

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішення Рахункової палати
від 27.10.2020 № 28-2

ЗВІТ

про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на ліквідацію та екологічну реабілітацію території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області

Київ 2020

Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням (стаття 98 Конституції України).

Організацію, повноваження і порядок діяльності Рахункової палати визначає Закон України від 02.07.2015 № 576 "Про Рахункову палату".

Цим Законом встановлено, що повноваження, покладені на Рахункову палату Конституцією України, здійснюються через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

Державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів.

Рахункова палата застосовує у своїй діяльності основні принципи діяльності Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), Європейської організації вищих органів фінансового контролю (EUROSAI) та Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю (ISSAI) у частині, що не суперечить Конституції та законам України.

ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА	6
1. ПЕРЕДУМОВИ ПРОВЕДЕННЯ АУДИТУ	10
1.1. Загальна соціально-економічна характеристика території, на якій розташовано смт Солотвино	10
1.2. Загальна оцінка стану фінансового забезпечення заходів щодо ліквідації та екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник"	14
2. АНАЛІЗ СТАНУ РЕАГУВАННЯ НА ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНІХ ЗАХОДІВ ДЕРЖАВНОГО ЗОВНІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ (АУДИТУ) РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ.....	16
3. ОЦІНКА СТАНУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ З ЛІКВІДАЦІЇ ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ РЕАБІЛІТАЦІЇ ТЕРИТОРІЇ ВПЛИВУ ГІРНИЧИХ РОБІТ ДЕРЖАВНОГО ПІДПРИЄМСТВА "СОЛОТВИНСЬКИЙ СОЛЕРУДНИК"	20
3.1. Правове підґрунтя діяльності.....	20
3.2. Стратегія діяльності та фінансові механізми її реалізації	24
4. ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ З ЛІКВІДАЦІЇ ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ РЕАБІЛІТАЦІЇ ТЕРИТОРІЇ ВПЛИВУ ГІРНИЧИХ РОБІТ ДЕРЖАВНОГО ПІДПРИЄМСТВА "СОЛОТВИНСЬКИЙ СОЛЕРУДНИК"	27
5. ОЦІНКА СТАНУ ПЛАНУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, А ТАКОЖ СТАНУ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ	31
5.1. Планування видатків бюджету	31
5.2. Стан використання бюджетних коштів	36
5.3. Оцінка стану внутрішнього контролю.....	42
ВИСНОВКИ.....	44
ПРОПОЗИЦІЇ.....	48
ДОДАТОКИ	50

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

бюджетна програма	– бюджетна програма "Ліквідація та екологічна реабілітація території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області", яка у 2018 році мала КПКВК 2801160, у 2019 році – КПКВК 2801160 / 1201080 (код бюджетної програми змінювався у зв'язку із передачею повноважень головного розпорядника бюджетних коштів від Мінагрополітики до Мінекономіки) та у 2020 році – КПКВК 1201080
Держводагентство	– Державне агентство водних ресурсів України
Держгеонадра	– Державна служба геології та надр України
Держекоінспекція	– Державна екологічна інспекція України
ДП "ВД Солерудліквідація"	– державне підприємство "Виробнича дирекція з ліквідації Солотвинського солерудника"
ДП "Солотвинський солерудник"	– державне підприємство "Солотвинський солерудник"
ДСНС	– Державна служба України з надзвичайних ситуацій
ЄС	– Європейський Союз
Загальнодержавна цільова програма № 4909	– Загальнодержавна цільова програма захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013–2017 роки, затверджена Законом України від 07.06.2012 № 4909
Закарпатська ОДА	– Закарпатська обласна державна адміністрація
Закон № 294	– Закон України від 14.11.2019 № 294 "Про Державний бюджет України на 2020 рік"
Закон № 2246	– Закон України від 07.12.2017 № 2246 "Про Державний бюджет України на 2018 рік"
Закон № 2629	– Закон України від 23.11.2018 № 2629 "Про Державний бюджет України на 2019 рік"
Інститут геологічних наук	– Інститут геологічних наук Національної академії наук України
Інститут соляної промисловості	– Національний Український науково-дослідного інститут соляної промисловості
Інститут телекомунікацій	– Інститут телекомунікацій і глобального інформаційного простору Національної академії наук України
Казначейство	– Державна казначейська служба України
КПКВК	– код програмної класифікації видатків та кредитування
КПКВК 1201080	– КПКВК 1201080 "Ліквідація та екологічна реабілітація території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області"
КПКВК 2801160	– КПКВК 2801160 "Ліквідація та екологічна реабілітація території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області"
МЗС	– Міністерство закордонних справ України
Мін'юст	– Міністерство юстиції України
Мінагрополітики	– Міністерство аграрної політики та продовольства України
Міндовкілля	– Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України

Мінекономіки	– Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України
Мінрегіон	– Міністерство розвитку громад та територій України
Мінфін	– Міністерство фінансів України
МНС	– Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (функціонувало до 2011 року)
Розпорядження № 107-р	– розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.03.2013 № 107-р "Про погодження пропозиції щодо ліквідації державного підприємства "Солотвинський солерудник"
Розпорядження № 357-р	– розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.03.2011 № 357-р "Про виділення коштів для проведення заходів з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації на території смт Солотвино Тячівського району Закарпатської області"
Розпорядження № 363-р	– розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 № 363-р "Про виділення коштів для завершення заходів до переселення мешканців смт Солотвино Тячівського району Закарпатської області, які проживають у прогнозованій зоні деформації земної поверхні"
Розпорядження № 414-р	– розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.06.2019 № 414-р "Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству аграрної політики та продовольства на 2019 рік"
Розпорядження № 829-р	– розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.10.2012 № 829-р "Про схвалення техніко-економічного обґрунтування "Ліквідація та екологічна реабілітація території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області"
Розпорядження № 954-р	– розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.10.2019 № 954-р "Деякі питання управління Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства об'єктами державної власності"
Розпорядження № 1101-р	– розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.11.2019 № 1101-р "Про передачу цілісних майнових комплексів державних підприємств, установ та організацій до сфери управління Фонду державного майна"
Розпорядження № 1833-р	– розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.09.2010 № 1833-р "Про виділення коштів Стабілізаційного фонду для здешевлення кредитів, фінансування інвестиційних проектів, загальнодержавних та державних цільових програм в агропромисловому комплексі, вирішення питань матеріально-технічного забезпечення бюджетних установ агропромислового комплексу"
Солотвинський солерудник	– територія гірничих виробок державного підприємства "Солотвинський солерудник"
ТОВ "Гірхімпром"	– товариство з обмеженою відповідальністю "Інститут гірничо-хімічної промисловості"
Тячівська РДА	– Тячівська районна державна адміністрація
ФДМУ	– Фонд державного майна України

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення аудиту: стаття 98 Конституції України, статті 4 та 7 Закону України "Про Рахункову палату", План роботи Рахункової палати на 2020 рік, затверджений рішенням Рахункової палати від 29.11.2019 № 34-1 (із змінами), і доручення департаменту та/або територіальному підрозділу для виконання повноважень члена Рахункової палати та забезпечення здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) від 03.06.2020 № 03-28.

Мета аудиту: встановлення фактичного стану справ і надання оцінки щодо продуктивності, результативності та економності використання у 2018 – 2019 роках та I півріччі 2020 року бюджетних коштів, виділених на ліквідацію та екологічну реабілітацію території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області, законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу, а також стану внутрішнього контролю розпорядника бюджетних коштів.

Предмет аудиту:

- кошти державного бюджету, спрямовані у 2018 році за КПКВК 2801160, у 2019 році та I півріччі 2020 року за КПКВК 1201080;
- нормативно-правові акти та інші документи, які регламентують діяльність з ліквідації та реабілітації території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник";
- документи, пов'язані із визначенням потреби в бюджетних коштах, їх управлінням та використанням;
- фінансова, бюджетна й інша звітність за 2018–2019 роки та I півріччя 2020 року, а також інформація про виникнення і розвиток ситуації на ДП "Солотвинський солерудник" та у смт Солотвино, дані щодо міжнародної технічної допомоги, персоналу, визначення стратегії, планів, програм діяльності та показників їх виконання (за більш тривалий період);
- матеріали контрольних заходів внутрішнього аудиту об'єкта контролю.

Обсяг бюджетних коштів, охоплених аудитом: 25 516,5 тис. грн, або 100 відс. планових видатків державного бюджету на 2018–2020 роки. Перевірений під час аудиту обсяг коштів становив 17 598,7 тис. грн (2018–2019 роки та I півріччя 2020 року).

Об'єкт аудиту: Мінекономіки.

Запити щодо надання інформації надсилалися Міндовкіллю, Мінекономіки, Мінрегіону, Мінфіну, Держводагентству, Держгеонадрам, Держекоінспекції, ДСНС, Казначейству, ФДМУ, Закарпатській ОДА, Тячівській РДА, Солотвинській селищній раді, Інституту геологічних наук, Інституту соляної промисловості, Інституту телекомунікацій, ДП "ВД Солерудліквідація", ТОВ "Гірхімпром".

Система критеріїв аудиту: застосовано сукупність критеріїв,

систематизованих за напрямими дослідження та характером причинного зв'язку¹ і спрямованих на виявлення ознак, достатніх для розкриття мети аудиту.

Критеріями аудиту є орієнтири, ідентифіковані як зразки для відповідних процесів, та вимоги, визначені нормативно-правовими актами.

Визначення критеріїв аудиту здійснено з урахуванням вимог Закону України "Про Рахункову палату"; Міжнародного стандарту вищих органів фінансового контролю (ISSAI) 300 "Основоположні принципи аудиту ефективності"; ідентифікації сфери ризиків, що досліджується; правового забезпечення сфери діяльності і виявлення показників, які вказують на відповідність нормативно-правовим актам; розпорядчих і локальних документів, аналітичних, звітних і статистичних матеріалів та виявлення для відповідних процесів норм, нормативів, планових показників.

Обрані критерії ґрунтуються на принципах надійності, об'єктивності, корисності, зрозумілості, порівняльності, повноти та прийнятності.

У сфері, що досліджується, ідентифіковано такі ризики:

➤ управлінські:

- невиконання рекомендацій Рахункової палати, наданих за результатами попередніх заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), що призвело до неефективного використання коштів державного бюджету;

- нормативно-правова неврегульованість окремих сфер діяльності, яка впливала на дотримання законності та повноту управлінських рішень, а також ефективність використання коштів державного бюджету;

- недостатність координації центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування й інших зацікавлених організацій, діяльність яких пов'язана з предметом аудиту та може забезпечити розв'язання проблеми;

- неактуальність розрахунків щодо реалізації визначених завдань (заходів), що зумовлює управлінські прорахунки під час планування діяльності;

- управлінські прорахунки під час планування діяльності, що спричиняє неефективне управління бюджетними коштами;

- несвоєчасність прийняття управлінських рішень, пов'язаних із використанням бюджетних коштів;

- недовіра окремих елементів системи внутрішнього контролю, що спричиняє несвоєчасну ідентифікацію ризиків у діяльності об'єкта аудиту та при використанні ним бюджетних коштів;

➤ фінансові:

- недотримання запланованих обсягів використання ресурсів під час виконання заходів, що призвело до зниження продуктивності використання бюджетних коштів;

- невиконання в повному обсязі запланованих заходів, що спричинило зниження результативності використання бюджетних коштів;

- виділення додаткового обсягу бюджетних коштів у зв'язку з перенесенням строків завершення виконання заходів, що створило передумови неекономного

¹ Під терміном "причинний зв'язок" розуміється зв'язок між дією і певним наслідком.

використання бюджетних коштів.

Критерії, які використовувалися під час аудиту:

- **щодо оцінки продуктивності використання бюджетних коштів:** встановлення співвідношення між результатами діяльності об'єкта аудиту і використаними для досягнення таких результатів фінансовими, матеріальними та трудовими ресурсами;

- **щодо оцінки результативності використання бюджетних коштів:** встановлення ступеня відповідності фактичних результатів діяльності об'єкта аудиту запланованим результатам;

- **щодо оцінки економності використання бюджетних коштів:** встановлення стану досягнення об'єктом аудиту запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

- **щодо оцінки законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень:** відповідність нормам чинного законодавства управлінських рішень, своєчасність і повнота їх прийняття;

- **щодо оцінки стану внутрішнього контролю:**

повнота як охоплення внутрішнім контролем процесів та процедур, що мають вплив на використання бюджетних коштів, законність, своєчасність та повноту прийняття управлінських рішень;

дієвість як здатність своєчасної ідентифікації ризиків, які мають вплив на ефективність використання бюджетних коштів, законність, своєчасність і повноту прийняття управлінських рішень, а також своєчасність реагування на ці ризики.

Методи збирання даних: аналіз матеріалів попередніх заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) Рахункової палати та стану реагування на висновки і пропозиції за результати цих заходів; моніторинг нормативно-правових актів та інших документів, які регламентують діяльність, пов'язану з предметом аудиту; моніторинг повідомлень у засобах масової інформації з питань аудиту; проведення контрольного заходу на об'єкті аудиту; надсилання запитів щодо надання інформації; аналіз матеріалів контрольних заходів внутрішнього аудиту об'єкта контролю.

Джерела інформації: матеріали попередніх аудитів Рахункової палати, пов'язаних з предметом аудиту; нормативно-правові акти та інші документи, які регламентують діяльність, що є предметом аудиту; документи щодо організації діяльності, планування, управління бюджетними коштами та їх використання; фінансова, бюджетна та інша звітність; матеріали контрольних заходів внутрішнього аудиту об'єкта контролю.

Методика та методи аудиту: застосовано загальні підходи та порядок дій, встановлені Законом України "Про Рахункову палату".

При здійсненні аудиту застосовувався передбачений Міжнародним стандартом вищих органів фінансового контролю (ISSAI) 300 "Основоположні

принципи аудиту ефективності" проблемно-орієнтований підхід, який досліджує, перевіряє та аналізує причини конкретних проблем або відхилень від критеріїв.

Водночас під час контрольного заходу додатково використано елементи аудиту відповідності.

Аудит проведено відповідно до його мети, визначеної системи критеріїв та у спосіб, передбачений аудиторськими процедурами.

Початкові обмеження щодо проведення аудиту (масштаб аудиту):

- *часові*: 2018–2019 роки та I півріччя 2020 року; за більший тривалий період – інформація про виникнення і розвиток ситуації на ДП "Солотвинський солерудник" та у смт Солотвино, а також дані щодо міжнародної технічної допомоги, персоналу, визначення стратегії, планів, програм діяльності та показників їх виконання;

- *територіальні*: м. Київ.

Термін проведення аудиту та особливості періоду проведення: проведення аудиту, оформлення його результатів, а також подання звіту на засідання Рахункової палати здійснено впродовж липня – жовтня 2020 року; захід державного зовнішнього фінансового контролю (аудит) проводився в умовах забезпечення вимог щодо запобігання поширенню захворювання гострої респіраторної хвороби COVID–19 (постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 № 211, наказ Секретаря Рахункової палати – керівника апарату від 16.03.2020 № 22 (із змінами, внесеними наказами від 03.04.2020 № 24 та від 23.06.2020 № 38), доручення заступника керівника апарату від 05.10.2020 № 36/08-2).

За результатами аудиту складено один акт, який підписано без застережень, при цьому Мінекономіки надано зауваження до акта листом від 18.08.2020 № 2122-10/51071-03, а також отримано листи на запити від:

Мінекономіки	від 12.06.2020 № 2612-06/36366-03, від 21.09.2020 № 2122-10/57381-03
Міндовкілля	від 05.10.2020 № 25/6-23/6807-20
Мінрегіону	від 18.09.2020 № 7/21/15714-20
Мінфіну	від 05.08.2020 № 06010-35-5/24073
Держводагентства	від 22.07.2020 № 4184/9/11-20, від 18.09.2020 № 5572/3/3/11-20
Держгеонадр	від 21.09.2020 № 14189/01/10-20
Держекоінспекції	від 20.09.2020 № 7907/2.2/6-20
ДСНС	від 24.07.2020 № 02-10790/162-2, від 16.09.2020 № 02-13586/162-2
Казначейства	від 12.08.2020 № 8-06/14086, від 11.09.2020 № 13-06-06/15924
ФДМУ	від 17.09.2020 № 10-57-18662
Закарпатської ОДА	від 24.07.2020 № 5526/0611
Тячівської РДА	від 24.07.2020 № 03-21/994/491, від 21.09.2020 № 03-19/1272/685
Солотвинської селищної ради	від 21.10.2020 № 408/02-21
Інституту соляної промисловості	від 18.09.2020 № 01-124
Інституту телекомунікацій	від 22.09.2020 № 161/22.09.20-1
Інституту геологічних наук	від 28.07.2020 № 73-338-1/6
ДП "ВД Солерудліквідація"	від 24.07.2020 № 101
ТОВ "Гірхімпром"	від 23.07.2020 № 01/361

1. ПЕРЕДУМОВИ ПРОВЕДЕННЯ АУДИТУ

1.1. Загальна соціально-економічна характеристика території, на якій розташовано смт Солотвино

Солотвино – селище міського типу Тячівського району Закарпатської області, розташоване на правому березі ріки Тиси, між Карпатськими гірськими хребтами Салаваном і Магурою, у 27 км від районного центру Тячів, поруч з українсько-румунським кордоном. Селище є кінцевим пунктом української ділянки залізниці, яка веде із с. Батьово, відповідно, пасажирських потягів, які прямують зі Львова на Закарпаття. Поблизу селища діє пункт контролю Солотвино на кордоні з Румунією.

Особливістю смт Солотвино було містоутворююче підприємство ДП "Солотвинський солерудник", діяльність якого забезпечувала щорічний видобуток 960 тис. тонн солі, робочі місця для 2 тис. працівників, вирішення соціально-побутових питань та значні відрахування до бюджету.

Довідково. Відповідно до паспорта територіальної громади селища Солотвино² станом на 01.01.2019:

- чисельність населення – 8 381 чол., у т. ч. дітей – 2 354 чол., громадян пенсійного віку – 1 927 чол. та працездатного населення – 4 100 чол., на підприємствах, в установах, організаціях усіх форм власності та господарювання працювало 1 010 чол. (25 відс.);

- на території селища розташовано 5 товариств з обмеженою відповідальністю; 4 приватних підприємства; 1 підприємство державної форми власності; відсутні підприємства сільськогосподарського виробництва; 10 бюджетних установ, що перебувають у комунальній власності; 9 медичних закладів (у т. ч. аптеки), 93 магазини (кафе), 2 ринки та ряд закладів побутового та комунального обслуговування населення;

- планові доходи місцевого бюджету у 2018 році становили 11 583,4 тис. грн, з них частка субвенцій та дотацій – 26,2 відс. (3 040,0 тис. гривень).

Солотвино широко відоме не тільки як місцезнаходження потужного родовища солі, але й як осередок розвитку рекреаційної діяльності.

Так, з 1968 і до 2010 року в соляних шахтах діяли підземні відділення обласної і республіканської алергологічних лікарень, де щороку проходили курс спелеотерапії (лікування в соляних копальнях) до 6,5 тис. хворих на бронхіальну астму та інші хронічні легеневі захворювання. Нині підземні відділення лікарень затоплені.

На західній частині солерудника з XII ст. видобували сіль відкритим і шахтним способами. Всі давні виробки затоплено. Внаслідок розчинення солей земна поверхня понизилася на 20-25 м та у виїмках утворилися озера під загальною назвою "Затон". Коли працювали соляні шахти (на східній частині солерудника), з них відкачували розсоли, які скидали в озера. На базі солоних озер побудовано приватні басейни³, які купанням у ропі (аналог водам

² Розміщено на офіційному сайті Солотвинської селищної ради [Електронний ресурс]. – Доступний з: <https://drive.google.com/file/d/1VrM9KXdw94fVvRR1NhpGcielGgLyNMei/view>.

³ Дані звіту з оцінки впливу на довкілля "Ліквідація негативних екологічних наслідків попередньої гірничої діяльності: видобування кухонної солі ділянка Центральна, Північна та Північно-Західна та влаштування спелеолікарні" (абзац перший сторінки 6 та абзац десятий сторінки 19), 2019 рік, розміщений на вебсайті Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля. Доступний з: <http://eia.menr.gov.ua/uploads/documents/3324/reports/8e8d5f55fe137c3b0bc4c50806af2cd2.pdf>.

Мертвого моря) доповнюють відпочинок численних туристів (понад 20 тис. осіб за сезон). Загалом туристичні послуги в селищі за різними даними надають близько 50-ти різноманітних будинків відпочинку.

Промислова розробка Солотвинського родовища кам'яної солі розпочалася у 1778 році. За весь час збудовано та діяло 9 рудників. **Відпрацьовано і затоплено сім шахт, суміжних із шахтами № 8 і № 9, які діяли останніми і розробка яких розпочата відповідно у 1886 та 1975 роках.** У цих шахтах видобувалась кам'яна сіль підземним способом у складних гірничо-геологічних умовах на глибині 450 метрів.

Видобування солі ДП "Солотвинський солерудник" повністю припинено з початку 2007 року. У 2009 році призупинено відкачування шахтних вод у поверхневі водойми. Відбулося затоплення робочих горизонтів солерудника та підземних відділень алергологічних лікарень. При цьому вже наприкінці 2010 року ситуацію, яка виникла на ДП "Солотвинський солерудник" та у смт Солотвино, класифіковано як надзвичайну ситуація державного рівня (експертний висновок МНС від 09.12.2010 № 02-17292/165 та лист ДСНС від 04.07.2020 № 02-10790/162-2).

За даними Закарпатської ОДА⁴ та Тячівської РДА⁵, із 88 одиниць виробничих будівель і споруд колишнього підприємства більшість аварійні та підлягають ліквідації, тобто **відбулося руйнування майнового комплексу ДП "Солотвинський солерудник"**.

Довідково. Наказом Мінагрополітики від 24.04.2013 № 281 створено ДП "ВД Солерудліквідація" та затверджено його Статут.

Одночасно наказом Мінагрополітики від 04.07.2013 № 412 прийнято рішення про ліквідацію ДП "Солотвинський солерудник", яке погоджено Розпорядженням № 107-р.

Відповідно до Розпорядження № 954-р ДП "Солотвинський солерудник" та ДП "ВД Солерудліквідація" передано із сфери управління Мінагрополітики до сфери управління Мінекономіки.

На підставі Розпорядження № 1101-р від Мінекономіки до ФДМУ передано функції управління цілісним майновим комплексом ДП "Солотвинський солерудник".

Так, за наданою Мінекономіки інформацією, комісією, утвореною відповідно до наказу ФДМУ від 25.11.2019 № 11466, складено та 20.12.2019 підписано акт приймання-передачі цілісного майнового комплексу ДП "Солотвинський солерудник" зі сфери управління Мінекономіки до сфери управління ФДМУ (акт затверджено Головою ФДМУ Сенниченком Д. В.). Комісія встановила:

- відсутність відомостей щодо вартості необоротних активів, які належать до складу цілісного майнового комплексу;

- відсутність загальних відомостей: про загальну площу будівель та споруд, площі земельної ділянки, загальну площу житлового будинку та кількість квартир;

- відсутність відомостей про вартість основних фондів;

В акті зазначено пропозицію комісії: передати цілісний майновий комплекс ДП "Солотвинський солерудник" із сфери управління Мінекономіки до сфери управління ФДМУ.

До акта додано: 1) завірену копію Статуту ДП "Солотвинський солерудник", затвердженого наказом Мінагрополітики від 01.08.2012 №474; 2) копію витягу з ЄДРПОУ;

⁴ Дані надано листом від 24.07.2020 № 5526/0611 на запит Рахункової палати.

⁵ Дані надані листом від 21.09.2020 № 03-19/1272/685 на запит Рахункової палати.

⁶ Комісія під головуванням заступника Голови ФДМУ включала 25 членів, з яких 3 – посадові особи Мінекономіки та 22 – посадові особи ФДМУ.

3) акт приймання-передачі від 18.10.2019 цілісного майнового комплексу ДП "Солотвинський солерудник" зі сфери управління Мінагрополітики до сфери управління Мінекономіки; 4) лист ДП "Солотвинський солерудник" від 11.10.2019 № 39/ЛК; 5) завірену копію державного акта на право постійного користування землею № 001323 від 18.02.1998; 6) завірену копію наказу Мінагрополітики "Про покладання в.о. директора на Проскуру С. І." від 31.05.2013 № 108-п; 7) копію ухвали Господарського суду Закарпатської області у справі № 907/136/15 від 17.04.2015 (порушено провадження у справі про банкрутство) та від 10.10.2016 (затверджено реєстр вимог кредиторів).

За інформацією ФДМУ⁷, вищезазначеним актом приймання-передачі не передано інформації про фінансовий та майновий стан ДП "Солотвинський солерудник", за винятком копії Державного акта на право постійного користування землею, виданого Солотвинською селищною радою Тячівського району Закарпатської області 29.07.1997.

Крім того, ФДМУ повідомлено:

- ухвалою Господарського суду Закарпатської області від 17.04.2015 порушено провадження у справі про банкрутство ДП "Солотвинський солерудник" (справа № 907/136/15), при цьому відповідно до ухвали Господарського суду Закарпатської області від 21.11.2019 провадження про банкрутство підприємства закрито;

- з метою приведення установчих документів підприємства у відповідність із законодавством України ФДМУ наказом від 13.02.2020 № 258 затвердив нову редакцію Статуту ДП "Солотвинський солерудник", який листом від 13.02.2020 № 10-57-2960 надіслав підприємству для здійснення відповідних реєстраційних дій. Станом на 17.09.2020 таких дій не здійснено, відомості про орган управління підприємством до ЄДРПОУ не внесено;

- для об'єктивного з'ясування місця розташування ДП "Солотвинський солерудник", встановлення контактів з керівником підприємства та стану підприємства ФДМУ звернувся до Регіонального відділення ФДМУ по Львівській, Закарпатській та Волинській областях. За наданою інформацією, ДП "Солотвинський солерудник" перебуває в стані ліквідації, голова ліквідаційної комісії – Проскура С. І. Документами, що підтверджують повноваження голови ліквідаційної комісії Проскура С. І., ФДМУ не володіє;

- відповідно до відомостей Єдиного реєстру об'єктів державної власності на балансі ДП "Солотвинський солерудник" державне майно не обліковується.

При цьому Тячівською РДА листом від 21.09.2020 № 03-19/1272/685 надіслано Рахунковій палаті копію листа ДП "ВД Солерудліквідація" від 15.06.2020 № 84, у якому зазначено, що вищезгадані 88 одиниць будівель та споруд перебувають на балансі ДП "ВД Солерудліквідація".

Аудит засвідчив: ухвалою Господарського суду Закарпатської області від 20.04.2018 у справі № 907/136/15 задоволено клопотання розпорядника майна ДП "Солотвинський солерудник" – арбітражного керуючого Чорній М. В. від 19.10.2017 № 02-01/921 про забезпечення вимог кредиторів відповідно до вимог статті 18 Закону України "Про відновлення платоспроможності боржника або визнання банкрутом" шляхом накладення арешту на нерухоме майно із 100 позицій.

Таким чином, надані до аудиту та встановлені під час аудиту відомості щодо державного майна, яке перебуває на балансі ДП "Солотвинський солерудник", є суперечливими, що не виключає наявності ризиків неналежного обліку об'єктів державної власності та управління ними. Слід зазначити, що під час аудиту встановити достовірну інформацію про державне майно ДП "Солотвинський солерудник" було складно у зв'язку з особливістю періоду, у якому здійснювався контрольний захід (обмеження щодо запобігання поширенню захворювання гострої респіраторної хвороби COVID-19, а отже, неможливість проведення аудиту безпосередньо на ДП "Солотвинський солерудник"), а також через особливий юридичний статус цього підприємства (на час аудиту підприємство перебувало

⁷ Дані надано листом від 17.09.2020 № 10-57-18662 на запит Рахункової палати.

в управлінні ФДМУ і, за інформацією ФДМУ, на балансі підприємства немає будь-якого державного майна).

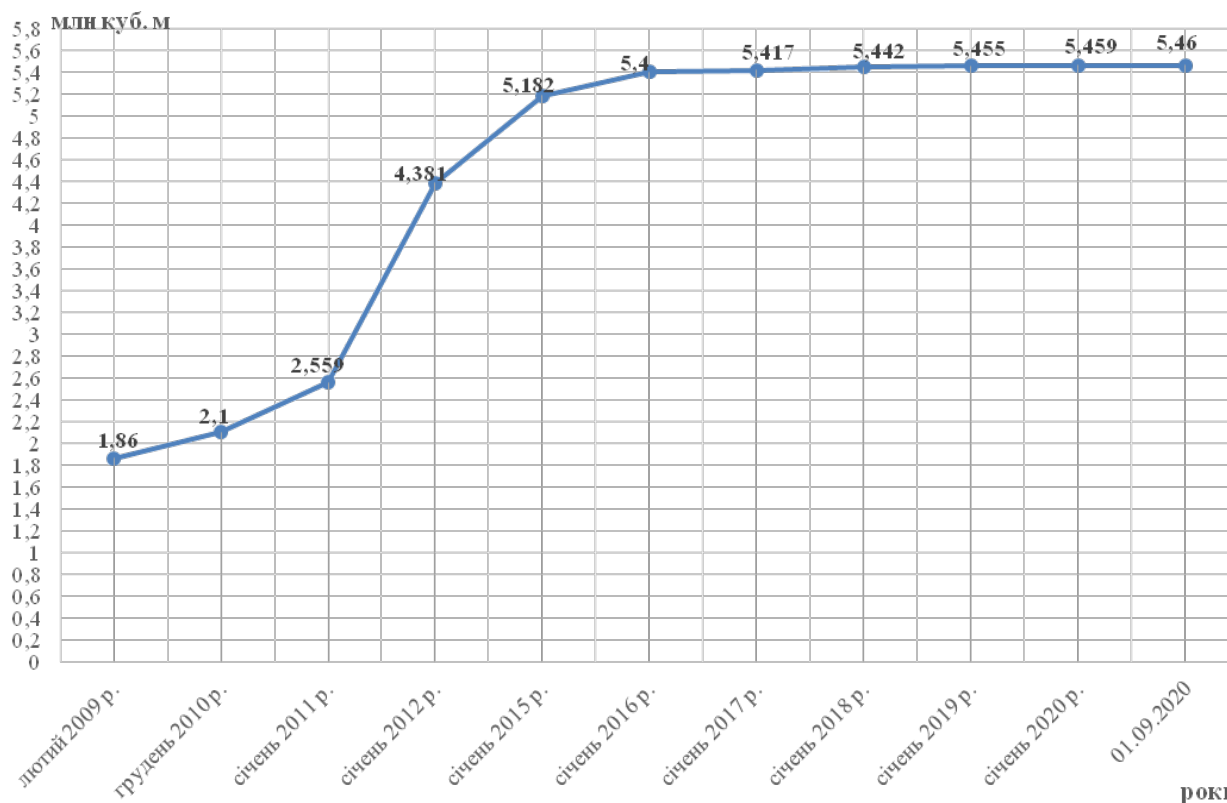
Головним осередком небезпечних геологічних явищ є територія впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник", зокрема:

- шахта № 8 – експлуатацію припинено наприкінці 2010 року, загальний об'єм затоплених пустот (глибина – 263 м) – 9,98 млн куб. м, на червень 2020 року рівень води від земної поверхні до дзеркала води становив 27 м;

- шахта № 9 – затоплено у 2008 році внаслідок залпового пориву води з притоком більше ніж 500 куб. м/год, загальний об'єм затоплених пустот (глибина – 273,7 м) – 3,8 млн куб. м, на червень 2020 року рівень води від земної поверхні до дзеркала води становив 10 метрів.

На території гірничих виробок утворилися карстові провали, загальний об'єм яких станом на 01.09.2020 – 5,46 млн куб. м (діаграма 1).

Діаграма 1. Динаміка збільшення об'ємів карстових провалів у 2009–2019 роках та за вісім місяців 2020 року



Дані діаграми 1 вказують на наявність динаміки щодо постійного збільшення об'ємів карстових провалів на території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник". За останні 11 років об'єми цих провалів збільшилися майже у три рази (з 1,86 до 5,46 млн куб. м), зокрема в січні-серпні 2020 року – більше як на 1000 куб. метрів.

Інститут геологічних наук зазначає⁸ про продовження інтенсивних деформацій земної поверхні в зоні впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник" (високоточні оцінки вертикальних зміщень земної поверхні

⁸ Дані надано листом від 28.07.2020 № 73-338-1/6 на запит Рахункової палати.

проведено інститутом у період з 25.06.2018 по 30.06.2020). Дослідженнями встановлено території з максимальними швидкостями осідань: **94 мм/рік** – навколо шахти № 7; **81 мм/рік** – західний фланг шахти № 8; **62 мм/рік** – східний фланг шахти № 8.

Інтенсивний розвиток гідрогеологічних процесів, який розпочався наприкінці 2010 року на території гірничих виробок⁹ ДП "Солотвинський солерудник", призвів до суттєвого погіршення навколишнього природного середовища та порушення життєдіяльності смт Солотвино.

До зони впливу небезпечних геологічних процесів потрапив ряд житлових будинків та інфраструктурних об'єктів смт Солотвино: дві школи, лікарня, мережа централізованого водопостачання та водовідведення, лінія електромереж, ділянка автодороги державного значення Мукачево – Рогатин. Спостерігається просування провальних воронок у борті Чорного Мочара до сміттєзвалища.

Крім того, виникли нові екологічні ризики, пов'язані, зокрема, з управлінням відходами в селищі, які потрапляють до карстових провалів, несанкціонованим відбором води з карстових провалів, а також ризики забруднення питної води в смт Солотвино та вод ріки Тиси. Так, у звіті¹⁰ "Оцінка ризиків і загроз на території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник", підготовленому Консультативною місією експертів ЄС¹¹, вказано на необхідність розроблення, впровадження та суворого дотримання плану управління відходами в смт Солотвино, а також розглядається питання ризиків забруднення питної води в смт Солотвино та вод ріки Тиси.

1.2. Загальна оцінка стану фінансового забезпечення заходів щодо ліквідації та екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник"

Конституція України (стаття 16) встановлює, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України є обов'язком держави.

З 2010 року Державним бюджетом України передбачаються видатки на заходи, реалізація яких пов'язана з аварійним станом гірничого господарства солерудника (діаграма 2).

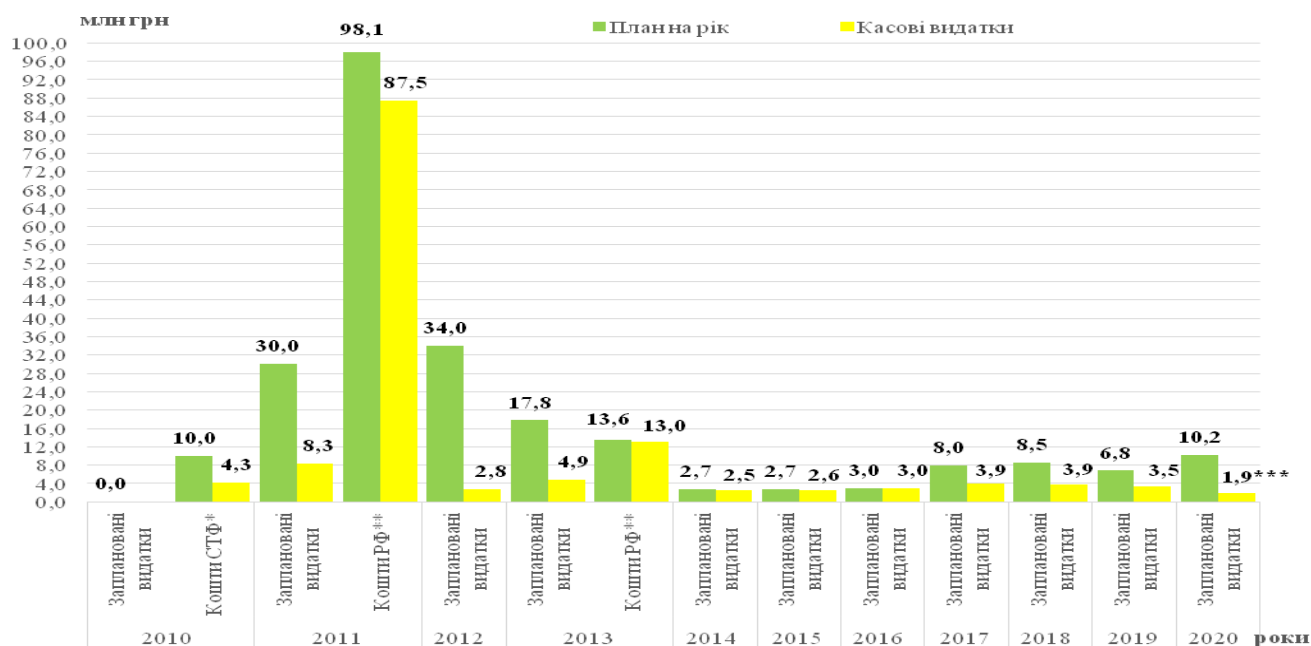
⁹ Гірничі виробки – порожнина у гірничому масиві після виймання корисних копалин та інших порід.

¹⁰ Копію звіту, підготовленого у жовтні 2016 року, надано ДСНС листом від 16.09.2020 № 02-13586/162-2. Звіт аналізує зібрану технічну інформацію, а також містить висновки та рекомендації. У загальному висновку йдеться про високу вразливість населення в небезпечній зоні. Зокрема, наголошується на неоднозначності ситуації в районі видобутку корисних копалин з точки зору обвалів (кратерів), поглинань та потенційних зсувів, які можуть мати прямий вплив на життя людей, або вплив на будівлі, будинки та інші споруди (інфраструктуру), а також наслідки для суспільства та економіки. Разом з тим йдеться про потенційну небезпеку для здоров'я людей та навколишнього середовища від поширення побутових і промислових відходів.

Резюме звіту та рекомендація 8 щодо впровадження та суворого дотримання плану управління відходами в смт Солотвино доступні з https://waterquality.danube-region.eu/wp-content/uploads/sites/13/sites/13/2019/09/Solotvino_Scoping-Mission_Sept-2017_Executive-Summary-Final_New-1.pdf.

¹¹ Консультативна місія Механізму цивільного захисту Європейської комісії (EUCPT).

Діаграма 2. Динаміка обсягів видатків, спрямованих у 2010–2020 роках із державного бюджету на виконання заходів, пов'язаних з аварійним станом гірничого господарства ДП "Солотвинський солерудник"



* Кошти, виділені із стабілізаційного фонду державного бюджету.

** Кошти, виділені із резервного фонду державного бюджету.

*** Обсяг касових видатків зазначено станом на 01.07.2020.

Дані діаграми 2 свідчать, що у 2010 році не планувалося здійснення видатків з державного бюджету на реалізацію заходів, пов'язаних з аварійним станом гірничого господарства Солотвинського солерудника. Однак після ускладнення обстановки та класифікації наприкінці року подій на солеруднику і в смт Солотвино як надзвичайної ситуації державного рівня видатки на заходи у державному бюджеті з 2011 року передбачалися щороку¹².

Крім того, на реалізацію окремих заходів із державного бюджету виділено: у 2010 році – 10 000,0 тис. грн¹³ (Розпорядження № 1833-р) із стабілізаційного фонду на ліквідацію наслідків затоплення шахт (ці шахти сьогодні затоплено); у 2011 році – 98 050,0 тис. грн¹⁴ із резервного фонду для проведення заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайної ситуації на території смт Солотвино (Розпорядження № 357-р) та у 2013 році – 13 569,1 тис. грн¹⁵ із резервного фонду для завершення заходів щодо переселення мешканців смт Солотвино (Розпорядження № 363-р), при цьому збудоване житло в с. Теремля заселене лише частково через низьку зацікавленість у ньому потенційних переселенців.

¹² У 2011 році – за КПКВК 2801800 "Заходи з ліквідації наслідків затоплення шахти № 9 та аварійного ствола шахти № 8 Солотвинського солерудника Тячівського району Закарпатської області", у 2012–2018 роках – за КПКВК 2801160 та у 2019–2020 роках – за КПКВК 2801160 / 1201080.

¹³ Кошти виділялися за КПКВК 2801840 "Ліквідація наслідків затоплення шахт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області".

¹⁴ Кошти виділялися за КПКВК 7771710 "Проведення заходів з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації на території смт Солотвино Тячівського району Закарпатської області".

¹⁵ Кошти виділялися за КПКВК 7771700 "Завершення заходів до переселення мешканців смт Солотвино Тячівського району Закарпатської області, які проживають у прогнозованій зоні деформації земної поверхні".

Заходи, пов'язані з ліквідацією надзвичайної ситуації державного рівня, яка виникла на ДП "Солотвинський солерудник" та у смт Солотвино, і передбачені у схваленому у 2012 році Розпорядженням № 829-р техніко-економічному обґрунтуванні, мали бути завершені у 2019 році, однак станом на 01.07.2020 із трьох запланованих черг роботи виконано за першою на 22,4 відсотка.

Таким чином, загальний обсяг касових видатків, спрямованих у 2010–2020 роках із державного бюджету на виконання заходів, пов'язаних з аварійним станом гірничого господарства ДП "Солотвинський солерудник", загалом становить 142 млн грн, або менше 60 відс. (а за останні три роки – менше половини) запланованого обсягу (245 млн гривень).

Передбачені Кабінетом Міністрів України заходи, пов'язані з ліквідацією надзвичайної ситуації державного рівня, що виникла на ДП "Солотвинський солерудник" та у смт Солотвино (Розпорядження № 829-р), фактично не виконано, не дотримано і термінів їх виконання.

У результаті надзвичайну ситуацію державного рівня в смт Солотвино не ліквідовано. Розвиток карстових процесів продовжується, що і надалі буде створювати загрози у сфері екологічної безпеки, об'єктам інфраструктури й життю мешканців селища, при цьому у 2018–2019 роках та I півріччі 2020 року 9 177,6 тис. грн з державного бюджету використано нерезультативно (за весь період на ліквідацію надзвичайної ситуації використано 142 млн грн коштів державного бюджету).

Аналіз стану реагування на висновки і пропозиції за результатами попередніх заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) Рахункової палати з даного питання засвідчив, що діяльність органів державної влади, уповноважених вирішувати питання з ліквідації та екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник", є недостатньою, а вжиті ними заходи – декларативними та неефективними. Так, поза увагою залишаються питання відновлення економічного потенціалу смт Солотвино після припинення діяльності містоутворюючого ДП "Солотвинський солерудник" та виникнення надзвичайної ситуації державного рівня.

У зв'язку з цим проведення Рахунковою палатою аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на ліквідацію та екологічну реабілітацію території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області, є суспільно необхідним і доцільним із соціально-економічної точки зору.

2. АНАЛІЗ СТАНУ РЕАГУВАННЯ НА ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНІХ ЗАХОДІВ ДЕРЖАВНОГО ЗОВНІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ (АУДИТУ) РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ

З 2010 року проведено два аудити з питань щодо використання коштів державного бюджету, виділених на ліквідацію та екологічну реабілітацію території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області. Результати цих аудитів відображено у висновку

Колегії Рахункової палати від 30.10.2013 № 75/19-4¹⁶ та рішенні Рахункової палати від 27.10.2015 № 7-4¹⁷. При цьому Рахункова палата звернула увагу відповідних органів державної влади на встановлені під час контрольних заходів порушення й недоліки та надала рекомендації щодо їх усунення і недопущення надалі (**перелік рекомендацій наведено в додатку 1**).

Реагування об'єктів контролю (Кабінет Міністрів України, Мінагрополітики та Закарпатська ОДА) на рекомендації Рахункової палати, надані за результатами попередніх контрольних заходів:

1) рекомендації №№ 1-4 (додаток 1): проведення детального аналізу причин і наслідків невиконання екстрених робіт зі стабілізації екологічної ситуації на території ДП "Солотвинський солерудник" та забезпечення їх реалізації; реалізація заходу "Ліквідація наслідків небезпечних екзогенних процесів на державному підприємстві "Солотвинський солерудник" у Закарпатській області", передбаченого Загальнодержавною цільовою програмою № 4909; удосконалення правового, організаційного та фінансового забезпечення діяльності ДП "ВД Солерудліквідація"; включення до Державного бюджету України видатків для забезпечення виконання першочергових обов'язкових науково-дослідних робіт згідно з проектом "Ліквідація та екологічна реабілітація території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області, I черга"¹⁸ (далі – **Проект, I черга**).

Аудит засвідчив: упродовж строку виконання Загальнодержавної цільової програми № 4909 (2013–2017 роки) видатки з державного бюджету на реалізацію заходу "Ліквідація наслідків небезпечних екзогенних процесів на державному підприємстві "Солотвинський солерудник" у Закарпатській області" не здійснювалися¹⁹. У межах бюджетної програми кошти спрямовувалися лише на діяльність ДП "ВД Солерудліквідація" як одержувача бюджетних коштів, уповноваженого на здійснення відповідних заходів. При цьому Тячівська РДА²⁰ та ДП "ВД Солерудліквідація" поінформували, що спрямованих з державного бюджету коштів було недостатньо для виконання першочергових робіт. Як наслідок – перенесення передбаченого Проектом, I черга, терміну початку виконання робіт, порушення науково обґрунтованого трирічного строку будівництва об'єктів, зростання вартості матеріальних і трудових ресурсів та необхідність перегляду прийнятих проектних рішень під впливом техногенно-геологічних процесів (карсту,

¹⁶ Висновок Колегії Рахункової палати до Звіту про результати аудиту використання коштів державного бюджету, виділених на здійснення заходів з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації та екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Закарпатської області від 30.10.2013 № 75/19-4.

¹⁷ Рішення Рахункової палати від 27.10.2015 № 7-4 "Про результати аудиту використання коштів державного бюджету, виділених на здійснення заходів з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації та екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Закарпатської області".

¹⁸ Проект затверджено наказом Мінагрополітики від 09.11.2012 № 702.

¹⁹ Дані ДСНС, надані листом від 24.07.2020 № 02-10790/162-2 на запит Рахункової палати.

²⁰ Дані надано листом від 24.07.2020 № 03-21/994/491 на запит Рахункової палати.

провалів, зсувів), отже – збільшення кошторисної вартості будівництва.

ДП "ВД Солерудліквідація" також поінформувало про виконання у 2017–2018 роках п'яти обов'язкових і першочергових науково-дослідних робіт загальною вартістю 1 292,0 тис. грн, результати яких заплановано використати як науково обґрунтовані рекомендації для коригування технічних рішень та розроблення оновлених рекомендацій, що відобразатимуться в скоригованому техніко-економічному обґрунтуванні і Проекті, I черга. Однак на час завершення аудиту такі коригування не здійснено, що, крім недосягнення запланованих результатів, унеможлиблює подальшу реалізацію Проекту, I черга.

Таким чином, заходи реагування на рекомендації Рахункової палати були недостатніми та мали короткостроковий ефект, оскільки роботи з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, пов'язаної з гідрогеологічними процесами на території гірничих виробок ДП "Солотвинський солерудник", не завершено;

2) рекомендації №№ 5-7 (додаток 1): забезпечення завершення будівництва житлового комплексу в с. Теремля Тячівського району, введення об'єктів у експлуатацію та передача житла громадянам, а інших об'єктів їх утримувачам.

Довідково. Будівництво житлового комплексу в с. Теремля Тячівського району розпочато у вересні 2011 року та завершено відповідно до декларації про готовність об'єкта до експлуатації в грудні 2013 року. Цілісний майновий комплекс включає 17 індивідуальних житлових будинків (одноповерхових), 8 багатоквартирних будинків (двоповерхових) на 116 квартир, навчально-виховний комплекс (дошкільний навчальний заклад на 140 місць і загальноосвітня школа із спортзалом на 330 учнівських місць).

За інформацією Тячівської РДА²¹, станом на липень 2020 року об'єкт "Будівництво на території Теремлянської сільської ради Тячівського району житлового комплексу, об'єктів соціальної інфраструктури та інженерно-транспортної інфраструктури для відселення мешканців смт Солотвино із прогнозованої зони деформації земної поверхні" функціонує без належного обслуговування та утримання, оскільки є ряд проблемних питань, вирішення яких на рівні районної державної адміністрації та районної ради неможливе:

- визначення Кабінетом Міністрів України статусу житла (передача громадянам, що переселяються із смт Солотвино, дітям-сиротам (дитячі будинки сімейного типу), учасникам ООС (АТО), внутрішньо переміщеним сім'ям, постраждалим від військових дій на сході України, громадянам, постраждалим від зсувних процесів, тощо);

- виділення коштів з обласного бюджету на виконання робіт із забезпечення надійного функціонування новозбудованого комплексу, що дозволить ефективно та належним чином використовувати даний об'єкт;

Довідково. За даними Закарпатської ОДА²², 16-17 червня 2020 року спеціально створеною комісією здійснено обхід дворогоподарств у смт Солотвино, розташованих у зоні можливої деформації земної поверхні. Встановлено: із 133-х сімей, яких планували

²¹ Дані надано листом від 24.07.2020 № 03-21/994/491 на запит Рахункової палати.

²² Дані надано листом від 24.07.2020 № 5526/0611 на запит Рахункової палати.

пересилити з потенційно небезпечних зон смт Солотвино, три проживають у житловому комплексі с. Теремля, три дали згоду на проживання, 27 отримали ключі від багатоквартирних будинків, але там не проживають, 11 отримали ключі від індивідуальних будинків, але там не проживають, 89 сімей (67 відс.) відсутні, перебувають за кордоном або відмовилися від надання будь-якої відповіді.

Таким чином, заходи реагування об'єктами контролю на рекомендації були недостатніми. Як наслідок, мешканці смт Солотвино надалі перебувають у зоні впливу небезпечних геологічних процесів. Не вирішено і питання належної експлуатації збудованого в с. Теремля житлового комплексу та передачі житла громадянам, а інших об'єктів їх утримувачам;

3) рекомендації №№ 8-11 (додаток 1): створення системи постійного комплексного еколого-геологічного моніторингу на території Солотвинського солерудника для об'єктивного встановлення масштабів поширення карстових процесів; проведення детальної оцінки ризиків і загроз екосистемі; продовження співпраці з міжнародними організаціями щодо залучення технічної допомоги ЄС для вирішення екологічних проблем навколо Солотвинського солерудника, зокрема у рамках програм транскордонного співробітництва.

За інформацією Мінекономіки, **науково-дослідні роботи та моніторинг спостережень за подальшими деструктивними процесами стану земної поверхні на території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник" потребують залучення профільних наукових установ та фінансового забезпечення, яке не передбачено в державному бюджеті.**

Водночас заходи щодо проведення моніторингових досліджень у зоні Солотвинського солерудника, а також інструментальних та візуальних спостережень здійснює ДП "ВД Солерудліквідація" у межах реалізації бюджетної програми.

При цьому з **2019 року** на території смт Солотвино за підтримки ЄС та в рамках транскордонного співробітництва **проводяться роботи з підготовки комплексної системи моніторингу, що стало результатом впровадження рекомендацій до звіту "Оцінки ризиків і загроз на території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник", підготовленого Консультативною місією експертів ЄС.**

Вищезазначене свідчить про значний прогрес в організації постійного комплексного еколого-геологічного моніторингу на території Солотвинського солерудника. Проте тривала відсутність таких досліджень унеможливорює як об'єктивне встановлення масштабів поширення карстових процесів, так і ефективну діяльність з ліквідації надзвичайної ситуації у смт Солотвино;

4) рекомендації №№ 12-13 (додаток 1): вжиття заходів щодо усунення виявлених аудитом недоліків і порушень, встановлення дієвого контролю за ефективним і законним використанням бюджетних коштів.

Аналіз стану реагування на рекомендації Рахункової палати за результатами попередніх контрольних заходів, планового внутрішнього аудиту ефективності на ДП "ВД Солерудліквідація" за період 01.01.2017 – 31.07.2018 (встановлено суттєві недоліки в діяльності як головного розпорядника

бюджетних коштів Мінагрополітики, так і одержувача бюджетних коштів – ДП "ВД Солерудліквідація"), а також результати даного аудиту свідчать про недієвість системи внутрішнього контролю.

Таким чином, реагування на рекомендації Рахункової палати, надані за результатами попередніх заходів контролю, є недостатнім для їх повного впровадження. Отже, зазначені рекомендації не втрачають своєї актуальності і надалі.

3. ОЦІНКА СТАНУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ З ЛІКВІДАЦІЇ ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ РЕАБІЛІТАЦІЇ ТЕРИТОРІЇ ВПЛИВУ ГІРНИЧИХ РОБІТ ДЕРЖАВНОГО ПІДПРИЄМСТВА "СОЛОТВИНСЬКИЙ СОЛЕРУДНИК"

3.1. Правове підґрунтя діяльності

Відповідно до частини першої статті 50 Конституції України кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди.

У питаннях, пов'язаних з ліквідацією та екологічною реабілітацією території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник", суспільні відносини регулюються, зокрема, Законом України від 25.06.1991 № 1264 "Про охорону навколишнього природного середовища" (далі – **Закон № 1264**), Кодексом України про надра від 27.07.1994 № 132 (далі – **Кодекс № 132**), Гірничим законом України від 06.10.1999 № 1127 (далі – **Закон № 1127**), Кодексом цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403 (далі – **Кодекс № 5403**).

Так, **Законом № 1264** визначено правові, економічні та соціальні засади організації охорони навколишнього природного середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь, зокрема, встановлено:

➤ гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей є одним з основних принципів охорони навколишнього природного середовища (пункт "б" частини першої статті 3);

➤ державній охороні і регулюванню використання на території України підлягають навколишнєприродне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів, природні ресурси, як залучені в господарський обіг, так і невикористовувані в економіці в даний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси (частина перша статті 5);

➤ державній охороні від негативного впливу несприятливої екологічної обстановки підлягають також здоров'я і життя людей (частина третя статті 5);

➤ кожний громадянин України має право, зокрема, на безпечне для його життя та здоров'я навколишнє природне середовище (пункт "а" частини першої статті 9);

➤ екологічні права громадян забезпечуються проведенням широкомасштабних державних заходів щодо підтримання, відновлення і поліпшення стану навколишнього природного середовища; обов'язком

центральної влади, підприємств, установ, організацій здійснювати технічні та інші заходи для запобігання шкідливому впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, виконувати екологічні вимоги при плануванні, розміщенні продуктивних сил, будівництві та експлуатації об'єктів економіки (пункти "а" та "б" частини першої статті 10).

Довідково. Екологічна безпека є таким станом навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей. Екологічна безпека гарантується громадянам України здійсненням широкого комплексу взаємопов'язаних політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів (частини перша та друга статті 50 Закону № 1264).

Кодекс № 132 (стаття 2) регулює гірничі відносини з метою забезпечення раціонального, комплексного використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва, охорони надр, гарантування при користуванні надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, а також охорони прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій та громадян. Кодексом № 132 встановлено:

➤ користувачі надр зобов'язані, зокрема, забезпечувати повноту геологічного вивчення, раціональне, комплексне використання та охорону надр; забезпечувати безпеку людей, майна та навколишнього природного середовища; приводити земельні ділянки, порушені при користуванні надрами, в стан, придатний для подальшого їх використання у суспільному виробництві (пункти 2, 3 та 4 частини другої статті 24);

➤ до основних вимог в галузі охорони надр (визначені у статті 56) належить:

недопущення шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами, на збереження запасів корисних копалин, гірничих виробок і свердловин, що експлуатуються чи законсервовані, а також підземних споруд; охорона родовищ корисних копалин від затоплення, обводнення, пожеж та інших факторів, що впливають на якість корисних копалин і промислову цінність родовищ або ускладнюють їх розробку.

До того ж Кодексом № 132 (частини перша та друга статті 54) встановлено, що після вироблення запасів корисних копалин, а також у разі, коли за техніко-економічними розрахунками та іншими обґрунтуваннями подальша розробка родовища чи його частин є недоцільною або неможливою, гірничодобувні об'єкти або ділянки цих об'єктів підлягають ліквідації чи консервації. **У разі повної або часткової ліквідації чи консервації гірничодобувного об'єкта гірничі виробки і свердловини повинні бути приведені у стан, який гарантує безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища, а в разі консервації – гарантує також і збереження родовищ, гірничих виробок та свердловин на весь період консервації. У разі ліквідації гірничодобувних об'єктів повинно бути вирішено також питання про можливе використання гірничих виробок і свердловин для інших цілей суспільного виробництва.**

Законом № 1127 визначено правові та організаційні засади проведення гірничих робіт, забезпечення протиаварійного захисту гірничих підприємств, установ та організацій, а також встановлено:

➤ гірничі відносини, які виникають у процесі діяльності гірничих підприємств, регулюються Конституцією України, цим Законом, Кодексом № 132, Законом № 1264, законами України "Про аварійно-рятувальні служби", "Про цивільну оборону України", "Про охорону праці", "Про підприємства в Україні", "Про пожежну безпеку", "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення", іншими законами України та прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами (абзац перший частини першої статті 3).

Разом з тим у зв'язку із систематизацією законодавства держави ряд законів втратили чинність. Так, з набранням чинності Кодексом № 5403 втратили чинність (01.07.2013) закони України "Про аварійно-рятувальні служби", "Про цивільну оборону України" та "Про пожежну безпеку". Крім того, 01.01.2004 набрав чинності Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436 (далі – Кодекс № 436), пунктом 2 Прикінцевих положень якого визнано такими, що втратили чинність з 01.01.2004, Закон України "Про підприємництво" з наступними змінами, крім статті 4 Закону, а також Закон України "Про підприємства в Україні" з наступними змінами.

Отже, у результаті систематизації законодавства окремі положення абзацу першого частини першої статті 3 Закону № 1127 втратили актуальність, що створює ризики неоднозначного правозастосування;

➤ об'єктами гірничих відносин є, зокрема, проектування, будівництво (реконструкція, технічне переоснащення), експлуатація, ліквідація або консервація гірничих підприємств, а також організація протиаварійного захисту гірничих підприємств (абзаци третій та четвертий частини першої статті 4);

➤ припинення діяльності гірничих підприємств здійснюється у формі ліквідації, реорганізації або консервації гірничих підприємств. Гірниче підприємство підлягає ліквідації, реорганізації або консервації у випадках, передбачених Кодексом № 132, у порядку, встановленому Законом України "Про підприємства в Україні" та цим Законом (стаття 44).

Водночас, як зазначалося, Закон України "Про підприємства в Україні" втратив чинність з 01.01.2004, що свідчить про ризики правової невизначеності механізму реалізації законодавчої норми щодо припинення діяльності гірничих підприємств.

Кодекс № 5403 регулює відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, та визначає повноваження органів державної влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, права та обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності. Кодексом № 5403 встановлено:

➤ цивільний захист – це функція держави, спрямована на захист

населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період (стаття 4);

➤ забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту здійснюється єдиною державною системою цивільного захисту²³, яка складається з функціональних і територіальних підсистем та їх ланок (частина перша статті 8);

➤ **одним з основних завдань єдиної державної системи цивільного захисту є виконання державних цільових програм, спрямованих на запобігання надзвичайним ситуаціям, забезпечення сталого функціонування підприємств, установ та організацій, зменшення можливих матеріальних втрат (пункт 4 частини третьої статті 8).**

Довідково. Законом України від 18.03.2004 № 1621 "Про державні цільові програми" визначено (стаття 1), що державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням. Державні цільові програми поділяються на:

- загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля – це програми, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади;

- інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

Метою розроблення державних цільових програм відповідно до статті 2 є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем.

За своєю спрямованістю державні цільові програми можуть бути екологічними, мета яких – здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідація їх наслідків (абзац сьомий частини першої статті 3).

Отже, правові засади ліквідації та екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник" загалом визначено та створюють передумови для відповідної діяльності. Водночас окремі норми Закону № 1127 у частині посилань на закони України, які втратили чинність, потребують удосконалення шляхом внесення відповідних змін.

²³ Єдина державна система цивільного захисту – сукупність органів управління, сил і засобів центральних та місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, виконавчих органів рад, підприємств, установ та організацій, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту.

3.2. Стратегія діяльності та фінансові механізми її реалізації

Законом України від 07.06.2012 № 4909 затверджено Загальнодержавну цільову програму № 4909.

Метою Загальнодержавної цільової програми № 4909 (пункт 1 розділу I) було послідовне зниження ризику виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (далі – надзвичайні ситуації), підвищення рівня безпеки населення і захищеності територій від наслідків таких ситуацій.

Для розв'язання проблем захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій передбачалося виконання основних завдань Загальнодержавної цільової програми № 4909, які включали проведення впродовж 2013–2017 років комплексу робіт з ліквідації наслідків небезпечних екзогенних процесів внаслідок впливу гірничих робіт на території ДП "Солотвинський солерудник" орієнтовною загальною вартістю 694 469,0 тис. гривень.

За даними ДСНС²⁴, на виконання таких робіт видатки з державного бюджету не здійснювалися впродовж всього строку реалізації Загальнодержавної цільової програми № 4909 (2013–2017 роки).

При цьому аудитом встановлено, що у 2013–2017 роках за рахунок коштів державного бюджету поза межами Загальнодержавної цільової програми № 4909 фінансувалося виконання окремих робіт, зокрема:

- як у 2013 році, так і на дату аудиту виконувалася бюджетна програма "Ліквідація та екологічна реабілітація території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області", за якою у 2019 році повноваження головного розпорядника бюджетних коштів передано²⁵ від Мінагрополітики (КПКВК 2801160) у зв'язку з його реорганізацією до Мінекономіки (КПКВК 1201080). Бюджетна програма реалізується без участі ДСНС та Закарпатської ОДА;

- у 2013 році з резервного фонду державного бюджету виділялися кошти Закарпатській ОДА як головному розпоряднику бюджетних коштів (Розпорядження № 363-р) для здійснення заходів, пов'язаних із завершенням переселення мешканців смт Солотвино до новозбудованого в с. Теремля житлового комплексу. Ці заходи реалізовувалися без участі Мінагрополітики, яке у 2013 році виконувало бюджетну програму за КПКВК 2801160;

- у 2016 році Інститутом геологічних наук взято участь у підготовці звіту Консультативної місії експертів ЄС "Оцінка ризиків і загроз на території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник". Витрати на заробітну плату, відрядження та добові здійснено за рахунок державного бюджету (головний розпорядник бюджетних коштів – Національна академія наук

²⁴ Дані ДСНС, надані листом від 24.07.2020 № 02-10790/162-2 на запит Рахункової палати.

²⁵ Законом України від 31.10.2019 № 265 "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2019 рік" (набрав чинності 09.11.2019) внесено зміни у додаток № 3 до Закону України "Про Державний бюджет України на 2019 рік", згідно з якими бюджетні призначення Мінагрополітики за КПКВК 2801160 передано до Мінекономіки (КПКВК 1201080).

України);

- у 2017–2019 роках **Інститут телекомунікацій**²⁶ виконував дослідження розвитку небезпечних екзогенних геологічних процесів (карст, зсувоутворення, ерозія) у районі Солотвинської промислово-міської агломерації, які фінансувалися з державного бюджету (**головний розпорядник бюджетних коштів – Національна академія наук України**).

Отже, створено різні механізми вирішення фактично однієї і тієї ж проблеми, що запроваджувалися паралельно або по чергово та не мали належної координації щодо поєднання зусиль для досягнення єдиної мети.

Щорічне фінансове забезпечення заходів, які реалізуються з метою запобігання поширенню негативних наслідків надзвичайної ситуації техногенного характеру державного рівня, що виникла на ДП "Солотвинський солерудник" та у смт Солотвино, здійснюється за **бюджетною програмою**.

Механізм використання коштів за цією бюджетною програмою визначено **Порядком використання коштів**, передбачених у державному бюджеті для фінансування заходів з ліквідації та екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області, **затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 22.02.2012 № 124** (далі – **Порядок № 124**).

Порядком № 124 у редакції від 26.10.2013 (пункти 2–4) визначено:

- **головний розпорядник бюджетних коштів** та відповідальний виконавець бюджетної програми – **Мінагрополітики, одержувач бюджетних коштів – ДП "ВД Солерудліквідація"**;

- бюджетні кошти використовуються з метою запобігання поширенню негативних наслідків надзвичайної ситуації техногенного характеру державного рівня;

- бюджетні кошти спрямовуються на розроблення проектно-кошторисної документації, фінансування заходів з ліквідації та екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області відповідно до проектно-кошторисної документації та на покриття планових збитків, пов'язаних з утриманням гірничих об'єктів.

При цьому відповідно до абзацу другого пункту 1 та абзацу першого пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 02.09.2019 № 829 "Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади":

- Міністерство економічного розвитку і торгівлі перейменовано на Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства;

- **Міністерство аграрної політики та продовольства реорганізовано шляхом приєднання до Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства.**

Довідково. Постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 11.09. 2019 № 838) затверджено Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України,

²⁶ Дані надано листом від 22.09.2020 № 161/22.09.20-1 на запит Рахункової палати.

яким передбачено, зокрема, що Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (Мінекономіки) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Зрештою, абзацом першим пункту 5 змін, що вносяться до постанов Кабінету Міністрів України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 15.11.2019 № 954, у пункті 1 та першому реченні пункту 2 **Порядку № 124 слово "Мінагрополітики" замінено словом "Мінекономіки", тобто змінено головного розпорядника бюджетних коштів.**

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.10.2012 № 829-р схвалено техніко-економічне обґрунтування "Ліквідація та екологічна реабілітація території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" (далі – ТЕО).

Передбачені ТЕО заходи мають виконуватися за чергами:

- I черга (3 роки) – екстрені роботи зі стабілізації екологічної ситуації шляхом ліквідації підземних гірничих виробок шахти № 8, першочергові роботи з ліквідації карстових воронок, аварійних будівель та споруд, супутні роботи;
- II черга (2 роки) – основні обсяги робіт з ліквідації карстових провалів, аварійних будівель та споруд у період призупинення процесів карстоутворення та стабілізації рівня підземних вод, супутні роботи;
- III черга (2 роки) – екологічна реабілітація території гірничого відводу.

Загальна кошторисна вартість робіт за ТЕО у діючих на 2012 рік цінах становить 338 889,905 тис. грн, у тому числі I черги – 96 818,147 тис. грн (повна проектно-кошторисна вартість – 94 049,749 тис. грн), II черги – 84 539,519 тис. грн, III черги – 157 532,239 тис. гривень.

При цьому із повної проектно-кошторисної вартості реалізації I черги (94 049,7 тис. грн) на 2013–2020 роки з державного бюджету за бюджетною програмою виділено 59 712,4 тис. грн (63,5 відс. потреби), з яких використано на реалізацію Проєкту, I черга, 21 105,3 тис. грн (22,4 відс. поточної повної вартості) (додаток 2).

Отже, станом на 01.07.2020 із трьох запланованих у ТЕО черг роботи виконано тільки за першою чергою на 22,4 відсотка.

Окремо звертаємо увагу на те, що схвалене Кабінетом Міністрів України ТЕО фактично є документом, що містить основні технічні рішення, оціночні та інші показники, які забезпечують здійснення подальшого більш ґрунтового планування. Водночас немає документа, який визначає комплексний підхід до екологічної та економічної реабілітації території Солотвинського солерудника та смт Солотвино, тобто поза увагою залишаються питання відновлення економічного потенціалу території, створення робочих місць, вирішення соціально-побутових проблем селища, у тому числі відселення мешканців, а також поновлення спелеотерапії (лікування в соляних копальнях).

Аудит засвідчив відсутність єдиної загальної стратегії розв'язання проблеми на ДП "Солотвинський солерудник" та у смт Солотвино, що постала у зв'язку з виникненням надзвичайної ситуації. При цьому учасниками бюджетного процесу створюються різні механізми залежно

від повноважень, якими вони наділені, ситуативного вирішення одного і того самого питання.

4. ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ З ЛІКВІДАЦІЇ ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ РЕАБІЛІТАЦІЇ ТЕРИТОРІЇ ВПЛИВУ ГІРНИЧИХ РОБІТ ДЕРЖАВНОГО ПІДПРИЄМСТВА "СОЛОТВИНСЬКИЙ СОЛЕРУДНИК"

Наказом Мінагрополітики від 29.12.2015 № 499 створено робочу групу з питань екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник" (далі – Робоча група), до складу якої включено представників ряду центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, науково-дослідних установ, ДП "ВД Солерудліквідація", а також експерта продовольчої та сільськогосподарської організації ООН (ФАО ООН).

Робоча група забезпечувала сприяння проведенню обстеження, оцінці ризику та загроз щодо ситуації, яка виникла на ДП "Солотвинський солерудник" та у смт Солотвино, зокрема:

- прийнято рішення про підтримку пропозиції щодо отримання в установленому законодавством порядку міжнародної допомоги для ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, яка виникла на ДП "Солотвинський солерудник" та у смт Солотвино;

- здійснювався контроль за станом підготовки матеріалів для експертів ЄС у рамках запланованої місії з оцінки ризиків та загроз для природного середовища на території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник", а також доручено ДСНС надіслати відповідні матеріали;

- Мінагрополітики взято зобов'язання щодо супроводження експертної місії ЄС в Україні.

У результаті на виконання доручення Віце-прем'єр-міністра України Вощевського В. М. від 29.07.2015 № 30322/1/1-15 ДСНС²⁷ за участі Мінагрополітики, МЗС та Мінприроди підготовлено та надіслано Комісару ЄС з гуманітарної допомоги та управління кризовими ситуаціями лист від 12.01.2016 № 01-322/162 з проханням щодо проведення експертами ЄС оцінки ризиків і загроз на території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник" з визначенням програми подальших дій та ресурсів для її реалізації.

Механізм цивільного захисту ЄС введено в дію 17.06.2016 та відряджено Оціночну місію (5 фахівців ЄС) на територію Солотвинського родовища (2-9 липня 2016 року).

За підсумками Оціночної місії вирішено відрядити до України Консультативну місію для проведення комплексної оцінки ризиків на території Солотвинського родовища. Візит Консультативної місії ЄС відбувся 14 вересня – 7 жовтня 2016 року.

²⁷ Дані ДСНС, надані листом від 24.07.2020 № 02-10790/162-2 на запит Рахункової палати.

За результатами роботи Консультативної місії, у діяльності якої безпосередньо брали участь члени Робочої групи, зокрема Інституту геологічних наук²⁸, підготовлено звіт "Оцінка ризиків і загроз на території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник" та відповідні рекомендації, які передано зацікавленим центральним і місцевим органам виконавчої влади для реалізації.

Українській стороні надано такі рекомендації:

- запровадити довгострокову систему моніторингу ситуації;
- здійснювати активне, скоординоване коротко- та середньострокове планування з пом'якшення наслідків у поєднанні з програмами моніторингу та запобігання вразливості;
- активно співпрацювати з EUSDR²⁹ (коротко- та довгостроково) для запровадження регулярного обміну даними та інформацією; можливості фінансового забезпечення запропонованої системи моніторингу;
- переглянути план використання та управління землею (середньо- та довгостроковий);
- розробити екологічно сталий план економічного розвитку (середньо- та довгостроковий);
- забезпечити безпеку мешканців (короткострокові та подальші дії);
- **розробити, впровадити та суворо дотримуватися плану управління відходами (середньо- та довгострокового).**

Довідково. На виконання рекомендацій Консультативної місії Механізму цивільного захисту ЄС та у рамках Програми трансграничного співробітництва Європейського інструменту сусідства "Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна 2014–2020" розроблено та з 2019 року реалізується проєкт "Екологічна оцінка можливостей відновлення природних ресурсів у Солотвино з метою запобігання подальшому забрудненню басейну Верхньої Тиси через підготовку комплексної системи моніторингу (РЕВІТАЛ 1)".

Проєкт передбачає³⁰ проведення, зокрема, геофізичних досліджень як у шахтному районі, так і поза ним, дрібні буріння для збору даних / попереднього моніторингу в шахтній зоні та за її межами, індикаторні тести, забір та аналіз проб води з озер, річкових і підземних вод, запровадження спеціалізованого автоматичного обладнання для дослідження руїн соляної шахти з повітря та під землею.

Донор проєкту – ЄС, виконавець – Європейське об'єднання територіального співробітництва з обмеженою відповідальністю ТИСА (ЄОТС ТИСА), реципієнт³¹ – Солотвинська селищна рада та Інститут геологічних наук, бенефіціар³² – Закарпатська ОДА. Загальна вартість проєкту становить 1 075,8 тис. євро, з яких в Україні планується

²⁸ Дані Інституту геологічних наук, надані листом від 28.07.2020 № 73-338-1/6 на запит Рахункової палати.

²⁹ EUSDR (Стратегія ЄС для Дунайського регіону) – це макрорегіональна стратегія, прийнята Європейською Комісією в грудні 2010 року та схвалена Європейською Радою у 2011 році.

³⁰ Дані Держекоінспекції, надані листом від 20.09.2020 № 7907/2.2/6-20 на запит Рахункової палати.

³¹ Реципієнт – визначений у програмі, проєкті міжнародної технічної допомоги резидент України, що одержує міжнародну технічну допомогу.

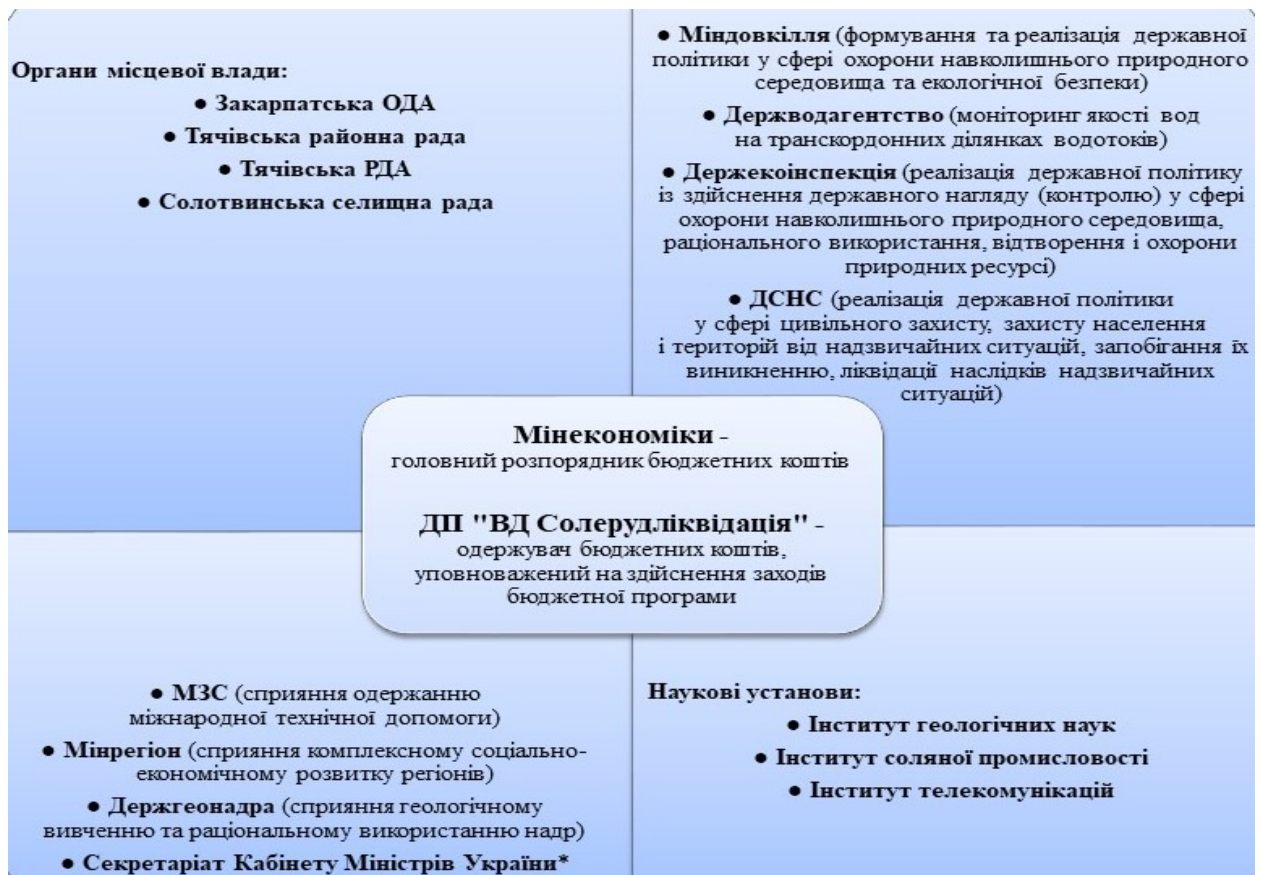
³² Бенефіціар – центральний орган виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна, Київська, Севастопольська міська держадміністрація, до компетенції яких належить реалізація державної політики у відповідній галузі чи регіоні, де передбачається впровадження проєкту (програми), що заінтересована в результатах виконання проєкту (програми).

використати 137 912,34 євро.

Разом з тим, за даними Інституту геологічних наук, ним підписано угоду про виконання Міжнародного грантового проєкту "Екологічна оцінка можливостей відновлення природних ресурсів у Солотвино з метою запобігання подальшому забрудненню басейну Верхньої Тиси через підготовку комплексної системи моніторингу РЕВІТАЛ 1" (строк реалізації – 2019–2021 роки; державний реєстраційний № 0119U103414) у рамках програми транскордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна (HURSKOVA-2014-2020). Бюджет проєкту становить 62 903,58 євро (100 відс.), з них співфінансування ЄС – 56 613,22 євро (90 відс.), власний внесок Інституту геологічних наук – 10 відсотків.

Аудит засвідчив: Робоча група після 2016 року не провадить діяльність, що призводить до ризиків суттєвого послаблення координації центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування й інших зацікавлених організацій, діяльність яких може забезпечити розв'язання проблем, які виникли на ДП "Солотвинський солерудник" та у смт Солотвино.

Виконавців бюджетної програми, а також інші установи та організації, діяльність яких пов'язана з цією проблемою, наведено на схемі 1.



* З грудня 2019 року структурні підрозділи Секретаріату Кабінету Міністрів України забезпечують координацію залучення та використання міжнародної технічної допомоги (до цього вказані функції виконувало Мінекономіки), при цьому для вирішення проблем, що виникли на ДП "Солотвинський солерудник" та у смт Солотвино, залучається міжнародна технічна допомога ЄС.

Схема 1. Установи та організації, діяльність яких пов'язана з ліквідацією та екологічною реабілітацією території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник"

Так, враховуючи тривалість розвитку ситуації, яка виникла на ДП "Солотвинський солерудник" та у смт Солотвино, і участь у ліквідації та екологічній реабілітації території впливу гірничих робіт підприємства, суб'єктами відноси у цій сфері є:

1) Мінекономіки як головний розпорядник бюджетних коштів (Мінагрополітики до його реорганізації шляхом приєднання до Мінекономіки) та орган управління ДП "ВД Солерудліквідація" і ДП "Солотвинський солерудник".

Встановлено, що на виконання Розпорядженням № 1101-р від Мінекономіки до ФДМУ передано функції управління, зокрема цілісним майновим комплексом ДП "Солотвинський солерудник", про що складено відповідний акт приймання-передачі від 20.12.2019. **Отже, у сфері управління Мінекономіки залишилося лише ДП "ВД Солерудліквідація".**

2) ДП "ВД Солерудліквідація" як державне підприємство, що належить до сфери управління Мінекономіки, та одержувач бюджетних коштів, уповноважений на виконання заходів бюджетної програми.

Довідково. Предметом діяльності ДП "ВД Солерудліквідація" відповідно до його Статуту, зокрема, є виконання та організація проведення робіт з ліквідації ДП "Солотвинський солерудник"; розроблення програми виконання відповідних робіт; розгляд та погодження проектно-кошторисної документації з ліквідації; розроблення та здійснення заходів із запобігання соціально-економічним наслідкам ліквідації відповідно до проекту ліквідації.

3) Закарпатська ОДА, Тячівська районна рада, Тячівська РДА та Солотвинська селищна рада як органи місцевої влади та місцевого самоврядування, до повноваження яких належить вирішення питань новозбудованого житлового комплексу в с. Теремля та розроблення, впровадження і суворе дотримання плану управління відходами.

4) Міндовкілля як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки.

5) Держекоінспекція як центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

6) Держводагентство як центральний орган виконавчої влади, до основних завдань якого належить, зокрема, проведення моніторингу якості вод на транскордонних ділянках водотоків.

7) ДСНС як центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

8) МЗС як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, який відповідно до покладених на нього завдань сприяє одержанню міжнародної технічної допомоги.

9) Мінрегіон як головний орган у системі центральних органів

виконавчої влади, який відповідно до покладених на нього завдань сприяє комплексному соціально-економічному розвитку регіонів.

10) Держгеонадра як центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

11) Наукові установи, зокрема, Інститут геологічних наук, що здійснює фундаментальні та прикладні дослідження у більшості основних сфер досліджень Землі; Інститут соляної промисловості³³ – єдина фахова установа України і країн СНД, що спеціалізується на вирішенні всіх питань видобутку і переробки кам'яної солі; Інститут телекомунікацій³⁴, який з часу свого створення (2001 рік) здійснює дослідження фундаментальних і прикладних проблем природокористування у регіонах України.

Отже, частина завдань, виконання яких передбачає діяльність з ліквідації та екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник", виходить за межі повноважень та компетенції Мінекономіки, у зв'язку з чим необхідно посилити координацію діяльності установ та організацій, які залучаються до розв'язання проблем ДП "Солотвинський солерудник" та смт Солотвино, у тому числі і шляхом визначення заходів, що виконуються ними, строків їх виконання та джерел фінансового забезпечення.

5. ОЦІНКА СТАНУ ПЛАНУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, А ТАКОЖ СТАНУ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ

5.1. Планування видатків бюджету

Стан формування показників планових видатків державного бюджету на 2018–2020 роки наведено в таблиці 1.

Таблиця 1

**Показники щодо запропонованих та врахованих у державному бюджеті
обсягів видатків за бюджетною програмою на 2018–2020 роки**

загальний фонд, тис. грн

Роки	Пропозиції ³⁵	Враховано ³⁶	Не враховано	Рівень врахування, %
2018	70 056,2	8 483,6	-61 572,6	12,1
2019	65 743,6	6 797,3	-58 946,3	10,3
2020	11 097,1	4 635,6	-6 461,5	41,8

³³ Дані надано листом від 18.09.2020 № 01-124 на запит Рахункової палати.

³⁴ Дані надано листом від 22.09.2020 № 161/22.09.20-1 на запит Рахункової палати.

³⁵ На 2018 рік – графа 6 підпункту 12.4 бюджетного запиту на 2018–2020 роки (форма 2) за КПКВК 2801160.

На 2019 рік – графа 6 підпункту 12.4 бюджетного запиту на 2019–2021 роки (форма 2) за КПКВК 2801160.

На 2020 рік – графа 6 підпункту 12.4 бюджетного запиту на 2020–2022 роки (форма 2) за КПКВК 1201080.

³⁶ Обсяг бюджетних призначень, встановлених Законом № 2246, Законом № 2629 та Законом № 294 (у редакції від 14.11.2019).

Так, пропозиції щодо обсягів видатків бюджету, включені до бюджетних запитів, значно перевищували показники, враховані в державному бюджеті: 2018 рік – на 61 572,6 тис. грн, 2019 рік – на 58 946,3 тис. грн та 2020 рік – на 6 461,5 тис. гривень.

Аудитом встановлено, що не враховані в державному бюджеті видатки на 2018 рік у сумі 61 572,6 тис. грн та на 2019 рік у сумі 58 946,3 тис. грн планувалося спрямувати на здійснення першочергових робіт з локалізації негативних наслідків надзвичайної ситуації. Ці роботи мали виконуватися в межах Проєкту, I черга, та згідно з проєктно-кошторисною документацією, яку необхідно коригувати (потреба була ще до 2018 року).

У запланованих видатках бюджету на 2020 рік (Закон № 294 у редакції від 14.11.2019, КПКВК 1201080) також не враховано пропозиції щодо 6 461,5 тис. грн видатків на коригування проєктно-кошторисної документації. При цьому пропозиції щодо видатків на здійснення першочергових робіт із локалізації негативних наслідків надзвичайної ситуації до відповідного бюджетного запиту Мінекономіки вже не включалися.

Отже, обсяги фінансового забезпечення заходів з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, визначених Проєктом, I черга, є недостатніми для їх виконання, а стан фінансування – незадовільним.

Структуру планових видатків державного бюджету на 2018–2020 роки наведено в таблиці 2.

Таблиця 2

**Структура видатків,
передбачених за бюджетною програмою на 2018–2020 роки**

загальний фонд, тис. грн

Показник	Обсяги видатків, передбачені в Державному бюджеті України								
	2018 рік (Закон № 2246)			2019 рік (Закон № 2629)			2020 рік (Закон № 294)		
	план	зміни	план зі змінами	план	зміни	план зі змінами	план	зміни	план зі змінами*
**Видатки споживання	6 409,5	–	6 409,5	6 797,3	–	6 797,3	4 635,6	–	4 635,6
***Видатки розвитку	2 074,1	–	2 074,1	–	–	–	–	+5 600,0	5 600,0
Разом:	8 483,6	–	8 483,6	6 797,3	–	6 797,3	4 635,6	+5 600,0	10 235,6

* Показник наведено станом на 01.07.2020.

** Видатки споживання – поточні видатки одержувачів бюджетних коштів; плата за створення науково-технічної продукції, послуги з експериментального проєктування тощо (на підставі укладених договорів); субсидії на покриття збитків підприємств, фінансову підтримку підприємств на безповоротній основі, а також інші субсидії; поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям).

*** Видатки розвитку – видатки на дослідження, розробки, капітальні трансферти одержувачам (для придбання обладнання, предметів довгострокового користування, землі, нематеріальних активів, капітальний ремонт, ін.).

Аналіз даних таблиці 2 засвідчує, що в охопленому аудитом періоді:

➤ **планові видатки за бюджетною програмою, передбачені законами України про державний бюджет, загалом становили 25 516,5 тис. грн,**

з них на 2018 рік (КПКВК 2801160) – 8 483,6 тис. грн, на 2019 рік (КПКВК 2801160 / 1201080) – 6 797,3 тис. грн та на 2020 рік (КПКВК 1201080) – 10 235,6 тис. гривень.

Законом України від 13.04.2020 № 553 "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2020 рік", що набрав чинності 18.04.2020 (далі – **Закон № 553**), **планові видатки на 2020 рік (КПКВК 1201080) збільшено з 4 635,6 до 10 235,6 тис. грн, або на 5 600,0 тис. гривень. За рахунок цих коштів заплановано профінансувати не забезпечені з початку бюджетного року фінансовим ресурсом видатки на коригування проєктно-кошторисної документації.**

Таким чином, допущені на етапі бюджетного планування управлінські прорахунки Мінекономіки як головного розпорядника бюджетних коштів та Мінфіну як центрального органу виконавчої влади, до завдань якого належить проведення аналізу бюджетного запиту та ефективності використання бюджетних коштів, призвели до законодавчого коригування показників Державного бюджету України на 2020 рік, зокрема у частині збільшення видатків за КПКВК 1201080 на 5 600,0 тис. грн, та створили передумови унеможливлення впродовж майже 4 місяців фінансового забезпечення коригування проєктно-кошторисної документації Проєкту, I черга, що реалізується у межах бюджетної програми, як наслідок, створено ризики подальшого непродуктивного використання бюджетних коштів.

Разом з тим питання, пов'язане з фінансовим забезпеченням коригування проєктно-кошторисної документації, виникло і у 2019 році. Для його врегулювання Кабінет Міністрів України прийняв Розпорядження № 414-р про перерозподіл бюджетних видатків;

➤ **основна частина планових видатків бюджету спрямовувалася на видатки споживання:**

- у 2018 році – **75,6 відс.** передбаченого обсягу коштів (6 409,5 тис. грн із 8 483,6 тис. грн);

- у 2019 році – **100 відс.** (6 797,3 тис. грн), при цьому після перерозподілу видатків у межах бюджетної програми, здійсненого відповідно до Розпорядження № 414-р, **показник становив 62,3 відс.** (4 235,7 із 6 797,3 тис. грн);

- у 2020 році – **100 відс.** (4 635,6 тис. грн), після змін у частині додаткового виділення видатків розвитку, внесених Законом № 553, – **45,3 відс.** (4 635,6 із 10 235,6 тис. гривень).

Отже, заплановані на 2018–2020 роки видатки за бюджетною програмою переважно передбачалися на поточне функціонування одержувача бюджетних коштів ДП "ВД Солерудліквідація", при цьому постійна недостатність видатків розвитку унеможлиблювала реалізацію Проєкту, I черга.

Під час бюджетного планування на 2018, 2019 та 2020 роки допущено ряд управлінських прорахунків, що спричинили неефективне управління бюджетними коштами, а також недоліки в реалізації бюджетної програми та порушення бюджетного законодавства.

Так, незважаючи на те, що закони про державний бюджет набирали чинності з 1 січня відповідного року (Закон № 2246 – з 01.01.2018, Закон № 2629 – з 01.01.2019, Закон № 294 – з 01.01.2020), **паспорти бюджетної програми затверджувалися з недотриманням строків**, визначених пунктом 6 розділу I Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання³⁷ (протягом 45 днів від дня набрання чинності законом про Державний бюджет України): у 2018 році – із запізненням на 26 днів (12.03.2018)³⁸, у 2019 році – на 19 днів (05.03.2019)³⁹ та у 2020 році – на 6 днів (20.02.2020)⁴⁰, що є порушенням бюджетного законодавства згідно з пунктом 17 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України.

Зазначене свідчить про управлінські прорахунки на етапі планування, допущені Мінагрополітики у 2018–2019 роках і Мінекономіки у 2020 році, та формування чергового чинника негативного впливу на реалізацію бюджетної програми з точки зору втрати часу та зниження ефективності управління бюджетними коштами, які через відсутність паспорта бюджетної програми тривалий час не використовувалися⁴¹.

У 2019 році наказом Мінагрополітики від 26.07.2019 № 413 паспорт бюджетної програми за КПКВК 2801160 на 2019 рік, затверджений наказом Мінагрополітики від 05.03.2019 № 107, викладено в новій редакції. При цьому паспорт доповнено напрямом використання бюджетних коштів "Розроблення проєктно-кошторисної документації (в частині коригування)", передбачено за ним кошти у сумі 2 561,6 тис. грн за рахунок відповідного зменшення планових видатків за напрямом "Фінансування заходів з ліквідації та екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області відповідно до проєктно-кошторисної документації", а також змінено результативні показники бюджетної програми.

Таким чином, усунення управлінських прорахунків, допущених під час бюджетного планування на 2019 рік, тривало 8 місяців (майже 67 відс. бюджетного року – час, передбачений для реалізації бюджетної програми).

Окремо варто звернути увагу на те, що **Порядком складання, розгляду, затвердження та основними вимогами до виконання кошторисів бюджетних установ**, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України

³⁷ Затверджені наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098 (у редакції наказу Мінфіну від 14.01.2008 № 19) та зареєстровані у Мін'юсті 21.01.2003 за № 47/7368.

³⁸ Паспорт бюджетної програми за КПКВК 2801160 на 2018 рік затверджено спільним наказом Мінагрополітики та Мінфіну від 12.03.2018 № 134/360.

³⁹ Паспорт бюджетної програми за КПКВК 2801160 на 2019 рік затверджено наказом Мінагрополітики від 05.03.2019 № 107 (перша редакція).

⁴⁰ Паспорт бюджетної програми за КПКВК 1201080 на 2020 рік затверджено наказом Мінекономіки від 20.02.2020 № 295 (перша редакція).

⁴¹ Згідно з абзацом третім пункту 2 розділу I Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098 (у редакції наказу Мінфіну від 14.01.2008 № 19), зареєстрованим у Мін'юсті 21.01.2003 за № 47/7368, Казначейство здійснює платежі за дорученнями розпорядників бюджетних коштів у разі наявності затвердженого в установленому порядку паспорта бюджетної програми.

від 28.02.2002 № 228 (далі – **Порядок № 228**), встановлено:

- **проекти кошторисів складаються усіма установами** на наступний бюджетний рік, якщо ці установи функціонували до початку року, на який плануються видатки бюджету та/або надання кредитів з бюджету. У разі коли установи утворені не з початку року, кошториси складаються і затверджуються для кожної установи з часу її утворення до кінця бюджетного року в загальному порядку. Кошториси установ, які протягом бюджетного періоду реорганізовані або підпорядкування яких змінено згідно із законодавством, складаються і затверджуються в загальному порядку, у тому числі за новим підпорядкуванням (пункт 14);

- **одержувач бюджетних коштів використовує бюджетні кошти** відповідно до вимог бюджетного законодавства **на підставі плану використання бюджетних коштів**, що містить розподіл бюджетних асигнувань (абзац перший пункту 9);

- **кошториси**, плани асигнувань загального фонду бюджету, плани надання кредитів із загального фонду бюджету, плани спеціального фонду і штатні розписи окремих установ **затверджуються** для міністерств за бюджетною програмою "Керівництво та управління" – державним секретарем міністерства за погодженням з Мінфіном, **за іншими бюджетними програмами, що виконуються безпосередньо апаратом міністерства, – керівником міністерства** (підпункт 2 пункту 33);

- **плани використання бюджетних коштів одержувачів затверджуються їх керівниками за погодженням з розпорядниками**, через яких вони отримують бюджетні кошти (пункт 34).

Однак **упродовж двох років поспіль за бюджетною програмою "Ліквідація та екологічна реабілітація території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області" у порушення вимог пункту 14 Порядку № 228 кошториси не затверджувалися**: Мінагрополітики – на 2019 рік, Мінекономіки – на 2019 рік (після передачі бюджетних призначень від Мінагрополітики) та на 2020 рік. При цьому Мінагрополітики затверджувалися одержувачу бюджетних коштів ДП "ВД Солерудліквідація" кошториси та плани використання бюджетних коштів на 2019 рік, а Мінекономіки – лише плани використання бюджетних коштів на 2019 рік (після передачі бюджетних призначень від Мінагрополітики) та на 2020 рік.

Довідково.

Мінагрополітики. Кошторис на 2019 рік ДП "ВД Солерудліквідація" за КПКВК 2801160 у сумі 6 797,3 тис. грн затверджено 15.01.2019 заступником Міністра аграрної політики та продовольства України Ковальною О. В. та підписано в. о. директора підприємства Поштуком О. З. і головним бухгалтером підприємства Єрьоміною Л. Я. **План використання бюджетних коштів на 2019 рік** ДП "ВД Солерудліквідація" за КПКВК 2801160 у сумі 6 797,3 тис. грн підписано в. о. директора підприємства Поштуком О. З. і головним бухгалтером підприємства Єрьоміною Л. Я., затверджено без зазначення дати в. о. директора підприємства Поштуком О. З., погоджено без зазначення дати заступником Міністра аграрної політики та продовольства України Ковальною О. В.

Мінекономіки. Кошторис на 2019 рік ДП "ВД Солерудліквідація" за КПКВК 1201080 у сумі

6 797,3 тис. грн затверджено без зазначення дати в. о. державного секретаря Черних О. О. та підписано в. о. директора підприємства Поштуком О. З. і керівником бухгалтерської служби підприємства Єрьоміною Л. Я. **План використання бюджетних коштів на 2019 рік** ДП "ВД Солерудліквідація" за КПКВК 1201080 у сумі 6 797,3 тис. грн підписано в. о. директора підприємства Поштуком О. З. і керівником бухгалтерської служби підприємства Єрьоміною Л. Я., затверджено без зазначення дати в. о. директора підприємства Поштуком О. З., погоджено без зазначення дати в. о. державного секретаря Черних О. О.

Мінекономіки. План використання бюджетних коштів на 2020 рік ДП "ВД Солерудліквідація" за КПКВК 1201080 у сумі 4 635,6 тис. грн підписано в. о. директора підприємства Поштуком О. З. і головним бухгалтером підприємства Єрьоміною Л. Я., затверджено без зазначення дати в. о. директора підприємства Поштуком О. З., погоджено 30.01.2020 в. о. державного секретаря Черних О. О.

Отже, впродовж тривалого часу щорічними є видатки бюджету на заходи з ліквідації та екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник". Водночас обсяги видатків, які планувалися на 2018–2020 роки для реалізації бюджетної програми, не забезпечували виконання запланованих робіт, що разом з управлінськими прорахунками створило передумови як неефективного управління бюджетними коштами та їх використання, так і неефективної реалізації бюджетної програми.

5.2. Стан використання бюджетних коштів

Дані про обсяги бюджетних коштів, використані за бюджетною програмою у 2018–2019 роках та I півріччі 2020 року, наведено в таблиці 3.

Таблиця 3

Обсяги бюджетних коштів, використані за бюджетною програмою у 2018–2019 роках та I півріччі 2020 року

КЕКВ	План на рік зі змінами	Каса	Відхилення	Відс. виконання
2018 рік				
2281 ⁴²	387,8	387,8	–	100,0
2610 ⁴³	6 409,5	3 469,0	-2 940,5	54,1
3210 ⁴⁴	1 686,3	–	-1 686,3	–
Разом:	8 483,6	3 856,8	-4 626,8	45,5
2019 рік				
2610	4 235,7	3 466,0	-769,7	81,8
3210	2 561,6	0,0	-2 561,6	0,0
Разом:	6 797,3	3 466,0	-3 331,3	51,0
станом на 01.07.2020				
2610	2 317,8*	1 854,8	-463,0	80,0
3210	–	–	–	–
Разом:	2 317,8*	1 854,8	-463,0	80,0
ВСЬОГО:	17 598,7	9 177,6	-8 421,1	52,1

* План на I півріччя 2020 року – 2 317,8 тис. гривень.

** Касові видатки станом на 01.07.2020.

⁴² КЕКВ 2281 "Дослідження і розробки, окремі заходи розвитку по реалізації державних (регіональних) програм".

⁴³ КЕКВ 2610 "Субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям)".

⁴⁴ КЕКВ 3210 "Капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям)".

Згідно з даними таблиці із **17 598,7 тис. грн**, які планувалося спрямувати **впродовж 2018–2019 років та I півріччя 2020 року** на реалізацію заходів за бюджетною програмою, ДП "ВД Солерудліквідація" як одержувачем бюджетних коштів фактично використано **9 177,6 тис. грн**, що становить **52,1 відс.** запланованого на цей період обсягу видатків.

Плановий обсяг видатків на 2018 рік становив 8 483,6 тис. грн, з яких:

➤ **використано 3 856,8 тис. грн (45,5 відс.)**, у тому числі:

3 469,0 тис. грн – видатки, пов'язані із загальнопромисловими витратами з утримання об'єктів солерудника;

387,8 тис. грн – оплата (318,0 тис. грн) за виконані у 2017 році науково-дослідні, експериментальні та дослідні роботи для виконання прийнятих у Проекті, I черга, технічних рішень, а також оплата (69,8 тис. грн) проведення моніторингових досліджень у зоні діяльності Солотвинського солерудника (одна із обов'язкових та першочергових науково-дослідних робіт згідно з Проектом, I черга);

➤ **не використано 4 626,8 тис. грн (54,5 відс.) коштів державного бюджету:**

2 787,6 тис. грн – через відсутність робочої документації (Проект, I черга, і проектно-кошторисна документація потребували коригування ще до 2018 року⁴⁵), а також неможливість виконувати роботи з ліквідації аварійних будівель та споруд шахти № 8;

1 686,3 тис. грн – через ненадання Мінагрополітики, головним розпорядником бюджетних коштів, дозволу на попередню оплату (30 відс.) робіт із коригування проектно-кошторисної документації (Проект, I черга). У подальшому внаслідок неактуальності Проекту, I черга, та проектно-кошторисної документації не враховано пропозицій щодо включення до державного бюджету видатків на 2019 рік для здійснення першочергових робіт з локалізації негативних наслідків надзвичайної ситуації;

126,0 тис. грн – у зв'язку зі звільненням 8-ми працівників наприкінці III кварталу 2018 року;

23,3 тис. грн – внаслідок невикористання на оплату енергоносіїв;

3,6 тис. грн – у зв'язку з оплатою зобов'язань за рахунок коштів, отриманих від доходів господарської діяльності.

У результаті на кінець 2018 року утворився невикористаний залишок коштів у сумі 4 626,8 тис. грн, який повернено до державного бюджету, а реалізацію запланованих заходів, зокрема коригування проектно-

⁴⁵ Внаслідок несвоєчасної реалізації Проекту, I черга (не завершений на час аудиту), порушено науково обґрунтований трирічний термін будівництва, передбачений Проектом. При цьому Проект, I черга, жодного разу не коригувався (незважаючи на те, що розрахований у цінах 2012 року, а перелік фізичних обсягів робіт і технічних рішень формувався відповідно до нормативної бази, чинної на той час), отже, його кошторисну вартість необхідно було узгодити з рівнем поточних цін. Крім того, за окремими статтями проектно-кошторисної документації до Проекту, I черга, планові обсяги витрат вичерпано (загальнопромислові витрати на утримання гірничих об'єктів під час ліквідації підприємства), що також потребувало коригування.

кошторисної документації та роботи з ліквідації аварійних будівель та споруд, відкладено на наступний бюджетний період, що свідчить про неефективне управління коштами.

Плановий обсяг видатків на 2019 рік становив 6 797,3 тис. грн, з яких:

➤ використано 3 466,0 тис. грн (51 відс.) – видатки, пов’язані із загальнопромисловими витратами з утримання об’єктів солерудника;

➤ не використано 3 331,3 тис. грн (49 відс.) – кошти державного бюджету:

2 561,6 тис. грн – через невиконання заходів із коригування проектно-кошторисної документації Проекту, I черга.

За поясненнями Мінекономіки, наказом Мінрегіону від 17.05.2019 № 112⁴⁶ (набрав чинності 02.07.2019) внесено зміни до Порядку розроблення проектно-кошторисної документації на будівництво об’єктів⁴⁷, зокрема пункту 13.1, у зв’язку з чим для здійснення коригування Проекту, I черга, його експертизи та схвалення в установленому порядку необхідно провести коригування, експертизу та затвердження ТЕО, схваленого Розпорядженням № 829-р. У іншому разі скоригований Проект, I черга, не приймається на експертизу та не може бути схваленим;

33,1 тис. грн – внаслідок невикористання на оплату енергоносіїв;

3,1 тис. грн – у зв’язку зі звільненням одного працівника.

Окремо слід звернути увагу на те, що **через відсутність запланованих за бюджетною програмою видатків розвитку на 2019 рік** для здійснення коригування проектно-кошторисної документації (Проект, I черга) **видано Розпорядження № 414-р**, згідно з яким Мінагрополітики як головному розпоряднику бюджетних коштів за КПКВК 2801160 у межах загального обсягу бюджетних призначень здійснено **перерозподіл запланованих видатків**: зменшено обсяг видатків споживання на 2 561,6 тис. грн (з 6 797,3 до 4 235,7 тис. грн) та встановлено обсяг видатків розвитку на відповідну суму (у межах яких мало бути профінансоване коригування проектно-кошторисної документації). Проте невиконання заходів із коригування проектно-кошторисної документації Проекту, I черга, звело на нівець роботи з підготовки та прийняття Розпорядження № 414-р.

У результаті на кінець 2019 року утворився невикористаний залишок коштів у сумі 3 331,3 тис. грн, який повернено до державного бюджету, а реалізацію заходів бюджетної програми черговий раз відстрочено на наступний бюджетний період, що свідчить про неефективне управління коштами.

Плановий обсяг видатків на 2020 рік становив 10 235,6 тис. грн, у тому числі на I півріччя – 2317,8 тис. грн (22,6 відс. річного обсягу), з яких використано 1 854,8 тис. грн, або **80 відс.** (у тому числі 47,9 тис. грн

⁴⁶ Зареєстрований у Мін’юсті 10.06.2019 за № 600/33571.

⁴⁷ Затверджений наказом Мінрегіону від 16.05.2011 № 45, зареєстрованим у Мін’юсті 01.06.2011 за № 651/19389.

на придбання кам'яного вугілля для побутових потреб та 77,8 тис. грн на придбання 2 070 л бензину й 427 л дизельного пального).

Разом з тим слід зазначити, що, за даними Єдиної системи електронних закупівель ProZorro, станом на 30.09.2020:

➤ завершено⁴⁸ процедуру закупівлі з узагальненою назвою предмета закупівлі "Витрати на **коригування проектно-кошторисної документації техніко-економічного обґрунтування "Ліквідація та екологічна реабілітація території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області" з експертизою"**.

За підсумками процедури закупівель ДП "ВД Солерудліквідація" укладено договір з ТОВ "Гірхімпром" від 13.07.2020 № 29/20/43/20 щодо розробки "Коригування проектно-кошторисної документації техніко-економічного обґрунтування "Ліквідація та екологічна реабілітація території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник Тячівського району Закарпатської області" з експертизою". Вартість цих робіт згідно з договором становить 3 512,1 тис. грн;

➤ триває⁴⁹ процедура закупівлі, оголошена ДП "ВД Солерудліквідація" 04.09.2020, з узагальненою назвою предмета закупівлі "Витрати на коригування **проектно-кошторисної документації проекту "Ліквідація та екологічна реабілітація території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області. 1-а черга" з експертизою"**, строк виконання робіт – 01.10.2020 – 24.12.2020, очікувана вартість виконання робіт – 1 998,0 – 2 000,0 тис. гривень.

Довідково. На виготовлення Проекту, I черга, який схвалено у 2012 році, а також на здійснення комплексної державної експертизи проектно-кошторисної документації використано 1 493,0 тис. грн коштів державного бюджету (відповідно 1 437,3 та 55,7 тис. грн) (позиції 34 – 35 додатка 2).

Отже, **через втрату актуальності Проекту, I черга, вартістю 1 493,0 тис. грн не тільки неекономно використано ці кошти, але ще залучено додаткове бюджетне фінансування для коригування Проекту, I черга, орієнтовно (враховуючи незавершеність усіх процедур закупівель) у сумі понад 5 500 тис. гривень.**

При цьому створено ризики незавершення у 2020 році коригування проектно-кошторисної документації та подальшого відтермінування робіт із реалізації Проекту, I черга.

Затвердженими паспортами бюджетної програми на 2018, 2019 та 2020 роки (з урахуванням внесених змін) визначено, зокрема:

- **мету бюджетної програми** – "Запобігання поширенню негативних наслідків надзвичайної ситуації техногенного характеру державного рівня";
- **завдання бюджетної програми** – "Забезпечення виконання заходів з ліквідації та екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт";
- **результативні показники бюджетної програми**, зокрема затрат.

⁴⁸ Електронний ресурс. – Доступний з <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2020-06-09-003629-c>.

⁴⁹ Електронний ресурс. – Доступний з <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2020-09-04-004145-b>.

Стан виконання результативних показників затрат, за даними звітів про виконання паспорта бюджетної програми на 2018 і 2019 роки (звіт про виконання у 2020 році складено у 2021 році⁵⁰), наведено в таблиці 4.

Таблиця 4

Стан виконання показників затрат, затверджених на 2018 і 2019 роки

Головні показники діяльності	2018 рік				2019 рік			
	планові видатки	фактичні видатки	відс. виконання	відхилення	планові видатки	фактичні видатки	відс. виконання	відхилення
Загальновиробничі витрати на утримання об'єктів солерудника на час виконання робіт з ліквідації підприємства у поточному році	3 816,9	3 469,0	90,9	-347,9	3 534,6	3 466,0	98,1	-68,6
Витрати на коригування проекту "Ліквідація та екологічна реабілітація території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Тячівського р-ну Закарпатської області. I-а черга з експертизою"	1 360,0	0,0	0,0	-1 360,0	2 561,6	0,0	0,0	-2 561,6
Витрати на ліквідацію аварійних поверхневих будівель та споруд шахти № 8	2 465,7	0,0	0,0	-2 465,7	x	x	x	x
Оплата за виконані у 2017 році науково-дослідні, експериментальні та дослідні роботи для виконання прийнятих у проєкті технічних рішень	318,0	318,0	100,0	0,0	x	x	x	x
Витрати на виготовлення робочої документації за об'єктами "Проєкт з ліквідації та екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області. I -а черга"	326,3	0,0	0,0	-326,3	x	x	x	x
Витрати на утримання служби замовника (включаючи витрати на технічний нагляд та здійснення авторського нагляду)	126,9	0,0	0,0	-126,9	x	x	x	x
Витрати на проведення моніторингових досліджень у зоні діяльності Солотвинського солерудника	69,8	69,8	100,0	0,0	x	x	x	x
<i>Довідково. Нерозподілений залишок (до внесення змін у проєктно-кошторисну документацію у частині коригування)</i>	x	x	x	x	701,1	0,0	0,0	-701,1
ВСЬОГО:	8 483,6	3 856,8	45,5	-4 626,8	6 797,3	3 466,0	51,0	-3 331,3

⁵⁰ Правилами складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затвердженими наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098, зареєстрованим у Мін'юсті 21.01.2003 за № 47/7368 (у редакції наказу Мінфіну від 14.01.2008 № 19), встановлено (підпункт 2.2 пункту 2), що головні розпорядники коштів державного бюджету у терміни, визначені для подання зведеної річної бюджетної звітності, подають до Міністерства фінансів України звіти про виконання паспортів бюджетних програм за встановленою формою у паперовому та електронному вигляді.

Аналіз наведених у таблиці 4 даних щодо виконання у 2018–2019 роках планованих показників затрат свідчить:

➤ **показник затрат** "Загальновиробничі витрати на утримання об'єктів солерудника на час виконання робіт з ліквідації підприємства у поточному році" **виконано у 2018 році – на 90,9 відс., у 2019 році – на 98,1 відсотка.** При цьому аудитом встановлено, що **видатки спрямовувалися** на основну та додаткову заробітну плату працівникам; нарахування на заробітну плату працівників; оплату за використану електроенергію; водопостачання та водовідведення; кам'яне вугілля (та дрова) для побутових потреб; службові відрядження; паливно-мастильні матеріали; програмне обслуговування комп'ютерної техніки; телефонний зв'язок та послуги Інтернету; розрахунково-касове обслуговування з видачі заробітної плати працівникам з використанням платіжних карток; сплату екологічного податку; оплату дозволів на виконання робіт; канцелярські та поточні витрати; утримання гірничого воєнізованого рятувального загону (у 2019 році – на плату за землю; роботи з вимірювання опору захисного заземлення будівель загальновиробничого призначення). **Отже, за рахунок цих видатків заходів з ліквідації та екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт не здійснювалося (позиції 1–23 додатка 2);**

➤ **показники витрат** "Оплата за виконані у 2017 році науково-дослідні, експериментальні та дослідні роботи для виконання прийнятих у проекті технічних рішень" та "Витрати на проведення моніторингових досліджень в зоні діяльності Солотвинського солерудника" **у 2018 році виконано на 100 відсотків.**

Науково-дослідні, експериментальні та дослідні роботи станом на 01.07.2020 не впроваджено, а Проект, I черга, з метою виконання якого ці роботи здійснювалися, потребував коригування ще до 2018 року, **що свідчить про управлінські прорахунки в організації діяльності, які призвели до нерезультативного використання коштів державного бюджету.**

Оплачені у 2018 році моніторингові дослідження у зоні діяльності Солотвинського солерудника, передбачені Проектом, I черга, (**позиція 26 додатка 2**), мали бути здійснені впродовж 2013–2015 років. Водночас згідно з рекомендаціями звіту "Оцінка ризиків і загроз на території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник", підготовленого Консультаційною місією експертів ЄС, та інформацією Мінекономіки необхідно запровадити довгострокову систему моніторингу ситуації.

Питання моніторингу подальших деструктивних процесів стану земної поверхні на території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник" вирішувалося ситуативно, однак такий підхід не забезпечує об'єктивного встановлення масштабів поширення геологічних процесів, що свідчить про нерезультативне використання коштів державного бюджету;

➤ **решту показників витрат, спрямованих на виконання заходів з ліквідації та екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт, не виконано.**

Крім того, слід зазначити, що у 2019 році до показників витрат, спрямованих на виконання заходів з ліквідації та екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт, включено лише показник "Витрати на коригування проекту "Ліквідація та екологічна реабілітація території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Тячівського р-ну Закарпатської області. І-а черга з експертизою", який не реалізовано.

Таким чином, у 2018–2019 роках та I півріччі 2020 року кошти державного бюджету використовувалися фактично на утримання ДП "ВД Солерудліквідація" та виконання окремих заходів щодо реалізації Проекту, I черга, які втратили практичну цінність через запізнiлу реалізацію, як наслідок, мета та завдання бюджетної програми не виконувалися, а здійснені 9 177,6 тис. грн видатків є нерезультативними.

5.3. Оцінка стану внутрішнього контролю

Аудит засвідчив, що питання діяльності ДП "Солотвинський солерудник" та ДП "ВД Солерудліквідація" під час їх перебування у сфері управління Мінагрополітики належали до компетенції господарсько-фінансового департаменту, а також департаменту продовольства, який у частині напрямів діяльності державних підприємств брав участь в опрацюванні стратегічних та інвестиційних планів підприємств, що належали до сфери управління Мінагрополітики; погодженні фінансових планів, установчих документів та змін до них; розгляді спеціалізованих технологічних питань за напрямами діяльності підприємств, а також забезпечував проведення заходів з підготовки матеріалів до бюджетної програми.

Наказом Мінекономіки від 26.12.2019 № 809 "Про затвердження переліку відповідальних виконавців бюджетних програм за бюджетними програмами Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України на 2020 рік та порядок їх взаємодії на всіх стадіях бюджетного процесу" департамент безпечності харчових продуктів визначено відповідальним за виконання бюджетної програми за КПКВК 1201080.

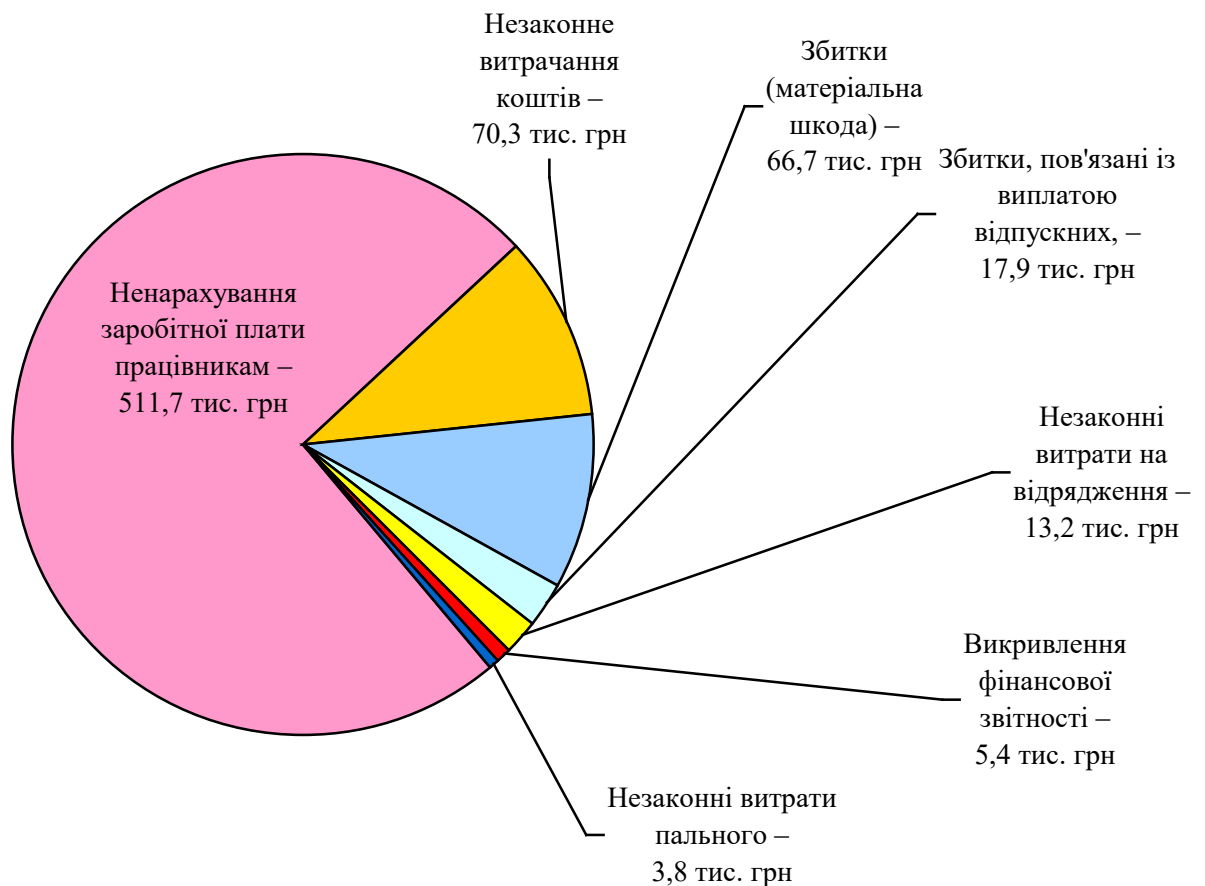
При цьому згідно з **Положенням про директорат безпечності харчових продуктів, затвердженим наказом Мінекономіки від 28.01.2020 № 91, основні завдання та функції директорату не передбачають здійснення управління або координації діяльності державних підприємств, які належать до сфери управління Мінекономіки, тобто фактично не визначено структурного підрозділу, до завдань та функцій якого належить управління та координація діяльності ДП "ВД Солерудліквідація".**

Отже, наявні недоліки в системі внутрішнього контролю Мінекономіки призводять до несвоєчасної ідентифікації ризиків діяльності як Міністерства, так і ДП "ВД Солерудліквідація" і негативно впливають на ефективність управління бюджетними коштами та їх використання.

За результатами планового внутрішнього аудиту ефективності ДП "ВД Солерудліквідація", який проведено управлінням внутрішнього аудиту Мінагрополітики за період 01.01.2017 – 31.07.2018 (до ліквідації

Мінагрополітики), встановлено численні порушення і недоліки (діаграма 3).

Діаграма 3. Встановлені внутрішнім аудитом порушення за результатами планового аудиту ефективності ДП "ВД Солерудліквідація"



Діаграма 3 свідчить: керівництво ДП "ВД Солерудліквідація" приймало управлінські рішення, які не відповідали вимогам законодавства та призводили до незаконного використання коштів державного бюджету, при цьому система внутрішнього контролю Мінагрополітики не охоплювала відповідних процесів, у результаті своєчасно не ідентифіковано та не забезпечено реагування на відповідні ризики.

Необхідно також звернути увагу на факти, встановлені внутрішнім аудитом, зокрема щодо наявності в проваллі шахти № 7 шлангів, що спускаються до низу провалля, заповненого водою, а також шуму працюючих насосів, які, можливо, за допомогою цих водогонів качають воду з провалля в невідомому напрямку, оскільки на горі шланги зарито в землю, що може свідчити про незаконне використання природних ресурсів.

Внутрішнім аудитом не встановлено наявності будь-яких засобів або приладів обліку рідини, яка відкачується, а також власників обладнання, розташованого в проваллі.

Таким чином, у 2018–2019 роках та I півріччі 2020 року управління коштами державного бюджету, виділеними на ліквідацію та екологічну реабілітацію території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник", та їх використання здійснювалося недостатньо ефективно:

до державного бюджету повернено як невикористаний залишок у розмірі 47,9 відс. виділених бюджетних асигнувань (8 421,1 тис. грн); використано 52,1 відс. (9 177,6 тис. грн) наявного фінансового ресурсу на видатки, пов'язані із загальновиробничими витратами з утримання об'єктів солерудника, при цьому відповідні роботи фактично не виконувалися. Зазначене свідчить про неналежну організацію головними розпорядниками (Мінагрополітики, Мінекономіки) внутрішнього контролю у частині ідентифікації ризиків, що впливають на ефективність використання бюджетних коштів, законність, своєчасність і повноту прийняття управлінських рішень, а отже – про несвоєчасне реагування на такі ризики.

ВИСНОВКИ

1. Мінагрополітики (до 09.11.2019) та Мінекономіки (з 09.11.2019 і на початок аудиту) як головні розпорядники бюджетних коштів через постійні управлінські прорахунки, несвоєчасність прийняття управлінських рішень і неналежну організацію внутрішнього контролю у 2018–2019 роках та I півріччі 2020 року не забезпечили ефективного використання коштів державного бюджету за бюджетною програмою.

2. У результаті неефективної діяльності Мінагрополітики, Мінекономіки та ДП "ВД Солерудліквідація" передбачені у ТЕО, схваленому Розпорядженням № 829-р, заходи з ліквідації надзвичайної ситуації державного рівня, що виникла на ДП "Солотвинський солерудник" та у смт Солотвино, які розподілені на три черги і мали бути завершені у 2019 році, станом на 01.07.2020 виконані лише за першою чергою на 22,4 відсотка.

3. Внаслідок неналежного виконання першочергових заходів не забезпечено запобігання поширенню та ліквідацію надзвичайної ситуації техногенного характеру державного рівня, яка виникла 10 років тому на ДП "Солотвинський солерудник" та у смт Солотвино, при цьому у 2018–2019 роках та I півріччі 2020 року кошти державного бюджету в сумі 9 177,6 тис. грн використано нерезультативно (за весь період на цілі ліквідації надзвичайної ситуації використано 142 млн грн з державного бюджету).

3.1. Відбулося руйнування майнового комплексу ДП "Солотвинський солерудник": із 88 виробничих будівель і споруд більшість перебуває в аварійному стані та підлягає ліквідації.

Надані до аудиту ФДМУ та ДП "ВД Солерудліквідація" та встановлені під час контрольного заходу (ухвала Господарського суду Закарпатської області від 20.04.2018 у справі № 907/136/15) відомості щодо державного майна, яке перебуває на балансі ДП "Солотвинський солерудник", є суперечливими, що свідчить про ризики неналежного обліку об'єктів державної власності ДП "Солотвинський солерудник" та управління ними.

3.2. Продовжують збільшуватися об'єми карстових провалів, зокрема у період з лютого 2009 року по серпень 2020 року – майже втричі, до 5,46 млн куб. м, при цьому в січні-серпні 2020 року – більш як на 1000 куб. метрів.

3.3. Інтенсивно деформується земна поверхня в зоні впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник", про що свідчать проведені Інститутом геологічних наук 25.06.2018 – 30.06.2020 дослідження щодо швидкості осідань, максимальні показники яких зафіксовано навколо шахти № 7 (94 мм/рік), на західному фланзі шахти № 8 (81 мм/рік) та східному фланзі шахти № 8 (62 мм/рік).

3.4. У зоні впливу небезпечних геологічних процесів перебувають житлові будинки та інфраструктурні об'єкти смт Солотвино, населення якого становить понад 8 тис. чол., зокрема, дві школи, лікарня, мережа централізованого водопостачання та водовідведення, лінія електромереж, ділянка автодороги державного значення Мукачево – Рогатин. Спостерігається просування провальних воронок у борті Чорного Мочара до сміттєзвалища.

3.5. На тлі фактичної відсутності практичних заходів з ліквідації та екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник" виникли нові екологічні ризики, пов'язані, зокрема, з управлінням відходами в смт Солотвино, які потрапляють до карстових провалів, несанкціонованим відбором води з карстових провалів, а також ризики забруднення питної води в смт Солотвино та вод ріки Тиси.

3.6. Поза увагою залишаються питання відновлення економічного потенціалу смт Солотвино після припинення діяльності містоутворюючого ДП "Солотвинський солерудник" та виникнення надзвичайної ситуації державного рівня, зокрема, щодо соціально-побутових проблем селища, створення робочих місць та поновлення спелеотерапії (лікування в соляних копальнях), що свідчить про відсутність єдиної загальної стратегії розв'язання наявної проблеми.

4. Упродовж тривалого часу з бюджету щороку виділяються видатки на заходи з ліквідації аварійного стану гірничого господарства Солотвинського солерудника, при цьому після руйнівних процесів обсяги таких видатків значно збільшуються, у тому числі за рахунок резервного фонду. Водночас обсяг коштів, що виділявся з державного бюджету в плановому порядку, забезпечував лише поточне функціонування одержувача бюджетних коштів ДП "ВД Солерудліквідація" та унеможлилював виконання запланованих робіт. Отже, обсяги фінансового забезпечення заходів з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, зокрема визначених Проектом, I черга, є недостатніми, а стан фінансування та використання коштів державного бюджету – незадовільним.

Так, поточна повна проектно-кошторисна вартість реалізації тільки Проекту, I черга, становить 94 049,7 тис. грн, але на 2013–2020 роки з державного бюджету за бюджетною програмою виділено 59 712,4 тис. грн (63,5 відс. потреби), з яких використано на реалізацію Проекту, I черга, 21 105,3 тис. грн (22,4 відс. поточної повної вартості).

5. Вагомим недоліком в організації діяльності з ліквідації надзвичайної ситуації, що виникла на ДП "Солотвинський солерудник" та у смт Солотвино, є недостатня координація роботи центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування й інших зацікавлених організацій,

діяльність яких може забезпечити розв'язання проблеми, оскільки частина виконуваних завдань виходить за межі повноважень та компетенції Мінекономіки.

Прикладом успішного поєднання зусиль для досягнення цілей є діяльність Робочої групи, створеної наказом Мінагрополітики від 29.12.2015 № 499, завдяки зусиллям якої залучено міжнародну технічну допомогу Європейського Союзу та здійснено оцінку ризиків і загроз на території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник", що стало підґрунтям для подальшої міжнародної співпраці із створення комплексної системи моніторингу.

6. Негативно вплинули на реалізацію у 2018–2019 роках та I півріччі 2020 року бюджетної програми такі управлінські недоліки.

6.1. Через несвоєчасну реалізацію Проєкту, I черга, порушено передбачений ним та науково обґрунтований трирічний термін будівництва. При цьому, незважаючи на те, що Проєкт, I черга, розраховано у цінах 2012 року, а перелік обсягів робіт і технічних рішень формувався відповідно до чинної на той час нормативної бази, документ жодного разу не коригувався, як наслідок, необхідно узгодити кошторисну вартість Проєкту, I черга, з поточними цінами. Водночас заходи, які вживалися з 2018 року щодо коригування Проєкту, I черга, через постійне невчасне прийняття управлінських рішень Мінагрополітики та Мінекономіки як головними розпорядниками бюджетних коштів були нерезультативними, що створило ризики незавершення у 2020 році коригування документації і подальшого відтермінування робіт з реалізації Проєкту, I черга.

У зв'язку з тим, що Проєкт, I черга, вартістю 1 493,0 тис. грн втратив актуальність і впродовж більш як трьох років унеможливлено виконання робіт з ліквідації та екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник", зазначені кошти використано неекономно, при цьому виникла потреба в додаткових бюджетних коштах для коригування Проєкту, I черга, (орієнтовно, враховуючи незавершеність всіх процедур закупівель, – 5 500 тис. гривень).

6.2. Через допущені на етапі бюджетного планування управлінські прорахунки Мінекономіки як головного розпорядника бюджетних коштів та Мінфіну як центрального органу виконавчої влади, до завдань якого належить проведення аналізу бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, а також ефективності використання бюджетних коштів, у запланованих бюджетних призначеннях на 2020 рік не враховано пропозиції щодо здійснення видатків для коригування Проєкту, I черга, що призвело до коригування показників Державного бюджету України на 2020 рік, зокрема у частині збільшення бюджетних призначень за КПКВК 1201080 на 5 600,0 тис. грн, а також створення передумов унеможливлення впродовж майже чотирьох місяців фінансового забезпечення коригування Проєкту, I черга, як наслідок – ризики непродуктивного використання бюджетних коштів.

6.3. Мінагрополітики та Мінекономіки як головні розпорядники бюджетних коштів через управлінські прорахунки не забезпечили дотримання вимог пункту 6 розділу I Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002

№ 1098 (у редакції наказу Мінфіну від 14.01.2008 № 19), зареєстрованим у Мін'юсті 21.01.2003 за № 47/7368, внаслідок чого паспорт бюджетної програми затверджувався з недотриманням строків: у 2018 році – із запізненням на 26 днів, у 2019 році – на 19 днів та у 2020 році – на 6 днів.

Зазначене є порушенням бюджетного законодавства згідно з пунктом 17 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України, а також черговим чинником негативного впливу на реалізацію бюджетної програми з точки зору втрати часу та зниження ефективності управління бюджетними коштами, які через відсутність паспорта бюджетної програми тривалий час не використовувалися.

6.4. Внутрішній контроль здійснювався головними розпорядниками бюджетних коштів (Мінагрополітики, Мінекономіки) недостатньо ефективно як наслідок, не забезпечено своєчасної ідентифікації ризиків, що впливають на ефективність використання бюджетних коштів, законність, своєчасність і повноту прийняття управлінських рішень, отже – своєчасного реагування на ці ризики.

6.5. Через неналежний стан внутрішнього контролю впродовж двох років поспіль за бюджетною програмою у порушення вимог пункту 14 Порядку № 228 не затверджувалися кошториси: Мінагрополітики – на 2019 рік, Мінекономіки – на 2019 рік (після передачі бюджетних призначень від Мінагрополітики) та на 2020 рік.

7. Мінагрополітики та Мінекономіки як головними розпорядниками бюджетних коштів через невиконання Проєкту, I черга, не забезпечено у 2018–2019 роках та I півріччі 2020 року ефективного використання коштів державного бюджету, виділених на ліквідацію та екологічну реабілітацію території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник", зокрема не забезпечено результативного використання 9 177,6 тис. грн та допущено неефективне управління 8 421,1 тис. грн, а саме:

- 9 177,6 тис. грн з 2018 року використовувалися на здійснення видатків для загальнопромислових витрат з утримання об'єктів солерудника, при цьому заходи з виконання Проєкту, I черга, у зв'язку з неактуальною проєктно-кошторисною документацією не виконувалися, запланованих результатів не досягнуто, що свідчить про нерезультативне використання бюджетних коштів;

- 8 421,1 тис. грн не використано у 2018 і 2019 роках і повернено до державного бюджету, при цьому реалізація заходів бюджетної програми, у тому числі з коригування Проєкту, I черга, щоразу відтерміновувалася на наступний бюджетний період, що свідчить про неефективне управління бюджетними коштами.

8. Рекомендації за результатами попередніх заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) Рахункової палати виконано частково. Як наслідок, вжиті заходи стали декларативними та неефективними, зокрема, належним чином не фінансувалися роботи з ліквідації надзвичайної ситуації, не впроваджено постійного комплексного еколого-геологічного моніторингу, з грудня 2013 року не вирішено питання належної експлуатації

збудованого в с. Теремля Тячівського району Закарпатської області житлового комплексу для переселення мешканців смт Солотвино, які проживають у прогнозованій зоні деформації земної поверхні, а також передачі житла громадянам, а інших об'єктів їх утримувачам.

9. Правові засади ліквідації та екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник" загалом визначені та створюють підґрунтя для відповідної діяльності. Водночас у результаті систематизації законодавства втратили актуальність положення абзацу першого частини першої статті 3 та статті 44 Гірничого закону України від 06.10.1999 № 1127 у частині посилань на закони України "Про підприємства в Україні", "Про аварійно-рятувальні служби", "Про цивільну оборону України" та "Про пожежну безпеку", які втратили чинність, що зумовлює ризики неоднозначного правозастосування та у зв'язку з цим потребує законодавчого врегулювання.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на ліквідацію та екологічну реабілітацію території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області, поінформувати Президента України та Верховну Раду України.

2. Відомості у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінетові Міністрів України і рекомендувати:

- розробити та прийняти Стратегію екологічної та економічної реабілітації території Солотвинського солерудника та смт Солотвино Тячівського району Закарпатської області;

- вжити заходів щодо підготовки проєктів актів законодавства для удосконалення положень Гірничого закону України від 06.10.1999 № 1127 у зв'язку з втратою чинності законів України "Про підприємства в Україні", "Про аварійно-рятувальні служби", "Про цивільну оборону України" та "Про пожежну безпеку";

- розглянути питання подальшого використання житла та інфраструктурних об'єктів, які збудовано у 2013 році в с. Теремля Тячівського району Закарпатської області для переселення мешканців смт Солотвино, що проживають у прогнозованій зоні деформації земної поверхні, та до тепер використовуються частково;

- зобов'язати Мінрегіон внести до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо сприяння комплексному соціально-економічному розвитку смт Солотвино, у тому числі щодо розвитку на його території рекреаційної діяльності;

- з метою запобігання екологічним ризикам, пов'язаним з управлінням в смт Солотвино відходами, які потрапляють до карстових провалів, несанкціонованим відбором води з карстових провалів, а також ризикам забруднення питної води в смт Солотвино та вод ріки Тиси зобов'язати центральні органи виконавчої влади, до компетенції яких належить контроль

за вищезазначеними процесами, встановити належний контроль за станом охорони навколишнього природного середовища.

3. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України і рекомендувати:

- з метою поліпшення координації роботи центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування й інших зацікавлених організацій, діяльність яких може забезпечити розв'язання проблем, що виникли на ДП "Солотвинський солерудник" та в смт Солотвино, ініціювати перед Кабінетом Міністрів України створення відповідної міжвідомчої комісії під керівництвом Віце прем'єр-міністра України;

- вжити вичерпних заходів щодо забезпечення коригування проектної документації, необхідної для подальшої належної реалізації бюджетної програми;

- вжити заходів щодо подальшого належного фінансового забезпечення капітальних видатків для реалізації заходів з ліквідації та екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник";

- забезпечити впровадження постійного комплексного еколого-геологічного моніторингу на території Солотвинського солерудника для об'єктивного встановлення масштабів поширення карстових процесів;

- вжити заходів щодо забезпечення внутрішнього контролю, спрямованого на своєчасну ідентифікацію ризиків, які впливають на ефективність використання бюджетних коштів, законність, своєчасність і повноту прийняття управлінських рішень, а також щодо своєчасного реагування на ці ризики.

Член Рахункової палати

В. П. Богун

Перелік рекомендацій Рахункової палати

№ з/п	Адресат	Рік*	Зміст рекомендацій Рахункової палати
1	Мінагрополітики	2013	провести детальний аналіз причин і наслідків невиконання екстрених робіт зі стабілізації екологічної ситуації на території ДП "Солотвинський солерудник" та забезпечити їх реалізацію
2	Мінагрополітики	2013	удосконалити правове, організаційне та фінансове забезпечення діяльності ДП "ВД Солерудліквідація"
3	Мінагрополітики Закарпатська ОДА	2013	у межах визначених повноважень забезпечити виконання заходу "Ліквідація наслідків небезпечних екзогенних процесів на державному підприємстві "Солотвинський солерудник" у Закарпатській області", передбаченого Загальнодержавною цільовою програмою № 4909
4	Кабінет Міністрів України	2015	при формуванні закону про Державний бюджет України на 2016 рік передбачити виділення коштів на виконання першочергових обов'язкових науково-дослідних робіт згідно з Проектом ліквідації та екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник" для коригування технічних рішень і розроблення оновлених рекомендацій щодо природоохоронних та запобіжних заходів із захисту населення
5	Закарпатська ОДА	2013	забезпечити завершення будівництва житлового комплексу в с. Теремля Тячівського району та введення відповідних об'єктів в експлуатацію, передачу введених об'єктів, житла громадянам, інших об'єктів – їх утримувачам
6	Закарпатська ОДА	2015	забезпечити передачу завершеного будівництвом житлового комплексу із соціальною та інженерною інфраструктурою на території Теремлянської сільської ради у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міста Тячівського району згідно з рішенням сесії Тячівської районної ради від 04.12.2013 № 568
7	Закарпатська ОДА	2015	провести детальний аналіз причин і наслідків невиконання заходів, пов'язаних з відселенням мешканців смт Солотвино із прогнозованої зони деформації земної поверхні, та на його основі розробити механізм подальшого використання новозбудованого житлового фонду в с. Теремля Тячівського району Закарпатської області
8	Кабінет Міністрів України	2015	з метою запобігання розвитку надзвичайної екологічної ситуації з масштабними транскордонними наслідками вжити заходів щодо створення системи постійного комплексного еколого-геологічного моніторингу на території Солотвинського солерудника для об'єктивного встановлення масштабів поширення карстових процесів
9	Мінагрополітики	2013	продовжити моніторинг гідрогеологічного стану території гірничих робіт солерудника
10	Кабінет Міністрів України	2015	доручити відповідним міністерствам та відомствам провести детальну оцінку ризиків і загроз екосистеми в межах території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник" та на їх основі розглянути питання доцільності запровадження правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації
11	Мінагрополітики	2015	спільно з МЗС та Закарпатською обласною радою продовжити співпрацю з міжнародними організаціями щодо залучення технічної допомоги ЄС для вирішення екологічних проблем навколо Солотвинського солерудника, зокрема у рамках програм транскордонного співробітництва
12	Мінагрополітики Закарпатська ОДА	2013	вжити заходів щодо усунення виявлених аудитом недоліків і порушень

№ з/п	Адресат	Рік*	Зміст рекомендацій Рахункової палати
13	Мінагрополітики	2015	вжити заходів щодо усунення виявлених аудитом порушень і недоліків та встановити дієвий контроль за ефективним і законним використанням коштів державного бюджету, виділених на виконання заходів з ліквідації та екологічної реабілітації території впливу діяльності ДП "Солотвинський солерудник"

* Рекомендації:

2013 рік – включені до Висновку Колегії Рахункової палати до Звіту про результати аудиту використання коштів державного бюджету, виділених на здійснення заходів з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації та екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Закарпатської області від 30.10.2013 № 75/19-4;

2015 рік – включені до рішення Рахункової палати від 27.10.2015 № 7-4 "Про результати аудиту використання коштів державного бюджету, виділених на здійснення заходів з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації та екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Закарпатської області".

Д О В І Д К А
про стан реалізації проєкту "Ліквідація та екологічна реабілітація території впливу гірничих робіт
ДП "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області, I черга"
станом на 1 липня 2020 року

тис. грн

№ з/п	Назва робіт	Одиниці виміру	Обсяги виконаних робіт		Відхилення + ; -	Вартість виконаних робіт		Оплачено з початку робіт	Відхилення + ; -
			за Проєктом, I черга	фактично виконані		повна кошторисна за Проєктом, I черга	фактична з початку будівництва		
1	Перезахоронення кладовища із зони зсуву східного схилу карстового провалу шахти № 7	га	2,9676	-	-2,9676	1 976,593	-	-	1 976,593
2	Винос ПЛ-6 кВ на шахту № 8 з небезпечної зони	км	3,8	-	-3,8	1 399,596	-	-	1 399,596
3	Перенос ЦРП рудника № 8	комп.	1,0	-	-1,0	1 402,102	-	-	1 402,102
4	Відновлення діючих ділянок водовідливних штолень "Тиса", "Північна", "Обхідна", "Південна"	один.	4,0	-	-4,0	14 589,814	-	-	14 589,814
5	Відновлення шурфів № 10, № 9, № 19, № 3, № 12	один.	5,0	-	-5,0	3 062,310	-	-	3 062,310
6	Влаштування самопливної системи подачі вод "Тиси штольні" в камери шахти № 8	км	1,5	-	-1,5	2 427,416	-	-	2 427,416
7	Перекриття доступу до недіючих ділянок штольні "Тиса", "Південна" та "Обхідна"	шт.	10,0	-	-10,0	82,846	-	-	82,846
8	Ліквідація шурфів №№ 4,5,7,14,20	один.	5,0	-	-5,0	153,448	-	-	153,448
9	Відновлення русла потічка "Глод"	км	3,255	-	-3,255	378,751	-	-	378,751
10	Відновлення русла потічка "Ізвор"	км	1,555	-	-1,555	71,227	-	-	71,227
11	Відновлення русла потічка "Млинський"	км	2,39	-	-2,39	97,124	-	-	97,124
12	Ліквідація найбільш небезпечних карстових воронок	тис.м ³	370,0	-	-370,0	14 534,288	-	-	14 534,288
13	Ліквідація ствола "Скіповий" шахти № 9	один.	1,0	-	-1,0	1 753,770	-	-	1 753,770
14	Ліквідація ствола "Головний" шахти № 8	один.	1,0	-	-1,0	537,950	-	-	537,950
15	Ліквідація ствола "Вентиляційний" шахти № 8	один.	1,0	-	-1,0	1 139,720	-	-	1 139,720
16	Ліквідація аварійних поверхневих будівель та споруд шахти № 8	один.	20,0	-	-20,0	5 370,169	-	-	5 370,169
17	Засоби моніторингу (реперні станції, гідропостережні свердловини, гідрологічні станції в штольнях, служба еколога в складі засобів накопичення інформації, друку та виконання екстрених досліджень)	один.	13,0	-	-13,0	2 604,641	-	-	2 604,641

№ з/п	Назва робіт	Одиниці виміру	Обсяги виконаних робіт		Відхилення + ; -	Вартість виконаних робіт		Оплачено з початку робіт	Відхилення + ; -
			за Проектом, I черга	фактично виконані		повна кошторисна за Проектом, I черга	фактична з початку будівництва		
18	Пусконаладжувальні роботи КНС	один.	1,0	-	-1,0	24,701	-	-	24,701
19	Під'їзна автомобільна дорога до нового кладовища	км	0,5	-	-0,5	1 197,486	-	-	1 197,486
20	Огородження карстонебезпечної зони	км	4,0	-	-4,0	1 366,555	-	-	1 366,555
21	Реконструкція мереж водопостачання смт Солотвино в межах впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник"	м	1204,0	-	-1 204,0	2 336,417	-	-	2 336,417
22	Реконструкція мереж водовідведення с. Солотвино в межах впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник"	м	2817,0	-	-2 817,0	4 348,529	-	-	4 348,529
23	Тимчасові автомобільні дороги до карстових воронки, ділянок розробки ґрунту, водойм в карстових воронках	км	6,0	-	-6,0	476,030	-	-	476,030
24	Загальновиборнічі витрати на утримання об'єктів солерудника на час виконання робіт з ліквідації підприємства	тис. грн	18105,496	18036,813	-68,683	18 105,496	18 036,813	18 036,813	68,683
25	Витрати, пов'язані з виконанням науково-дослідних робіт для здійснення прийнятих у проєкті технічних рішень	один.	10,0	4,0	-6,0	4 578,052	1 222,217	1 222,217	3 355,835
26	Витрати на проведення моніторингових досліджень в зоні діяльності Солотвинського солерудника	один.	4,0	1,0	-3,0	1 525,442	69,800	69,800	1 455,642
27	Соціальний захист	тис. грн	1035,154	-	-1 035,154	1 035,154	-	-	1 035,154
28	Витрати на виготовлення копій геологічної та маркшейдерської документації на електронних носіях	Сторінки в перерахунку на А4	5480,0	-	-5 480,0	57,158	-	-	57,158
29	Утримання служби замовника	тис. грн	936,995	-	-936,995	936,995	-	-	936,995
30	Здійснення авторського нагляду	тис. грн	317,828	-	-317,828	317,828	-	-	317,828
31	Витрати замовника, пов'язані з проведенням тендерів	тис. грн	54,036	-	-54,036	54,036	-	-	54,036
32	Кошти для надання послуг, пов'язаних з підготовкою до виконання робіт, їх здійсненням та введенням об'єктів в експлуатацію, та формування страхового фонду документації	один.	1,0	-	-1,0	35,066	-	-	35,066
33	Техніко-економічне обґрунтування недоцільності подальшої експлуатації шахт № 8 та № 9 ДП "Солотвинський солерудник"	один.	1,0	1,0	0	2 012,364	1 858,183	-	154,181

№ з/п	Назва робіт	Одиниці виміру	Обсяги виконаних робіт		Відхилення + ; -	Вартість виконаних робіт		Оплачено з початку робіт	Відхилення + ; -
			за Проектом, I черга	фактично виконані		повна кошторисна за Проектом, I черга	фактична з початку будівництва		
34	Кошторисна вартість комплексної державної експертизи проектно-кошторисної документації	один.	1,0	1,0	0	59,090	55,696	55,696	3,394
35	Проект з ліквідації та екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області, I черга	один.	1,0	1,0	0	1 524,893	1 437,304	1 437,304	87,589
36	Робоча документація за об'єктами проекту з ліквідації та екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області	один.	23,0	5,0	18,0	2 403,474	283,466	283,466	2 120,008
37	Кошторисна вартість комплексної державної експертизи проектно-кошторисної документації за ТЕО	один.	1,0	1,0	0	73,218	67,607	-	5,611
	ВСЬОГО:	х	х	х	х	94 049,749	23 031,086	21 105,296	71 018,663