЕС були власні кошти та кошти МФО. Усього у досліджуваний період на ці цілі використано 163,7 млн грн (124,4 млн грн коштів держбюджету та 39,3 млн грн власних коштів).

7. Протягом досліджуваного періоду за рахунок усіх джерел фінансування на заходи щодо розвитку Київської, Ташлицької, Дністровської та Канівської ГАЕС використано 4549,7 млн гривень. З них: на реконструкцію Київської ГАЕС – 163,7 млн грн (у т. ч. 124,4 млн грн – кошти держбюджету; 39,3 млн грн – власні кошти ПрАТ «Укргідроенерго»); на будівництво Ташлицької ГАЕС – 175,8 млн грн власних коштів ДП «НАЕК «Енергоатом»; на будівництво Дністровської ГАЕС – 4170,3 мля грн та Канівської ГАЕС – 39,9 млн грн власних коштів ПрАТ «Укргідроенерго».

В Міненергуюгіллі, ДП «НАЕК «Енергоатом» і ПрАТ «Укргідроенерго» для здійснення внутрішнього контролю та аудиту використання коштів діють окремі процедури, створені і функціонують відповідні структурні підрозділи, робота яких проводиться на плановій основі.

8. За відсутності дієвого контролю з боку Міненергуюгілля ДП «НАЕК «Енергоатом» не забезпечено належного стану будівництва Ташлицької ГАЕС та управління державним майном, що використовується під час цього будівництва.

Через незадовільний стан фінансування будівництво Ташлицької ГАЕС здійснюється вже більше 37 років і, фактично, набуло статусу довгобуду. На сьогодні, на ГАЕС введено в експлуатацію лише два гідроагрегати. Роботи з введення в експлуатацію третього гідроагрегату тривають майже 11 років і на час проведення аудиту не завершені. Щодо гідроагрегатів № 4, № 5 та № 6 частково виконано лише монтажні роботи. З 2011 року єдиним джерелом фінансування будівництва Ташлицької ГАЕС є власні кошти ДП «НАЕК «Енергоатом».

Після закінчення визначеного проектом будови строку завершення будівництва (2010 рік) нового проекту будови не затверджено. За розрахунками генпроектувальника, орієнтовна кошторисна вартість будови за новим проектом збільшиться у чотири рази (до 14,3 млрд гривень).

У досліджуваному періоді за рахунок власних коштів ДП «НАЕК «Енергоатом» на зазначені цілі використано 175,8 млн грн, з них 160,8 млн грн – за застарілим проектом і титулом будови.

Міненерговугілля і ДП «НАЕК «Енергоатом» не забезпечили ефективного управління майном підприємства. На балансі відокремленого підрозділу «Южно-Українська АЕС» ДП «НАЕК «Енергоатом» перебувають об'єкти, які в його господарській діяльності тривалий час не використовуються, проте здійснюються витрати на їх утримання. Непродуктивні витрати становлять 1,6 млн грн власних коштів, використаних на оплату послуг з охороною таких об'єктів.

На складському зберіганні Южно-Української АЕС обліковуються товарно-матеріальні цінності, придбані у 2007–2016 роках за рахунок власних коштів ДП «НАЕК «Енергоатом», на загальну суму 24,5 млн гривень. У зв'язку з тривалим строком зберігання ці товарно-матеріальні цінності фізично та морально застаріли, отже, кошти на їх придбання використано неефективно.

9. Через незадовільний стан фінансування будівництво Дністровської ГАЕС, яка має стати найпотужнішою в країні, здійснюється більше 35 років. На сьогодні на ГАЕС введено в експлуатацію тільки 3 із 7 передбачених проектом гідроагрегати. З 2011 року єдиним джерелом фінансування заходів із завершення будівництва ГАЕС є власні кошти ПрАТ «Укргідроенерго».

Кабінетом Міністрів України проектна документація цього будівництва затверджувалася несвоєчасно. Так, проект першої черги цієї ГАЕС у складі трьох гідроагрегатів затверджено Урядом з більш ніж чотиримісячним перевищенням термінів, визначених Порядком затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2011 № 560.

Міненерговугілля з 2016 року титулами будов переносило строк завершення будівництва першої черги ГАЕС на більш пізні періоди, змінюючи завдання за роками. За таких обставин та через незабезпечення належного фінансування будівництва існують ризики зриву графіка пуску четвертого гідроагрегату ГАЕС в 2020 році.

У досліджуваному періоді на будівництво Дністровської ГАЕС ПрАТ «Укргідроенерго» використано 4170,3 млн грн власних коштів. Підприємством допущені випадки непродуктивного витрачання коштів на суму 0,8 млн грн (на оплату послуг оренди складських приміщень), а також неефективного використання коштів державного бюджету за минулі бюджетні періоди (2009 рік) на суму 0,9 млн грн, витрачених на обладнання, яке було введено в експлуатацію лише у 2015 та 2016 роках.

Згідно з проектною документацією завершення будівництва та введення в експлуатацію першої черги Дністровської ГАЕС буде можливим виключно за умови укріплення берегів р. Дністер на території Республіки Молдова, у межах буферного (нижнього) водосховища Дністровської ГАЕС. Виконання цих робіт обґрунтовано необхідністю забезпечення загальної стійкості схилів берегів (запобігання зсувів, водної ерозії тощо).

Однак до цього часу питання демаркації державного кордону України та Республіки Молдова у межах розташування буферного (нижнього) водосховища Дністровської ГАЕС не вирішено. Отже, залишається неврегульованим питання оформлення права на користування земельною ділянкою, розташованою на території Республіки Молдова, для здійснення робіт з укріплення берегів. Затягування із реалізацією зазначених заходів створює ризики призупинення будівництва Дністровської ГАЕС і відповідно можливих неефективних витрат у сумі 3,5 млрд гривень.

Залишається невирішеним також питання транспортування потужностей ГАЕС, які будуть збільшені після пуску четвертого гідроагрегату, до об'єднаної енергетичної системи України (ОЕС). Наявні високовольтні лінії електропередачі не розраховані на передавання такої потужності. Це призведе до непродуктивних витрат коштів на четвертий гідроагрегат.

10. Будівництво Канівської ГАЕС є одним із пріоритетних напрямів розвитку гідроенергетики України. Введення її в експлуатацію мало б забезпечити середньорічну еквівалентну природного газу та вугілля на загальну суму близько 2,3 млрд гривень. Проте через відсутність у необхідних обсягах фінансування на зазначені цілі капітальне будівництво до цього часу не розпочато.

Згідно з затвердженням у 2013 році проектом будівництва Канівської ГАЕС його кошторисна вартість становить 11922,5 млн грн, а строк будівництва – до 2020 року. Основним джерелом фінансування будівництва мають стати кредитні кошти (5,7 відсотка).

Міненергову ділям, Мінфіном та ПрАТ «Укргідроенерго» не було забезпечено залучення коштів МФО, кредитні угоди не уклалися, будівельні роботи на Канівській ГАЕС не розпочиналися. Як наслідок, єдиним джерелом фінансування проекту будови є власні кошти ПрАТ «Укргідроенерго», які в досліджуваному періоді на цей об'єкт було використано 39,9 млн гривень. За рахунок цих коштів оплачувалися проектні роботи, відведення земельної ділянки, проведення експертиз, податок на землю, археологічні дослідження тощо.

Низькі темпи будівництва об'єкта призводять до необхідності перегляду проекту зростання його вартості та строків виконання.

11. У періоді, який перевірявся, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП), не забезпечила затвердження тарифів ПрАТ «Укргідроенерго» і ДП «НАЕК «Енергоатом» на наступний календарний рік у терміни, які б

дозволяли їм своєчасно підготувати та погодити із заінтересованими державними органами фінансовий план. За таких умов фінансові плани ПрАТ «Укргідроенерго» та ДП «НАЕК «Енергоатом» затверджувалися Кабінетом Міністрів України несвоєчасно, з порушенням термінів, визначених статтею 75 Господарського кодексу.

Так, у порушення вимог статті 75 Господарського кодексу України, фінансовий план ПрАТ «Укргідроенерго» на 2015 та 2016 роки затверджено Урядом із запізненням на півроку, на 2017 рік – більш ніж на місяць. Так само з запізненням затверджувалися Урядом фінансові плани ДП «НАЕК «Енергоатом» на 2016 та 2017 роки, зокрема, майже на рік та більш ніж на сім місяців відповідно. На 2018 рік фінансові плани підприємств затверджено вчасно, проте вже через місяць подано проекти рішень щодо внесення змін до них.

Відсутність затвердженого основного планового документа на відповідний рік ускладнювала виконання підприємствами своїх функцій та статутних завдань.

12. Дії НКРЕКП щодо систематичного зменшення обрахованої підприємствами потреби і розміру інвестиційних складових тарифу призводили до неадекватності заходів із будівництва ГАЕС, передбачених інвестиційними програмами.

На 2016–2018 роки НКРЕКП схвалювало інвестиційні програми ПрАТ «Укргідроенерго» з обсягами капітальних інвестицій меншими, ніж було визначено в Програмі розвитку гідроенергетики на період до 2026 року, що створило передумови для невиконання запланованих Урядом заходів з розвитку ГАЕС.

Фактичні обсяги фінансування цих заходів були нижчими, ніж планувалось в інвестиційних програмах, що призвело до їх невиконання.

При плануванні ДП «НАЕК «Енергоатом» капітальних інвестицій на добудову Ташлицької ГАЕС не враховувались показники зазначеної програми та усі можливі джерела формування власних фінансових ресурсів.

Майже 18 років не вирішується питання належних розрахунків ДП «Енергоринок» з ДП «НАЕК «Енергоатом» і ПрАТ «Укргідроенерго» за вироблену ними електричну енергію. Щорічне збільшення заборгованості ДП «Енергоринок» негативно впливає на сталу роботу підприємств, зокрема у частині виконання інвестиційних програм. Станом на 01.06.2018 заборгованість ДП «Енергоринок» перед ДП «НАЕК «Енергоатом» становить 12,6 млрд грн, а перед ПрАТ «Укргідроенерго» – 0,9 млрд гривень.

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на передбачених на будівництво та реконструкцію гідроакumuлюючих станцій та управління об'єктами державної власності у сфері гідроенергетики затвердити.

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

- заслухати звіт Міністерства енергетики та вугільної промисловості України про стан реалізації Енергетичної стратегії України на період до 2035 року, зокрема, у частині виконання інвестиційних проектів щодо будівництва та реконструкції гідроакумулюючих електростанцій;

- переглянути Програму розвитку гідроенергетики на період до 2026 року, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.07.2016 № 552-р, та визначити її державного замовника, обов'язок звітування про стан її виконання та інші передбачені Законом України «Про державні цільові програми» складові;

- вжити заходів з прискорення вирішення міждержавною групою України та Республіки Молдова питання оформлення права користування ПрАТ «Укргідроенерго» земельною ділянкою на території Республіки Молдова, необхідною для реалізації проекту другої черги Дністровської ГАЕС у складі четвертого гідроагрегату в строк до 2020 року;

- доручити Міністерству енергетики та вугільної промисловості України спільно з ДП «НЕК «Укренерго» і ПрАТ «Укргідроенерго» вирішити питання будівництва високовольтних ліній електропередачі, які б гарантовано забезпечили передавання потужностей Дністровської ГАЕС в об'єднану енергетичну систему України;

- доручити Міністерству енергетики та вугільної промисловості України забезпечити підготовку та подання на затвердження проектів Урядових рішень, спрямованих на актуалізацію показників розвитку об'єктів гідроенергетики, визначених у стратегічній, програмних та планових Урядових документах;

- доручити Міністерству енергетики та вугільної промисловості України і НКРЕКП опрацювати питання щодо можливостей збільшення обсягів фінансування заходів з розвитку об'єктів гідроенергетики.

3. Поінформувати Раду національної безпеки і оборони України щодо потенційних ризиків у роботі Дністровського комплексного гідровузла, пов'язаних із невирішеністю питань демаркації державного кордону України і Республіки Молдова.

4. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Міністерству енергетики та вугільної промисловості України для вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень і недоліків зокрема:

- спільно з ДП «НАЕК «Енергоатом» активізувати роботу щодо залучення додаткових джерел фінансування на будівництво Ташлицької ГАЕС;

- відповідно до вимог чинного законодавства та норм Статутів ДП «НАЕК «Енергоатом» і ПрАТ «Укргідроенерго» утворити наглядові ради цих підприємств;

- забезпечити своєчасність складання, подання і затвердження паспортів бюджетних програм та визначати у них належні результативні показники, які б достовірно характеризували заходи, що здійснюються;

- забезпечити належну роботу із затвердження стратегічних планів розвитку ДП «НАЕК «Енергоатом» і ПрАТ «Укргідроенерго»;

- переглянути та актуалізувати Галузеву програму реконструкції гідроелектростанцій і будівництва нових об'єктів гідроенергетики на період до 2020 року, затверджену наказом Мінпаливенерго від 30.08.2010 № 337, з урахуванням пар. 10 р. 1 схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.07.2010 № 152-р Програми розвитку гідроенергетики на період до 2026 року;

- забезпечити своєчасність розгляду та оформлення документів на вибірку коштів позик, наданих міжнародними фінансовими організаціями відповідно до термінів, визначених наказом Міненерговугілля від 04.04.2017 № 263 «Про встановлення порядку розгляду та оформлення документів на вибірку коштів позик у рамках реалізації проектів, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями»;

- запровадити механізм контролю за раціональним та ефективним використанням державних коштів і майна підприємствами сфери управління Міністерства енергетики та вугільної промисловості України;

- розробити та затвердити план заходів з усунення виявлених аудитом Рахункової палати порушень та порушень;

- регулярно інформувати Рахункову палату про стан виконання її рекомендацій.

5. Направити Верховній Раді України інформацію про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на будівництво та реконструкцію гідроакумулюючих електростанцій та управління об'єктами державної власності у сфері гідроенергетики.

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

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Яремчука Ігоря Михайловича.

Голова Рахункової палати



В. В. Пацкан