

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішення Рахункової палати
від 10.11.2020 № 30-4

ЗВІТ

про результати аудиту ефективності надходження та використання коштів державного бюджету, отриманих відповідно до статті 8 Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» (включаючи надходження заборгованості минулих років за цими коштами), та дохід від розміщення цих коштів у цінні папери

ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА.....	3
ВСТУП.....	5
1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ПРОГРАМНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ ЗНЯТТЯ З ЕКСПЛУАТАЦІЇ ЯДЕРНИХ УСТАНОВОК ТА ФІНАНСУВАННЯ ТАКИХ ЗАХОДІВ.....	6
<i>1.1. Нормативно-правове регулювання питань зняття з експлуатації ядерних установок.....</i>	<i>6</i>
<i>1.2. Характеристика та аналіз окремих питань програмного забезпечення зняття з експлуатації ядерних установок</i>	<i>11</i>
2. ОЦІНКА ДІЯЛЬНОСТІ НАГЛЯДОВОЇ РАДИ ІЗ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ІНВЕСТИВАННЯМ КОШТІВ ФІНАНСОВОГО РЕЗЕРВУ.....	17
3. АНАЛІЗ СТАНУ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНИМ ПІДПРИЄМСТВОМ «НАЦІОНАЛЬНА АТОМНА ЕНЕРГОГЕНЕРУЮЧА КОМПАНІЯ «ЕНЕРГОАТОМ» ЗАВДАНЬ З НАКОПИЧЕННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ФІНАНСОВОГО РЕЗЕРВУ.....	19
4. АНАЛІЗ СТАНУ ВИКОНАННЯ ЦЕНТРАЛЬНИМ ОРГАНОМ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ЯКИЙ ЗАБЕЗПЕЧУЄ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗУЄ ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ В ЯДЕРНО-ПРОМИСЛОВОМУ КОМПЛЕКСІ, ЗАВДАНЬ З НАКОПИЧЕННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ФІНАНСОВОГО РЕЗЕРВУ.....	24
5. АНАЛІЗ СТАНУ ПОВЕРНЕННЯ ДО ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ (КПКВК 1201490) КРЕДИТІВ, ЯКІ НАДАНІ В ПОПЕРЕДНІ РОКИ ТА Є ДЖЕРЕЛОМ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОГО РЕЗЕРВУ.....	30
ВИСНОВКИ.....	32
ПРОПОЗИЦІЇ.....	37
Додатки.....	39

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту): Конституція України (стаття 98); Закон України «Про Рахункову палату» (статті 4 і 7); План роботи Рахункової палати на 2020 рік; доручення члена Рахункової палати для виконання повноважень члена Рахункової палати та забезпечення здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) від 16.07.2020 № 02-37.

Мета проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) – встановлення фактичного стану справ щодо:

- своєчасності і повноти надходжень коштів спеціального фонду Державного бюджету України (кошти фінансового резерву для зняття з експлуатації ядерних установок): отриманих відповідно до статті 8 Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» (включаючи надходження заборгованості минулих років за цими коштами), та дохід від розміщення цих коштів у цінні папери відповідно до статті 9 цього Закону; сформованих як залишок коштів, джерелом формування яких були надходження від державного підприємства «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом» відповідно до статей 7 і 8 Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки», що надійшли у минулі періоди; отриманих від повернення кредитів, наданих у 2007 році з Державного бюджету України на реалізацію інноваційних та інвестиційних проектів у галузях економіки;
- результативності використання коштів фінансового резерву, у тому числі на придбання цінних паперів, відповідно до статті 9 Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки»;
- продуктивності використання коштів фінансового резерву, у тому числі на придбання цінних паперів, відповідно до статті 9 Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки»;
- законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень пов'язаних з предметом заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);
- стану внутрішнього контролю.

Предмет проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):

- кошти спеціального фонду Державного бюджету України у 2018–2019 роках та за 9 місяців 2020 року, сформовані за рахунок надходжень: коштів, отриманих відповідно до статті 8 Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» (включаючи надходження заборгованості минулих років за цими коштами), та дохід від розміщення цих коштів у цінні папери відповідно до статті 9 цього ж Закону України; залишку коштів, джерелом формування яких були надходження від державного підприємства «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом» відповідно до статей 7 і 8

Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки», що надійшли у минулі періоди; повернення кредитів у сумі 6745,1 тис. грн, наданих у 2007 році з Державного бюджету України на реалізацію інноваційних та інвестиційних проектів у галузях економіки, насамперед із впровадження передових енергозберігаючих технологій і технологій з виробництва альтернативних джерел палива;

- кошти спеціального рахунку експлуатуючої організації (оператора), відкритого у центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, що надходять для формування фінансового резерву для зняття з експлуатації ядерних установок;

- рух коштів спеціального фонду державного бюджету в частині фінансового резерву для зняття з експлуатації ядерних установок;

- нормативно-правові акти, розпорядчі та інші документи, пов'язані з діяльністю учасників бюджетного процесу, які є об'єктом заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);

- бюджетна, фінансова та статистична звітність, первинні документи, інша інформація та документи про стан надходження та використання коштів;

- матеріали, які стосуються організації та проведення Міністерством енергетики України внутрішнього контролю.

Об'єкти проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту): Міністерство енергетики України; державне підприємство «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом» (далі – ДП «НАЕК «Енергоатом», Компанія).

Надіслано запити Міністерству фінансів України, Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Державній інспекції ядерного регулювання України, Державній казначейській службі України, Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Інституту проблем безпеки атомних електростанцій Національної академії наук України, надані відповіді опрацьовано.

Критерії оцінки:

щодо оцінки ефективності: ступінь своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу, стан внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів;

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

щодо оцінки результативності: ступінь відповідності фактичних результатів діяльності розпорядників та одержувачів бюджетних коштів запланованим результатам;

щодо оцінки законності: відповідність управлінських рішень, розпорядчих та відомчих нормативно-правових актів об'єктів аудиту положенням чинного законодавства;

щодо оцінки стану внутрішнього контролю: наявність і дієвість затверджених процедур, внутрішніх документів, спрямованих на забезпечення здійснення управління ризиками, вжиття заходів контролю.

Початкові обмеження щодо проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):

часові: 2018–2019 роки і 9 місяців 2020 року; окремі питання формування фінансового резерву для зняття з експлуатації ядерних установок досліджено з часу визначення правових підстав для утворення такого резерву (2004 рік);

географічні: аудит проведено на центральному рівні (м. Київ).

Методи збирання даних: аналіз нормативно-правових, програмних та інших документів, пов'язаних з предметом аудиту; аналіз фінансової, бюджетної, статистичної звітності, первинних і інших документів, які є підставою для здійснення операцій з бюджетними коштами; перевірка руху коштів; опрацювання матеріалів засобів масової інформації та спеціальних видань; надання запитів з питань аудиту та отримання пояснень посадових осіб.

Аудит із зазначеного питання проводиться вперше. Водночас у 2016 році аудит ефективності управління Міненерговугіллям об'єктами державної власності у ядерно-промисловому комплексі засвідчив: Мінфіном не забезпечено вирішення питання щодо випуску облігацій внутрішньої державної позики, необхідних для збереження від знецінення коштів фінансового резерву, створеного для виконання робіт із підготовки та подальшого зняття з експлуатації енергоблоків АЕС. Міненерговугілля не ініціювало вирішення зазначеного питання¹.

ВСТУП

Для нашої держави атомна енергетика є стратегічно важливим елементом енергозабезпечення: сьогоднішній і прогнозований її внесок становить майже 50 відс. електроенергії, що виробляється. В Україні працює чотири атомні електростанції (далі – АЕС): Запорізька, Рівненська, Хмельницька та Южно-Українська, на яких експлуатується 15 атомних енергоблоків загальною потужністю 13835 МВт (інформацію про розташування АЕС наведено в додатку 1). Усі енергоблоки спроектовано за радянських часів, більшість (12) введено в експлуатацію до здобуття Україною незалежності. Останніми у 2004 році побудовано ядерні енергоблоки № 2 на Хмельницькій АЕС та № 4 на Рівненській АЕС. За кількістю ядерних енергетичних реакторів наша країна посідає дев'яте місце у світі та третє в Європі.

АЕС є власністю держави, а їх експлуатуюча організація (оператор) – ДП «НАЕК «Енергоатом».

Терміни експлуатації 12 атомних енергоблоків вже вичерпано (30 років). Незважаючи на те, що експлуатацію продовжено у встановленому

¹ Звіт затверджено рішенням Рахункової палати від 13.09.2016 № 17-5.

порядку з дотриманням усіх міжнародних та національних стандартів і правил (інформацію про строки експлуатації АЕС наведено в додатку 2), енергоблоки через певний час підлягають зняттю з експлуатації. Так, у 2023 році завершується термін експлуатації за оновленою ліцензією енергоблока № 1 Южно-Української АЕС.

Згідно з міжнародною практикою кошти на зняття з експлуатації АЕС закладаються в тариф на вироблену ними електроенергію, тобто АЕС самі «заробляють» на своє закриття. За оцінками міжнародних експертів, вартість зняття з експлуатації ядерних установок середньої і великої потужності (300 МВт і більше) становить 10–20 відс. капіталовкладень на їх будівництво. На початку 2000-х МАГАТЕ² прогнозувало витрати на зняття одного енергоблока на рівні від 250 до 500 млн євро.

В Україні кошти для зняття ядерних установок з експлуатації почали накопичувати тільки з 2005 року. Станом на 01.10.2020 на відповідні бюджетні рахунки надійшло 5,1 млрд грн (близько 180 млн дол. США). Однак цих коштів недостатньо для зняття з експлуатації навіть одного енергоблока. Крім того, потрібно вирішити питання захисту коштів від інфляції.

Якщо своєчасно не буде розв'язана проблема накопичення необхідного обсягу коштів для зняття ядерних установок з експлуатації у зв'язку із завершенням строку експлуатації, такі заходи фінансуватимуться за рахунок коштів держави, що призведе до додаткового навантаження на державний бюджет. Отже, тема аудиту є актуальною та важливою.

1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ПРОГРАМНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ ЗНЯТТЯ З ЕКСПЛУАТАЦІЇ ЯДЕРНИХ УСТАНОВОК ТА ФІНАНСУВАННЯ ТАКИХ ЗАХОДІВ

1.1. Нормативно-правове регулювання питань зняття з експлуатації ядерних установок

Ядерне законодавство України складається з ряду законодавчих актів, головним із яких є **Закон України від 08.02.1995 № 39/95-ВР «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»** (далі – Закон № 39).

Згідно із **Законом № 39 основи державної політики у сфері використання ядерної енергії та радіаційного захисту** (стаття 6) **формує Верховна Рада України**. До її компетенції, зокрема, віднесено затвердження Державної програми розвитку ядерної енергетики як складової частини Державної програми розвитку паливно-енергетичного комплексу (стаття 17). До компетенції **Кабінету Міністрів України** – забезпечення розроблення і реалізації державних програм у сфері використання ядерної енергії, а також **прийняття рішень про зняття з експлуатації ядерних установок** (стаття 18).

² Міжнародне агентство з атомної енергії, що є міжнародною міжурядовою організацією, яка, зокрема, встановлює стандарти ядерної безпеки, надає країнам-членам (171 країна) технічну допомогу, заохочує обмін науковою і технічною інформацією.

Статтею 21 Закону № 39 встановлено: **державне управління у сфері використання ядерної енергії здійснюється органом, визначеним Кабінетом Міністрів України.** До його функцій, зокрема, належить планування, розроблення і впровадження державних програм використання ядерної енергії; здійснення державної науково-технічної та інвестиційної політики у сфері використання ядерної енергії.

Протягом 2018–2019 років і 9 місяців 2020 року формування та реалізацію державної політики в ядерно-промисловому комплексі забезпечували **три міністерства: Міністерство енергетики та вугільної промисловості України (Міненерговугілля)³, Міністерство енергетики та захисту довкілля України (Мінекоенерго)⁴, які послідовно реорганізовано (ліквідовано), та з травня поточного року – Міністерство енергетики України (далі – Міненерго)⁵.**

Однак часті зміни у системі центральних органів виконавчої влади із кількаразовою ліквідацією та утворенням центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в ядерно-промисловому комплексі (Міненерговугілля, Мінекоенерго, Міненерго, далі по тексту – **Міністерство**), а також зміни його керівництва (міністри Насілік І. С., Оржель О. А., в. о. Міністра Буславець О. А.) **негативно впливали на сталу та послідовну роботу цього органу влади.**

Державне регулювання безпеки використання ядерної енергії передбачає видачу документів дозвільного характеру на здійснення діяльності у сфері використання ядерної енергії; здійснення державного нагляду за дотриманням законодавства з ядерної та радіаційної безпеки (стаття 22 Закону № 39). Державне регулювання ядерної та радіаційної безпеки здійснює орган виконавчої влади згідно із законодавством України (стаття 23). Таким органом є **Державна інспекція ядерного регулювання України⁶** (далі – Держатомрегулювання).

Статтею 33 Закону № 39 визначено статус та повноваження експлуатуючої організації (оператора): **експлуатуюча організація (оператор)**

³ З 01.01.2018 до 03.09.2019. Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29.03.2017 № 208.

⁴ З 03.09.2019 до 27.05.2020. Положення про Міністерство енергетики та захисту довкілля України затверджено постановою Кабінету Міністрів України 21.01.2015 № 32 в редакції постанови від 18.09.2019 № 847.

⁵ З 27.05.2020. Положення про Міністерство енергетики України затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2020 № 507.

⁶ Рішення щодо продовження строків експлуатації ядерної установки Держатомрегулюванням приймаються в межах компетенції, визначеної законами України від 11.01.2000 № 1370-XIV «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» (стаття 8) та від 08.09.2005 № 2861-IV «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення» (стаття 6), підпунктом 14 пункту 4 Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 363.

– це **призначена державою юридична особа, яка здійснює діяльність, пов'язану з вибором майданчика, проектуванням, будівництвом, введенням в експлуатацію, експлуатацією, зняттям з експлуатації ядерної установки, забезпечує ядерну та радіаційну безпеку і несе відповідальність за ядерну шкоду. Такою експлуатуючою організацією (оператором) є ДП «НАЕК «Енергоатом».**

Встановлено, що передбачену Законом № 39 Державну програму розвитку паливно-енергетичного комплексу та Державну програму розвитку ядерної енергетики Уряд не розробив, відповідно, Верховна Рада України їх не затверджувала.

Згідно із статтею 33 Закону № 39 експлуатуюча організація (оператор) **відраховує кошти у фонд зняття з експлуатації ядерної установки.** Водночас механізм здійснення таких відрахувань (розмір, періодичність тощо) не визначено. Отже, **через недосконалість законодавства формування фонду зняття з експлуатації ядерної установки не розпочато, ДП «НАЕК «Енергоатом» як експлуатуюча організація (оператор) відповідних відрахувань не здійснювало.**

Цю правову прогалину усунуто після прийняття у 2004 році Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки»⁷ (далі – Закон № 1868), яким визначено правові та організаційні засади фінансового забезпечення діяльності з припинення експлуатації та зняття з експлуатації ядерних установок⁸, тобто лише через вісім років після прийняття Закону № 39.

Відповідно до статті 1 Закону № 1868 **фінансовий резерв – це кошти цільового фінансування і цільових надходжень, які формуються експлуатуючою організацією (оператором) за час здійснення нею експлуатації ядерної установки на спеціальному рахунку у центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, та використовуються з метою фінансування розробки проекту зняття з експлуатації відповідної ядерної установки та заходів, передбачених цим проектом (далі – фінансовий резерв).**

Припинення експлуатації та зняття з експлуатації ядерної установки здійснюються відповідно до проекту зняття з експлуатації ядерної установки, який розробляється експлуатуючою організацією (оператором) на підставі концепції зняття з експлуатації ядерної установки, погодженої органом державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки (стаття 4 Закону № 1868). Фінансове забезпечення розроблення такого проекту здійснюється за рахунок коштів фінансового резерву. Фінансове

⁷ Закон України від 24.06.2004 № 1868-IV «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки».

⁸ При цьому дія Закону № 1868 не поширюється, зокрема, на відносини, пов'язані з ліквідацією наслідків запроектованих аварій ядерних установок; зняттям з експлуатації ядерної установки, рішення про зняття з експлуатації якої було прийняте до закінчення встановленого у визначеному порядку строку її експлуатації.

забезпечення робіт з припинення експлуатації ядерної установки здійснюється за рахунок коштів фінансового резерву в межах, визначених проектом зняття з експлуатації ядерної установки.

Експлуатуюча організація (оператор) здійснює відрахування коштів на спеціальний рахунок, розмір яких визначається у відсотках від чистого доходу, отриманого від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) (стаття 7 Закону № 1868).

Розмір відрахувань експлуатуючої організації (оператора) на спеціальний рахунок встановлюється та затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики в ядерно-промисловому комплексі, за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики, з моменту введення ядерної установки в експлуатацію. **До затвердження проекту зняття з експлуатації ядерної установки розмір відрахувань експлуатуючої організації (оператора) на спеціальний рахунок встановлюється експертним шляхом у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, виходячи з концепції зняття з експлуатації ядерної установки.** Кошти фінансового резерву зараховуються на спеціальний рахунок у центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, і додатково обліковуються в цьому органі на окремому відповідному рахунку як фінансовий резерв для зняття з експлуатації атомних блоків (стаття 8 Закону № 1868).

З метою захисту коштів фінансового резерву від інфляції та отримання додаткового джерела його формування ці кошти можуть розміщуватися у цінні папери, які емітуються державою, у порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України (стаття 9 Закону № 1868).

Законом № 1868 не визначено органу державної влади, який затверджує концепцію зняття з експлуатації ядерної установки, а також параметрів, за якими визначається розмір відсотків від чистого доходу оператора, з урахуванням яких здійснюється відрахування до фінансового резерву.

Кабінетом Міністрів України не забезпечено належної та своєчасної реалізації положень Закону № 1868: у тримісячний термін з дня набрання чинності Законом № 1868 не забезпечено прийняття відповідних нормативно-правових актів. Як наслідок, не запроваджено належного механізму здійснення відрахувань на формування фінансового резерву.

Зокрема, на 2005 рік такий механізм врегульовано Порядком відрахування коштів державного підприємства «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом» до спеціального фонду державного бюджету та їх спрямування, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 30.05.2005 № 405 (далі – Порядок № 405). Замість передбаченого статтею 8 Закону № 1868 визначення розміру відрахувань до фінансового резерву у відсотках від чистого доходу оператора, Порядком № 405 ці відрахування визначено в конкретній сумі.

З 2006 року механізм відрахувань до фінансового резерву визначає Порядок установаження розміру відрахувань експлуатуючої організації (оператора) на спеціальний рахунок, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27.04.2006 № 594 (далі – Порядок № 594), згідно з яким розмір цих відрахувань для будь-якого планованого року визначається у відсотках чистого доходу оператора, отриманого від реалізації електроенергії, за формулою: $v = 100 \times B / D$ (%), де B – загальний обсяг відрахувань у планованому році (млн грн), D – чистий дохід у плановому році (млн гривень).

Водночас, оскільки Порядком № 594 не визначено додаткових необхідних вимог до розрахунку розміру відрахувань на формування фінансового резерву (зокрема, граничних показників відсотків від чистого доходу оператора для розрахунку такого розміру), практичне застосування його норм призвело б до економічно невиправданих відрахувань Компанії (близько 20 відс. чистого доходу щороку), негативно вплинуло на її економічний стан. У результаті на практиці норми Порядку № 594 не застосовуються.

Довідково. Відрахування могли становити: 2017 рік – 7507,47 млн грн, 2018 рік – 8133,10 млн грн, 2019 рік – 8758,72 млн гривень. Питома вага відрахувань до фінансового резерву в чистому доході Компанії становила б у 2017 році – 19,51 відс.; у 2018 році – 18,46 відс.; у 2019 році – 21,29 відсотка.

У 2005–2008 роках дія окремих статей Закону № 1868 призупинялася законами про державний бюджет на відповідний рік⁹.

Планові показники щодо наповнення фінансового резерву, передбачені законами про держбюджет, визначаються на підставі Концепції зняття з експлуатації діючих атомних електростанцій. Отже, **формування фінансового резерву з 2005 року здійснюється з недотриманням вимог статті 7 Закону № 1868 та пункту 5 Порядку № 594**, якими передбачено, що розмір цих відрахувань визначається у відсотках від чистого доходу оператора, отриманого від реалізації електроенергії.

Окремі передбачені Законом № 1868 акти затверджено Кабінетом Міністра України через 1,5 року від визначеного строку¹⁰.

⁹ На 2005 рік призупинялися положення Закону № 1868: статті 6, 7, стаття 8 (у частині функціонування спеціального рахунку), статті 9–14, пункт 3, підпункти 3, 4 пункту 4 розділу IV «Прикінцеві положення»; на 2006 рік – абзаців третього і п'ятого частини другої статті 3, статті 6, частини другої статті 7, статті 8, статті 14, пункту 3 та підпункту 2 пункту 4 розділу IV «Прикінцеві положення» (в частині функціонування спеціального рахунку); на 2007 рік – статті 6, частини другої статті 7, статті 8, статті 14, пункту 3 та підпункту 2 пункту 4 розділу IV «Прикінцеві положення» (в частині функціонування спеціального рахунку); на 2008 рік – статті 6, частини другої статті 7, статті 8, абзаців третього і четвертого частини першої, частин другої – п'ятої статті 9, статті 14, пункту 3 та підпункту 2 пункту 4 розділу IV «Прикінцеві положення» (в частині функціонування спеціального рахунку).

¹⁰ Зокрема, Порядок розгляду та затвердження проекту зняття з експлуатації ядерної установки, Положення про спеціальний рахунок експлуатуючої організації (оператора), Порядок установаження розміру відрахувань експлуатуючої організації (оператора) на спеціальний рахунок та Порядок утворення наглядової ради з контролю за використанням та інвестуванням коштів фінансового резерву затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 27.04.2006 № 594, тобто через майже 1,5 року від встановленого терміну.

З 2011 року нормами Бюджетного кодексу України передбачено: кошти фінансового резерву для зняття з експлуатації атомних блоків, що формується відповідно до Закону № 1868, ДП «НАЕК «Енергоатом» перераховує до спеціального фонду держбюджету. Для зарахування цих коштів Казначейство відкриває відповідний бюджетний рахунок за надходженнями (пункт 9¹ розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення»).

Кошти, отримані згідно зі статтею 8 Закону № 1868 (включаючи надходження заборгованості минулих років за цими коштами), та дохід від розміщення цих коштів у цінні папери відповідно до статті 9 Закону № 1868 є джерелом формування спеціального фонду держбюджету в частині доходів (пункт 8 частини третьої статті 29). Зазначені надходження спрямовуються на придбання цінних паперів відповідно до статті 9 Закону № 1868 (пункт 7 частини четвертої статті 30).

1.2. Характеристика та аналіз окремих питань програмного забезпечення зняття з експлуатації ядерних установок

Результати аудиту засвідчили: **єдиної державної цільової програми, що врегульовує питання розвитку атомної енергетики України, немає.** При цьому прогностичні орієнтири та показники розвитку ядерної енергетики послідовно визначено в Енергетичній стратегії України на період до 2030 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.03.2006 № 145-р (далі – Енергетична стратегія), Енергетичній стратегії України на період до 2030 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 № 1071-р (далі – Енергостратегія), та Енергетичній стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність», схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 605-р (далі – ЕСУ), які **передбачали не зняття з експлуатації атомних енергоблоків, а продовження їх експлуатації після проєктного терміну** (Енергетичною стратегією – на 15 років; Енергостратегією і ЕСУ – на 20 років).

Лише Енергостратегією передбачалося, що для виконання робіт з підготовки та подальшого зняття з експлуатації енергоблоків після завершення додаткового періоду їх експлуатації **забезпечується своєчасне наповнення фінансового резерву¹¹.**

Відповідні відрахування щороку переглядаються та обґрунтовуються. Має бути розроблений і впроваджений механізм збереження коштів фінансового резерву, який компенсуватиме інфляційний процес (пункт 4.2.5 розділу 4).

Такий механізм протягом терміну дії Енергостратегії не запроваджено.

ЕСУ передбачено розроблення та затвердження Програми розвитку атомної енергетики України, при цьому строки не конкретизовано.

¹¹ На період до 2030 року для повного покриття витрат на зняття з експлуатації енергоблоків до фінансового резерву має бути відраховано понад 18 млрд гривень.

Водночас Планом заходів з реалізації етапу «Реформування енергетичного сектору (до 2020 року)» ЕСУ, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06.06.2018 № 497-р, визначено, що Урядом у 2019 році має бути схвалена Концепція програми розвитку ядерної енергетики, а у 2020 році – Програма розвитку ядерної енергетики (пункт 30, відповідальні: Міненерговугілля; Держатомрегулювання; Антимонопольний комітет; НКРЕКП і ДП «НАЕК «Енергоатом» (за згодою)).

Міністерством не забезпечено своєчасного розроблення Концепції програми розвитку ядерної енергетики (2019 рік). Аудитом встановлено, що робота над цим документом триває¹². Отже, **роботу з підготовки проєкту програми розвитку ядерної енергетики не розпочато.**

У грудні 2016 року Уряд схвалив Концепцію Державної цільової економічної програми розвитку атомно-промислового комплексу на період до 2020 року¹³, мета якої – організація на території України виробництва ядерного палива та його компонентів. Питання зняття з експлуатації ядерних блоків Концепція не врегулює.

У вересні 2020 року Президент України¹⁴ доручив Уряду розробити довгострокову програму розвитку атомної енергетики України в рамках реалізації ЕСУ, але термін виконання не встановив.

Кабінет Міністрів України розпорядженням від 29.04.2004 № 263-р схвалив Комплексну програму робіт з продовження строку експлуатації діючих енергоблоків атомних електростанцій (далі – Програма № 263), згідно з якою її основане завдання – економічно виправдане продовження безпечної експлуатації діючих енергоблоків АЕС України понад проєктні строки за умови виконання вимог і норм ядерної і радіаційної безпеки, з урахуванням рекомендацій МАГАТЕ та світового досвіду. При цьому заходи Програми № 263 визначено лише на 2004–2010 роки.

На час аудиту Програма № 263 підлягала актуалізації як в частині заходів, так і виконавців. Компанія щомісяця інформує Міністерство про кількість запланованих/виконаних заходів капітального та некапітального характеру, причини невиконання заходів, план/факт фінансування.

Як вже зазначалося, відповідно до Закону № 1868 розмір відрахувань до фінансового резерву визначається на підставі Концепції зняття з експлуатації діючих атомних електростанцій України.

Встановлено, що таку Концепцію затверджено наказом Мінпаливенерго від 12.05.2004 № 249 (далі – Концепція № 249). З 01.01.2016

¹² У 2020 році у листі ДП «НАЕК «Енергоатом» до Міненерго від 03.08.2020 № 10306, зокрема, зазначено, що матеріали до проєкту Концепції довгострокової Державної цільової економічної програми розвитку атомної енергетики України доопрацьовано згідно із зауваженнями Мінекоенерго (вих. від 14.02.2020 № 6.4-ВИХ/324-20) та повторно надіслано до Міністерства (лист від 14.05.2020 № 5891/41). У зв'язку з необхідністю доопрацювання документа проєкт Концепції відкликано Компанією (лист від 02.07.2020 № 8602/02).

¹³ Розпорядження Кабінету Міністрів України 09.11.2016 № 943-р.

¹⁴ Указ Президента України від 22.09.2020 № 406/2020 «Про невідкладні заходи щодо стабілізації ситуації в енергетичній сфері та подальшого розвитку ядерної енергетики».

діє нова редакція Концепції, затверджена наказом Міненерговугілля від 10.12.2015 № 798 (далі – Концепція № 798). Обидві редакції відображають головні аспекти діяльності із зняття з експлуатації ядерних установок¹⁵ за трьома основними сценаріями розвитку ядерно-промислового комплексу: базовим, оптимістичним та песимістичним¹⁶. З урахуванням світової практики в концепціях акцентовано увагу на перевазі відкладеного демонтажу ядерних установок та встановлено, що графіки зняття з експлуатації енергоблоків визначаються з урахуванням строків продовження їх експлуатації понадпроектний термін, визначений урядовими стратегіями¹⁷.

Згідно з наведеними у Концепції № 249 розрахунками щорічні відрахування оператора на формування фінансового резерву мали становити 283,4 млн гривень.

Строк зупинки перших п'яти енергоблоків – 2021–2025 роки. При цьому згідно з розрахунками, наведеними у Концепції № 249, витрати на зняття з експлуатації усіх енергоблоків (станом на 31.12.2002) – 16102,0 млн грн (3009,0 млн дол. США).

Концепцією № 249 передбачено здійснювати перегляд її положень через кожні п'ять років, а також у разі істотних змін у планах подальшої експлуатації діючих АЕС України, умов та вимог до зняття з експлуатації АЕС, визначених нормативно-правовими актами.

Встановлено: Міненерговугіллям не забезпечено належної та своєчасної актуалізації положень Концепції № 249. Так, у 2010 році Держатомрегулюванням продовжено термін експлуатації енергоблоків № 1 і № 2 Рівненської АЕС на 20 років. При цьому Міненерговугіллям відповідних змін до Концепції № 249 не внесено.

Визначені Концепцією № 798 загальні витрати на зняття з експлуатації усіх енергоблоків становлять у цінах 2012 року 42754,5 млн грн (5348,6 млн дол. США), у тому числі одного енергоблока типу ВВЕР-440 – 2303,0 млн грн (288,1 млн дол. США), ВВЕР-1000 – 2934,5 млн грн (367,1 млн дол. США). Щорічні відрахування оператора на формування фінансового резерву – 785,4 млн гривень.

Концепцією № 798 унормовано збільшення до 20 років терміну експлуатації енергоблоків понадпроектний строк і передбачено розпочати зупинку енергоблоків № 1 і № 2 Рівненської АЕС, № 1 і № 2 Южно-Української АЕС, № 1 Запорізької АЕС у 2026–2030 роках.

Аудит засвідчив, що визначені в концепціях показники розвитку ядерно-промислового комплексу та розрахунки ґрунтувались на

¹⁵ Дія Концепції не поширюється на енергоблоки, що зазнали запроектних аварій, а також на АЕС або їх окремі об'єкти, які були остаточно зупинені за рішенням Уряду до завершення проектного терміну їх експлуатації, зокрема на Чорнобильську АЕС.

¹⁶ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.01.2003 № 27-р «Про підписання Угоди між Урядом України та Європейським Співтовариством, представленим Європейською Комісією, щодо розроблення проекту концепції зняття з експлуатації атомних електростанцій».

¹⁷ Енергетична стратегія – на 15 років, Енергостратегія і ЕСУ – на 20 років.

застарілих макроекономічних показниках та цінах. Як наслідок, концепції на момент затвердження були неактуальними у частині вартості заходів зі зняття з експлуатації енергоблоків¹⁸.

Наприклад, на час затвердження Концепції № 798 (10.12.2015) офіційний курс гривні до долара США порівняно з базовим 2012 роком збільшився майже втричі (у 2,86 раза) і становив 22,8949 грн за 1 дол. США. Відповідно, **у Концепції № 798 вартість заходів із зняття з експлуатації енергоблоків занижено майже втричі. Отже, розрахований у Концепції № 798 розмір відрахувань коштів на формування фінансового резерву (784,5 млн грн на рік) на сьогодні не може забезпечити накопичення достатнього обсягу коштів.**

Через те, що Міністерством не забезпечено належної та своєчасної актуалізації положень Концепцій № 249 і № 798, щорічний обсяг відрахувань до фінансового резерву, розрахований на підставі показників у базовому році¹⁹, не коригувався, а тому не відповідав фактичній потребі. Як наслідок, під час підготовки пропозицій до планових показників відрахувань до фінансового резерву (у тому числі у складі проектів тарифу, фінансових планів, дохідної частини державного бюджету) ДП «НАЕК «Енергоатом», посилаючись на концепції, визначало обсяг відрахувань у фіксованій сумі: з 2005 по 2016 рік – 283,4 млн грн, з 2017 року – 785,4 млн гривень. За таких умов **обсяг щорічних відрахувань на формування фінансового резерву не забезпечував достатнього накопичення коштів.**

Крім того, на час аудиту Концепція № 798 містила застарілі дані, зокрема, про поточний стан дев'яти енергоблоків Компанії, а також про заплановані строки введення в експлуатацію нових енергоблоків (№ 3 і № 4 Хмельницької АЕС, 2016–2020 роки).

За даними Концепції № 798, завершується строк дії ліцензії на експлуатацію енергоблоків: 1) Запорізької АЕС: № 1 – 23.12.2015; № 2 – 19.02.2017; № 3 – 05.03.2017; № 4 – 04.04.2018; № 5 – 27.05.2020; 2) Южно-Української АЕС: № 2 – 12.05.2015; № 3 – 10.02.2020; 3) Рівненської АЕС: № 3 – 11.12.2017; 4) Хмельницької АЕС: № 1 – 13.12.2018. Строк експлуатації цих енергоблоків Держатомрегулюванням продовжено у 2017–2019 роках. Будівництво енергоблоків № 3 і № 4 Хмельницької АЕС призупинено через зміну політичних відносин з Російською Федерацією.

Норми Концепцій № 249 і № 798 у частині визначення розміру відрахувань у фіксованій сумі не відповідають вимогам Порядку № 594, згідно з якими розмір цих відрахувань є розрахунковою величиною, яка залежить від чистого доходу оператора. Питання контролю за формуванням фінансового резерву Концепцією № 798 не врегульовано.

¹⁸ Не враховувалися зміни вартості відпущеної оператором електричної енергії в оптовий ринок електричної енергії України, мінімальної заробітної плати та середньорічного фонду заробітної плати персоналу, вартості основних матеріалів і комплектуючих тощо.

¹⁹ Для розрахунків у Концепції № 249 базовим роком є 2002 рік, у Концепції № 798 – 2012 рік.

Слід зазначити, що проблеми при знятті з експлуатації ядерних установок є в усіх країнах, де експлуатуються АЕС. З 1954 року у світі функціонує близько 578 ядерних установок, остаточно зупинено 138, 120 установок знімаються з експлуатації або вже зняті.

У світовій практиці використовуються такі варіанти зняття з експлуатації ядерних установок: **невідкладний демонтаж** (починається відразу після завершення стадії припинення експлуатації); **відкладений демонтаж** (після припинення експлуатації установка переводиться в безпечний стан на кілька десятків років, після чого починається підготовка до демонтажу й демонтаж); **захоронення** (радіоактивні вузли ядерної установки поміщаються в оболонку (наприклад, з бетону) і витримують до тих пір, поки в результаті розпаду радіонуклідів їх випромінювання не досягне прийнятного рівня).

Довідково. Невідкладний демонтаж включає етапи остаточної зупинки і перехідного періоду, які можуть бути визначені в межах одного проекту зняття установки з експлуатації. Відкладений демонтаж передбачає заходи з нагляду та обслуговування, які забезпечують необхідний рівень безпеки установки.

МАГАТЕ рекомендує використовувати для зазначених цілей два з цих варіантів – **невідкладний або відкладений демонтаж**²⁰. У більшості країн застосування варіанта захоронення ядерної установки як завершального етапу її життєвого циклу вважається неприпустимим. Невідкладений демонтаж реалізовано у Бельгії, Німеччині, Японії, Великобританії; відкладений – у Канаді, Франції, Німеччині, Італії, Росії; Словаччині, Іспанії, Швеції, Великобританії, США; захоронення – у США.

Довідково. Вибір невідкладного демонтажу обумовлений, зокрема, невизначеністю оцінок витрат за сценарію відкладеного демонтажу, наявністю коштів та засобів для негайного розгортання робіт; можливостей захоронення радіоактивних відходів (далі – РАВ). Вибір відкладеного демонтажу: 1) необхідність резерву часу на удосконалення регулюючої бази і для накопичення коштів на зняття з експлуатації ядерних установок; 2) переваги, пов'язані з радіоактивним розпадом при тривалій витримці; з удосконаленням і здешевленням відповідних технологій з часом.

За попередніми оцінками, виконаними на етапі проектування ядерних установок у США, Канаді, Німеччині, Швеції і Фінляндії, **вартість зняття з експлуатації установок середньої і великої потужності (300 МВт і більше) може становити 10–20 відс. капіталовкладень на їх будівництво** (з урахуванням витрат на захоронення РАВ, що утворюються при знятті їх з експлуатації). Згідно з оцінками витрат на зняття з експлуатації водо-водяних енергетичних реакторів (тип ВВЕР)²¹, здійсненими, зокрема, в Болгарії, Вірменії, Росії, Чехії, Словаччині, Угорщині та Фінляндії, для відкладеного і невідкладного демонтажу вартість зняття з експлуатації ядерних установок варіюється в діапазоні відповідно 0,24–0,87 і 0,24–0,82 млн дол. США/МВт.

²⁰ Серія стандартів безпеки МАГАТЕ «Зняття з експлуатації АЕС і дослідницьких реакторів. Керівництво безпеки» (WS-G-2.1).

²¹ Аналоги ядерних енергоблоків на АЕС в Україні (ВВЕР-440 та ВВЕР-1000).

За рекомендаціями МАГАТЕ, накопичення коштів на зняття з експлуатації ядерної установки має розпочинатись одночасно з введенням її в експлуатацію і здійснюватися протягом всього терміну експлуатації. Такий період резервування призводить до збільшення вартості електроенергії, яка виробляється АЕС, на 2–5 відс., що практично невідчутно для споживачів і не знижує конкурентоспроможності атомної генерації.

У світовій практиці є різні форми правового статусу накопичення коштів на зняття з експлуатації ядерних установок, зокрема, зовнішній (відносно ліцензіата) резерв коштів, яким керує державний орган або юридична особа (далі – зовнішній державний резерв); зовнішній (відносно ліцензіата) резерв коштів, яким керує недержавна юридична особа (далі – зовнішній недержавний резерв); внутрішній резерв коштів ліцензіата (далі – внутрішній резерв).

У формі зовнішнього недержавного резерву (фонду) здійснюється накопичення коштів для зняття з експлуатації ядерних установок в Бельгії і Швейцарії. Джерелом накопичення є внески власників ядерних установок. У Бельгії для управління таким фондом на правах юридичної особи створюється керівний комітет. У Швейцарії окремі аспекти діяльності фонду (зокрема, визначення розмірів внесків) забезпечує Федеральний Міністр енергетики. Фонд наділено право- та дієздатністю й управляється двома виконавчими органами – Керівним комітетом та Секретаріатом.

У формі зовнішнього державного резерву здійснюється відповідне накопичення коштів у Болгарії, Російській Федерації, Словаччині, Чехії. Для накопичення коштів у Болгарії утворено Фонд зняття з експлуатації ядерних установок, у Російській Федерації – загальногалузевий єдиний фонд зняття з експлуатації ядерних установок, у Словаччині – Державний фонд ліквідації ядерно-енергетичних установок та поводження з відпрацьованим паливом і РАВ, у Чехії – спеціальний Ядерний рахунок. Джерелом формування фондів є відрахування виробників електроенергії від вартості виробленої електроенергії.

У Великобританії, США, Фінляндії накопичення коштів відбувається за різними формами, зокрема у Великобританії – у формі зовнішнього недержавного резерву (для установок компанії British Energy – основного приватного оператора АЕС) та у формі внутрішніх резервів (для установок державної та приватної власності). Нагляд за діяльністю резерву British Energy здійснюють незалежні інвестиційні менеджери Фондової компанії. У США для підприємств, які підпорядковуються Департаменту енергетики США (DOE), фінансування зняття з експлуатації ядерних установок здійснюється за рахунок держбюджету. Для інших ліцензіатів допускається утворення зовнішнього державного резерву; зовнішнього недержавного резерву; внутрішнього резерву з обов'язковими гарантіями. Контроль за виконанням законодавчих вимог здійснює Ядерна регулювальна комісія (NRC). У Фінляндії накопичення коштів відбувається за двома формами: утворення внутрішніх резервів ліцензіата та зовнішнього державного резерву. Усі обов'язки із зняття з експлуатації ядерних установок покладено на їх власників. Нагляд за фондом здійснює Рада керуючих.

У формі внутрішніх резервів ліцензіату здійснюються накопичення коштів на зняття з експлуатації ядерних установок у Франції і Швеції. У цих країнах оператори самостійно формують резерви на зняття ядерних установок.

Забезпечення гарантованого та в повному обсязі фінансування майбутніх робіт зі зняття ядерних установок з експлуатації потребує захисту коштів відповідних фондів від інфляції. Механізми захисту коштів фондів від інфляції кожна країна обирає самостійно. Зокрема, в Бельгії керівний комітет відповідного фонду інвестує кошти фонду як кредити для підприємств галузі (до 75 відс.), а також в інші активи, не пов'язані з діяльністю підприємств галузі (до 25 відсотків). У Великобританії законодавчі обмеження до захисту коштів відповідних фондів не встановлено, тому оператори визначають їх самостійно в межах законодавства, зокрема, Директорат фондової компанії British Energy інвестує кошти фонду в акції (80 відс.), облігації та інші цінні папери (10 відс.), нерухомість (10 відсотків). У Швейцарії інвестиціями фондів фінансуються декілька незалежних інвестиційних банків, що забезпечує конкуренцію у цій сфері та, відповідно, ефективність інвестиційної діяльності.

2. ОЦІНКА ДІЯЛЬНОСТІ НАГЛЯДОВОЇ РАДИ ІЗ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ІНВЕСТУВАННЯМ КОШТІВ ФІНАНСОВОГО РЕЗЕРВУ

Законом № 1868 передбачено, що контроль за використанням та інвестуванням коштів фінансового резерву здійснюється наглядовою радою, яка створюється та здійснює свою діяльність у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, який також затверджує її персональний склад²² (стаття 14).

Кабінет Міністрів України утворив наглядову раду із здійснення контролю за використанням та інвестуванням коштів фінансового резерву, призначеного для зняття з експлуатації діючих енергоблоків атомних електростанцій (далі – Наглядова рада), та затвердив положення про неї постановою від 22.01.2014 № 21, тобто норму Закону № 1868 щодо створення Кабінетом Міністрів України Наглядової ради реалізовано через 10 років після його прийняття та через 6,5 років після її викладення у редакції Закону України від 03.08.2006 № 70-V. Зазначене свідчить, що Кабінет Міністрів України не врегулює належним чином питання забезпечення контролю за коштами фінансового резерву.

Наглядову раду сформовано Кабінетом Міністрів України із семи посадових осіб, зокрема представників Міненергосувугілля (голова Наглядової ради), Мінфіну, Мінекономрозвитку, Держатомрегулювання, ДП «НАЕК «Енергоатом», НКРЕКП. Водночас, оскільки склад Наглядової ради визначено

²² До 01.07.2007 (до набрання чинності Законом України від 03.08.2006 № 70-V «Про внесення змін до Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» щодо формування фінансового резерву») передбачалось, що Наглядову раду створюють Кабінет Міністрів України та Національний банк України в порядку, який ними затверджується.

персонально, а не відповідно до посад державних органів влади та ДП «НАЕК «Енергоатом», на час аудиту у зв'язку з частими кадровими змінами у державних органах влади із семи членів Наглядової ради на посадах перебувало лише двоє (Голова Держатомрегулювання Плачков Г. І., представник НКРЕКП Чуприна О. В.), інших членів звільнено з посад, тобто вони припинили своє членство.

При цьому Кабінет Міністрів України зволікає з призначенням нових членів Наглядової ради.

Відповідно до Положення про наглядову раду із здійснення контролю за використанням та інвестуванням коштів фінансового резерву, призначеного для зняття з експлуатації діючих енергоблоків атомних електростанцій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22.01.2014 № 21, організаційною формою роботи Наглядової ради є засідання, які **проводяться не рідше ніж два рази на рік**. Засідання вважається правоможним, якщо присутня не менш як половина членів Наглядової ради.

Результати аудиту засвідчили, що перше засідання відбулося тільки наприкінці 2015 року і у подальшому, до 2019 року включно, засідання проводилися тільки раз на рік²³, що **не відповідає вимогам зазначеного Положення**. Крім того, на жодному засіданні не були присутні усі члени Наглядової ради. Останнє засідання проведено 29.03.2019, тобто **Наглядова рада функціонувала лише 4,5 роки і проводила засідання нерегулярно**.

Переважна більшість повноважень Наглядової ради, визначених у Положенні, стосується її діяльності з реалізації рішень щодо зняття з експлуатації ядерних блоків та використання коштів фінансового резерву²⁴. Однак, оскільки **такі рішення не ухвалювались, відповідні повноваження Наглядової ради не реалізовувались**.

Наглядова рада жодного разу не порушувала і не розглядала питань обґрунтованості та своєчасності відрахувань до фінансового резерву, погашення заборгованості оператора за внесками до цього резерву тощо, натомість заслуховувала звіти оператора щодо загальних обсягів відрахувань до фінансового резерву. Отже, Наглядовою радою не забезпечено дотримання оператором вимог статті 7 Закону № 1868 у частині визначення розміру відрахувань на спеціальний рахунок у відсотках від чистого доходу оператора.

Необхідно зазначити, що ДП «НАЕК «Енергоатом», яке здійснює організаційно-технічне забезпечення діяльності Наглядової ради, після звільнення у серпні 2019 року Міністра Міненерговугілля – Голови Наглядової ради Насалика І. С. неодноразово зверталось до Мінекоенерго щодо подання до

²³ Протоколи засідань від 16.11.2015 № 1, від 25.05.2016 № 2, від 01.02.2017 № 3, від 06.02.2018 № 4, від 25.03.2019 № 5.

²⁴ Зокрема, розгляд та погодження за поданням оператора щорічних планів заходів, пов'язаних із припиненням експлуатації та зняттям з експлуатації діючих енергоблоків АЕС; контроль за цільовим використанням та інвестуванням коштів фінансового резерву; розгляд та погодження щорічних планів оператора щодо інвестування коштів фінансового резерву; заслуховування інформації оператора про використання коштів фінансового резерву.

Кабінету Міністрів України проекту розпорядження про затвердження нового складу Наглядової ради²⁵. У свою чергу Мінекоенерго звернулося до Мінфіну, Мінекономіки, Держатомрегулювання²⁶ та ДП «НАЕК «Енергоатом» про надання пропозицій щодо кандидатур для оновлення складу Наглядової ради. За винятком Мінфіну, такі пропозиції надано. Отже, **через позицію Мінфіну склад Наглядової ради не оновлено. Крім того, Мінфін не підтримав²⁷** розробленого Міненерго законопроекту про внесення зміни до статті 14 Закону № 1868, який передбачає **призначення членів Наглядової ради відповідно до посад, які вони займають, а не персонально. Така позиція Мінфіну фактично блокує оновлення складу Наглядової ради, що унеможлиблює її діяльність та ефективне виконання завдань.**

Пунктом 3 постанови Кабінету Міністрів України від 22.01.2014 № 21 передбачено: Наглядова рада має щороку до 25 березня звітувати перед Кабінетом Міністрів України про виконання роботи із здійснення контролю за використанням та інвестуванням коштів фінансового резерву і подавати рекомендації щодо удосконалення використання фінансового резерву.

Протягом 2018–2019 років і 9 місяців 2020 року звітування про діяльність Наглядової ради здійснювалося не Наглядовою радою, а Міністерством. Щороку Уряду надавалася коротка інформація та копії протоколів засідань Наглядової ради²⁸, при цьому **рекомендації з удосконалення законодавства щодо використання коштів фінансового резерву не надавалися.**

3. АНАЛІЗ СТАНУ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНИМ ПІДПРИЄМСТВОМ «НАЦІОНАЛЬНА АТОМНА ЕНЕРГОГЕНЕРУЮЧА КОМПАНІЯ «ЕНЕРГОАТОМ» ЗАВДАНЬ З НАКОПИЧЕННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ФІНАНСОВОГО РЕЗЕРВУ

ДП «НАЕК «Енергоатом» створено у 1996 році на базі майна АЕС та їх інфраструктур з метою, зокрема, забезпечення безпечної їх експлуатації та підвищення ефективності роботи²⁹. Компанія є експлуатуючою організацією (оператором) ядерних установок на чотирьох АЕС³⁰ (15 атомних енергоблоків). ДП «НАЕК «Енергоатом» належить до об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави³¹, та відноситься до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику в ядерно-промисловому комплексі (на час аудиту – Міненерго).

²⁵ Листи від 23.09.2019 № 12756/18, від 14.01.2020 № 508/18.

²⁶ Листи від 31.03.2020 № 26/1.1-6.5.1-8323 (ДП «НАЕК «Енергоатом»), від 06.04.2020 № 26/1.1-6.5.1-8886 (Мінфін, Мінекономіки, Держатомрегулювання).

²⁷ Лист від 18.08.2020 № 47020-06-5/25385.

²⁸ Листи Міненерговугілля від 16.03.2018 № КМ/2-33-562 та від 28.03.2019 № КМ/1-33-878; лист Мінекоенерго від 24.03.2020 № КМ/1.1-6.5.1-7755.

²⁹ Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.96 № 1268.

³⁰ Постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.98 № 830.

³¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2015 № 83.

У 2018–2019 роках і протягом 9 місяців 2020 року керівництво Компанією забезпечували президент ДП «НАЕК «Енергоатом» Недашковський Ю. О. (з 03.06.2014 по 03.12.2019); в. о. президента Павлишин П. Я. (генеральний директор ВП «Рівненська АЕС» (з 05.12.2019 по 01.04.2020)), Котін П. Б. (генеральний директор ВП «Запорізька АЕС» (з 02.04.2020))³². Отже, оскільки Кабінет Міністрів України протягом останніх 11 місяців не призначав президента Компанії, керівництво нею здійснювали тимчасово призначені особи, що не забезпечує ефективної роботи ДП «НАЕК «Енергоатом».

Основним джерелом грошових надходжень Компанії (98,0 відс. доходу) є кошти, отримані за відпуск в енергоринок електроенергії, виробленої АЕС.

Встановлено, що **відрахування коштів до фінансового резерву Компанія здійснює з 2005 року**. Розмір відрахувань до фінансового резерву щороку затверджується у додатку 1 «Доходи Державного бюджету України» до законів про державні бюджети на відповідні роки у складі доходів спеціального фонду за кодом класифікації доходів бюджету 24063100 «Кошти, отримані відповідно до статті 8 Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» (включаючи надходження заборгованості минулих років за цими коштами), та дохід від розміщення цих коштів у цінні папери відповідно до статті 9 цього ж Закону України» (далі – код 24063100). Оскільки придбання цінних паперів за рахунок визначених надходжень не відбувається, залишок коштів, джерелом формування яких були надходження від ДП «НАЕК «Енергоатом» відповідно до статей 7 і 8 Закону № 1868, що надійшли у минулі періоди, щороку законами про державний бюджет на відповідний рік визначається джерелом формування спеціального фонду Державного бюджету України у частині фінансування і відображається в додатку 2 «Фінансування Державного бюджету України» цих законів.

Кошти на формування фінансового резерву передбачено у складі тарифу на відпуск електричної і теплової енергії, виробленої на АЕС, та фінансовими планами Компанії. Міністерство під час роботи над проектом державного бюджету на наступні роки залучало Компанію до підготовки прогнозних розрахунків надходжень до держбюджету за кодом 24063100³³. Компанією надавалися пропозиції до **прогнозних надходжень до держбюджету на формування фінансового резерву за відсутності реальних розрахунків**: до 01.01.2016 – 283,4 млн грн щороку (згідно з Концепції № 249), з 01.01.2017 – 785,4 млн грн щороку (згідно з Концепцією № 798).

³² Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.03.2014 № 124-р, від 27.11.2019 № 1122-р, від 04.12.2019 № 1195-р, від 29.03.2020 № 360-р, від 29.03.2020 № 361-р; накази Міненерговугілля від 06.03.2014 № 22-к/к та від 03.12.2019 № 884-о; Мінекоенерго від 05.12.2019 № 896-о та від 01.04.2020 № 41-к/к); Мінекоенерго від 02.04.2020 № 42-к/к.

³³ Прогнозні розрахунки таких надходжень Компанією надано Міністерству листами від 20.07.2017 № 10060/04; від 11.05.2018 № 6633/04 – на 2019–2021 роки; від 08.04.2020 № 4538/04 – на 2020–2023 роки.

Довідково. Компанія приймала рішення щодо підготовки проєктів структури тарифів для АЕС за обґрунтованою потребою, враховуючи, зокрема, фактичні показники діяльності за попередній рік, очікувані результати за поточний рік та прогнозний індекс інфляції на наступний рік³⁴. При цьому Компанією не дотримано вимог рішень **при визначенні розміру відрахувань на формування фінансового резерву**. Крім того, на 2020 рік пропозиції щодо встановлення для АЕС тарифу на виробництво теплової енергії Компанія до НКРЕКП не надсилає. Як наслідок, у 2020 році для АЕС діє середньорічний тариф на виробництво теплової енергії, який визначено для Компанії постановою НКРЕКП від 12.12.2018 № 2-дск (у редакції постанови НКРЕКП від 17.05.2019 № 1-дск).

Отже, **планування Компанією і Міністерством надходжень до державного бюджету на формування фінансового резерву з 2005 року здійснювалося без урахування вимог статті 7 Закону № 1868 та пункту 5 Порядку № 594** щодо визначення розміру відрахувань у відсотках від чистого доходу Компанії, отриманого від реалізації електроенергії.

Крім того, **Компанією, Міністерством та Мінфіном не враховано впливу інфляційних процесів на фінансовий резерв**, а також вимог Концепцій № 249 та № 798 щодо конкретизації питомої ваги відрахувань на формування фінансового резерву (згідно з Концепцією № 249 – 6,60 відс., з Концепцією № 798 – 3,01 відс. (без ПДВ)) у вартості відпущеної Компанією електроенергії в базовому році³⁵.

За період формування фінансового резерву (з 2005 року) чистий дохід Компанії від реалізації електроенергії зріс у 8,4 раза (з 5796,8 до 48643,6 млн гривень)³⁶. Зокрема, з 2017 по 2020 рік у вартості електричної енергії (без ПДВ), відпущеної Компанією в оптовий ринок (2017 рік – 38487,7 млн грн; 2018 рік – 44055,3 млн грн; 2019 рік – 48849,6 млн грн), **питома вага відрахувань була значно меншою, ніж визначена Концепцією № 798 для базового року** (2017 рік – 2,04 відс.; 2018 рік – 1,78 відс.; 2019 рік – 1,61 відсотка).

Аудит засвідчив, що лише з 2018 року за незмінного показника відрахувань на формування фінансового резерву (785,4 млн грн, у тому числі на відпуск електричної енергії – 782,8 млн грн; на виробництво теплової енергії – 2,6 млн грн) **середньорічний тариф (ціна) на відпуск електричної енергії збільшено на 47,2 відс.** (з 47,41 до 69,77 коп./кВт·год); **тариф на виробництво теплової енергії – на 23,0 відс.** (з 74,86 до 92,05 грн/Гкал)³⁷.

З 2005 року закони про державний бюджет визначають планові показники доходів до спеціального фонду за кодом 24063100 відповідно до

³⁴ Накази ДП «НАЕК «Енергоатом» від 22.06.2017 № 528 (на 2018 рік); від 12.06.2018 № 617 на 2019 рік); від 11.05.2019 № 474 (на 2020 рік).

³⁵ Базовим роком для Концепції № 249 є 2012 рік, для Концепції № 798 – 2015 рік.

³⁶ За даними звітів про виконання фінансових планів Компанії.

³⁷ Середньорічний тариф (ціна) на відпуск електричної енергії становив з 09.11.2017 – 47,41 коп./кВт·год; 01.01.2018 – 54,3 коп./кВт·год; 01.10.2018 – 54,5 коп./кВт·год; 01.01.2019 – 56,67 коп./кВт·год; 01.01.2020 – 68,33 коп./кВт·год; 13.01.2020 – 65,42 коп./кВт·год; 25.05.2020 – 69,77 коп./кВт·год; тариф на виробництво теплової енергії: з 09.11.2017 – 74,86 грн/Гкал; 01.01.2018 – 86,00 грн/Гкал; 01.10.2018 – 86,40 грн/Гкал; у період з 01.01.2019 по 25.05.2020 – 92,05 грн/Гкал.

запропонованого Компанією розміру. Для формування фінансового резерву Компанією 10.05.2006 в Казначействі³⁸ відкрито рахунок № 37416015940054 (за балансовим рахунком 3741 «Рахунки для обліку операцій з коштами фінансового резерву»)³⁹, який 01.01.2020 закрито та 08.01.2020 відкрито рахунок № UA618201720355819059400018996 (за субрахунком 3558 «Рахунки для обліку операцій з коштами фінансового резерву»).

Довідково. Зміна рахунку відбулась відповідно до наказу Казначейства від 28.11.2019 № 333 «Про затвердження Плану заходів щодо запровадження з 01.01.2020 Плану рахунків в бухгалтерському обліку в державному секторі та переходу на централізовану модель здійснення видатків усіх місцевих бюджетів у системі Казначейства».

Змінами до Закону № 1868, внесеними у червні 2008 року⁴⁰, Компанію зобов'язано здійснювати перерахування коштів до фінансового резерву щомісяця 10 і 20 числа та останнього робочого дня поточного місяця рівними частками від річної суми (частина шоста статті 8). Відповідно, сума щомісячних перерахувань до фінансового резерву мала становити у 2008–2016 роках – по 23,61 млн грн, з 2017 року – 65,4 млн гривень.

Встановлено, що через відсутність належного контролю Міністерства Компанія систематично порушувала вимоги частини шостої статті 8 Закону № 1868 щодо періодичності та обсягів перерахування коштів до державного бюджету на формування фінансового резерву. Зокрема, у 2008 і 2015 роках Компанією не забезпечено належного та в повному обсязі перерахування коштів на формування фінансового резерву. Як наслідок, за 2008 рік утворено заборгованість за надходженнями до доходів державного бюджету за кодом 24063100 у сумі 93,73 млн грн, яку не погашено. Заборгованість за 2015 рік у сумі 17,8 млн грн погашено Компанією у 2016 році.

У 2007 і 2009 роках перерахувань на формування фінансового резерву Компанія взагалі не здійснювала. Отже, до державного бюджету за кодом 24063100 не надійшло 566,8 млн гривень. Заборгованість у цій сумі Компанією не погашено. Дієвих заходів щодо погашення заборгованості Міністерство не вживало.

За поясненнями Компанії, причина – невизначення Кабінетом Міністрів України на 2007 та 2008 роки порядку відрахувань до спеціального фонду на формування фінансового резерву; відсутність коштів для перерахування через заборгованість перед Компанією покупців електричної енергії.

Компанією також не своєчасно та не в повному обсязі забезпечено здійснення перерахувань на формування фінансового резерву на загальну суму 2159,9 млн грн (див. табл. 1). У 2018 році перерахування не здійснювалися 8 місяців (у січні, березні, травні, липні – вересні, листопаді, грудні); у 2019 році – 10 місяців (у лютому – листопаді); у 2020 році (станом на 01.10.2020) – 8 місяців (у лютому – вересні). При цьому за 2018 рік з

³⁸ Відповідно до статті 9 Закону України «Про Державний бюджет України на 2006 рік».

³⁹ Лист Казначейства від 11.09.2020 № 15-06-06/15930.

⁴⁰ Закон України від 03.06.2008 № 309-VI.

належного до перерахування річного обсягу коштів **Компанією до фінансового резерву не перераховано 458,15 млн грн** (фактично сплачено у 2019 році), а за **2019 рік – 323,75 млн грн** (фактично сплачено у 2020 році). **Заборгованість за відповідними перерахуваннями до фінансового резерву за 9 місяців 2020 року становить 589,05 млн гривень.**

Компанія пояснила, що заборгованість у 2018 і 2019 роках утворилася через затримки оплати за відпущену електроенергію⁴¹; у 2020 році – через критичний фінансовий стан у зв'язку із зростанням дебіторської заборгованості за відпущену електроенергію, яка перевищує 20 млрд гривень. Як наслідок, Компанія вимушена постійно кредитуватися в комерційних банках, коштів не вистачає навіть на ядерне паливо та податки, тому перерахування коштів до фінансового резерву здійснюється із затримками.

Станом на 01.10.2020 загальна заборгованість Компанії за перерахування коштів до фінансового резерву – 1249,6 млн гривень. Дієвих заходів щодо її погашення Міністерство не вживало, зокрема нарахування пені або штрафних санкції не застосовувало.

Встановлено, що **Компанія у порушення вимог статті 12 Закону № 1868 не оприлюднює** в засобах масової інформації і не видає в порядку, визначеному законом, **річний звіт та щоквартальну інформацію, про функціонування спеціального рахунку.**

Крім того, Компанія не виконала рішення Київського апеляційного адміністративного суду за постановою від 29.04.2014 у справі № 2а-19526/10/2670 щодо погашення заборгованості за розрахунками з бюджетом на формування фінансового резерву у сумі 377,13 млн грн (93,73 млн грн за 2008 рік; 283,4 млн грн за 2009 рік). На позабалансовому обліку Компанії сума по несплачених коштах фінансового резерву становить 660,5 млн гривень. Облік заборгованості за розрахунками з бюджетом за коштами фінансового резерву в бухгалтерському обліку ДП «НАЕК «Енергоатом» не ведеться.

Довідково. За поясненнями головного бухгалтера Компанії Вашетіної Н. В., до 2018 року Компанія вела бухгалтерський облік згідно з національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку. З 2018 року складає фінансову звітність за міжнародними стандартами, якими не передбачено ведення позабалансового обліку за несплаченими сумами.

Відповідно до статті 7 Закону № 1868 розмір відрахувань на формування фінансового резерву визначається у відсотках від чистого доходу, отриманого від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг). Як вже зазначалось, механізм визначення розміру відрахувань у 2005 році Кабінетом Міністрів України врегульовано Порядком № 405, з 2006 року – Порядком № 594. На практиці Компанією застосовувався тільки Порядок № 405. Застосування норм Порядку № 594 призвело б до відрахувань Компанією до фінансового резерву близько 20 відс. чистого доходу щороку і негативно вплинуло на її економічний стан.

⁴¹ Відповідно до договору, укладеного з ДП «Енергоринок», термін сплати за відпущену електроенергію грудня спливає 15 січня наступного року.

4. АНАЛІЗ СТАНУ ВИКОНАННЯ ЦЕНТРАЛЬНИМ ОРГАНОМ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ЯКИЙ ЗАБЕЗПЕЧУЄ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗУЄ ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ В ЯДЕРНО-ПРОМИСЛОВОМУ КОМПЛЕКСІ, ЗАВДАНЬ З НАКОПИЧЕННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ФІНАНСОВОГО РЕЗЕРВУ

Частиною сьомою статті 45 Бюджетного кодексу України встановлено, що перелік податків і зборів та інших доходів бюджету згідно з бюджетною класифікацією в розрізі органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, а також загальні вимоги щодо обліку доходів бюджету визначаються Кабінетом Міністрів України. Постановою Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 106 «Деякі питання ведення обліку податків, зборів, платежів та інших доходів бюджету» (далі – Постанова № 106) встановлено, що **Міністерство є органом, що контролює справляння надходжень бюджету та має забезпечувати відповідно до законодавства здійснення постійного контролю за правильністю та своєчасністю надходження до державного бюджету платежів за кодом 24063100, а також ведення обліку таких платежів у розрізі платників.**

Інформацію про планові і фактичні показники накопичення фінансового резерву з початку дії Закону № 1868 наведено в таблиці 1.

Таблиця 1

Планові та фактичні показники накопичення фінансового резерву

тис. грн

Рік	Планові показники відрахувань до фінансового резерву	Перераховано до фінансового резерву	Несплачена сума до фінансового резерву
2005	283400	283400	-
2006	283400	283400	-
2007	283400	-	283400
2008	283400	189668	93732
2009	283400	-	283400
2010	283400	283400	-
2011	283400	283400	-
2012	283400	283400	-
2013	283400	283400	-
2014	283400	283400	-
2015	283400	265587	- 17813 (сплачено у 2016 році)
2016	283400	301213	-
2017	785400	785400	-
2018	785400	327250	- 458150 (сплачено у січні 2019)
2019	785400	919800	- 323750 (сплачено у січні 2020)
2020	785400 589050*	323750	589050
Всього	6346050	5096468	1249582

* Планова сума перерахування коштів до фінансового резерву станом на 01.10.2020.

Дані таблиці свідчать, що з початку формування фінансового резерву і на час аудиту ДП «НАЕК «Енергоатом» перераховано 5096468,0 тис. грн (лише 80,3 відс. запланованого обсягу). **Через відсутність належного контролю Міністерства ДП «НАЕК «Енергоатом» несвоєчасно та не в повному обсязі перераховувало кошти до державного бюджету на формування фінансового резерву. Як наслідок, заборгованість ДП «НАЕК «Енергоатом» з початку формування фінансового резерву становить 1249,6 млн гривень.**

З 01.01.2016 набула чинності Концепція № 798, яка визначила щорічний обсяг відрахувань коштів до фінансового резерву у сумі 785,4 млн грн, але відрахування оператором у 2016 році здійснено в розмірі, передбаченому Концепцією № 249, – 283,4 млн гривень. При цьому **Міністерство не ініціювало внесення змін до закону про державний бюджет на 2016 рік щодо визначення нового обсягу відрахувань. У результаті до державного бюджету на формування фінансового резерву у 2016 році не надійшло 502,0 млн грн (785,4 млн грн – 283,4 млн гривень).**

Аудитом встановлено, що Міністерство під час роботи над проектом державного бюджету на 2018, 2019 та 2020 роки зверталось до Компанії щодо надання прогнозних розрахунків надходжень до бюджету в розрізі платежів з подальшим наданням цієї інформації Мінфіну. При цьому Компанія щороку надавала однакову інформацію про суму відрахувань до фінансового резерву (785,4 млн грн.), яка передбачена Концепцією № 798.

Для своєчасного забезпечення відповідних надходжень Мінфін щороку доводив Міністерству індикативні показники доходів спеціального фонду, які на 2018, 2019, 2020 роки за кодом 24063100 становили 785,4 млн грн, щомісяця – 65,45 млн гривень.

Відрахування ДП «НАЕК «Енергоатом» до спеціального фонду державного бюджету в сумі 785,4 млн грн щороку передбачено в додатку 1 «Доходи Державного бюджету України» до законів про державні бюджети на 2018, 2019, 2020 роки за кодом 24063100. Крім того, передбачено, що залишок коштів, джерелом формування яких були надходження від ДП «НАЕК «Енергоатом» згідно зі статтями 7 і 8 Закону № 1868, що надійшли у минулі періоди, є джерелом формування спеціального фонду Державного бюджету України на 2018, 2019, 2020 роки у частині фінансування і спрямовується на придбання Міністерством цінних паперів відповідно до статті 9 Закону № 1868 (пункт 2 статті 12; пункт 4 статті 14 законів про держбюджет).

Згідно із зазначеними законами про держбюджет (пункт 4 статті 14) Міністерством на придбання цінних паперів відповідно до статті 9 Закону України № 1868 також спрямовуються кошти від повернення кредитів у сумі 6745,1 тис. грн, наданих у 2007 році з Державного бюджету України на реалізацію інноваційних та інвестиційних проектів у галузях економіки, насамперед із впровадження передових енергозберігаючих технологій і технологій з виробництва альтернативних джерел палива, що є джерелом формування спеціального фонду Державного бюджету України на згадані роки у частині кредитування (пункт 4 статті 13).

У порушення вимог статті 11 Закону № 1868 форму річного звіту про надходження і використання коштів фінансового резерву, який повинен складатися оператором і надаватися центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику в ядерно-промисловому комплексі, Міністерством не розроблено.

Міністерством у порушення вимог підпункту 1 пункту 2 Постанови № 106 у 2018–2019 роках та за 9 місяців 2020 року не забезпечено постійного контролю за правильністю та своєчасністю надходження до державного бюджету платежів за кодом 24063100 на загальну суму 2159,85 млн гривень.

Замість ведення обліку коштів фінансового резерву Міністерство надсило запити до Казначейства щодо надання інформації про обсяг фінансового резерву на відповідну дату, тобто **облік коштів фінансового резерву Міністерство здійснювало формально.**

З метою контролю за справами надходжень у 2018 і 2019 роках Міністерство періодично зверталося до ДП «НАЕК «Енергоатом» щодо забезпечення в повному обсязі надходжень коштів до спеціального фонду держбюджету за кодом 24063100 та інформування про обсяги нарахованих і сплачених коштів за кварталами. При цьому у 2020 році такі звернення ДП «НАЕК «Енергоатом» не надсилювалися у зв'язку з реорганізацією Міністерства.

У 2018 році до спеціального фонду державного бюджету не надійшло 458,15 млн грн (сплачені оператором у січні 2019 року); у 2019 році – 323,750 млн грн (сплачені у січні 2020 року); за 9 місяців 2020 року – 589,05 млн гривень.

Зазначене свідчить, що **Міністерство володіло інформацією про несвоєчасне та не в повному обсязі перерахування Компанією коштів фінансового резерву до державного бюджету, але жодних заходів щодо усунення оператором порушень вимог Закону № 1868 не вживало.**

Згідно з аналізом даних, відображених у фінансових планах ДП «НАЕК «Енергоатом» на 2018–2020 роки, плановий показник «фінансування витрат на реалізацію заходів, пов'язаних із зняттям з експлуатації атомних блоків» на 2018 рік становив 785,4 млн грн, на 2019 рік – 1243,55 млн грн (крім річного розміру фінансового резерву 785,4 млн грн містить суму несплачених коштів фінансового резерву у 2018 році в обсязі 458,15 млн грн), на 2020 рік – 785,4 млн гривень.

Щороку при погодженні фінансових планів ДП «НАЕК «Енергоатом» у висновках Мінфіну наголошувалось про необхідність врахування заборгованості перед державним бюджетом за коштами фінансового резерву, не сплаченими за 2008–2009 роки, у сумі 377,1 млн гривень.

Однак Компанією надавалися роз'яснення щодо неможливості здійснення оплати у зв'язку з відсутністю джерела для погашення цієї заборгованості через неврахування НКРЕКП обсягу заборгованості за 2007–2009 роки у діючих тарифах АЕС.

При цьому у структурах тарифів, що діяли у 2007–2009 роках, щороку передбачалися кошти фінансового резерву для зняття з експлуатації атомних енергоблоків в обсязі 283,4 млн грн, але перерахування таких коштів ДП «НАЕК «Енергоатом» було унеможливлено: у 2007 році – через відсутність порядку перерахування коштів до фінансового резерву для зняття з експлуатації енергоблоків; у 2008–2009 роках – внаслідок закриття Казначейством спеціального рахунку для перерахування цих коштів.

Довідково. Порядок зарахування у 2006 році коштів, що надходять від державного підприємства «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом» до спеціального фонду державного бюджету, затверджений Постановою № 594, у зв'язку із закінченням терміну його дії слід визнати таким, що втратив чинність.

Відповідних змін потребують вимоги пунктів 3 і 4 Положення про спеціальний рахунок, згідно з якими на спеціальний рахунок зараховуються кошти, що надходять від оператора відповідно до статті 7 Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки», а також не використані на кінець 2006 року кошти спеціального фонду державного бюджету, перераховані протягом року ДП «НАЕК «Енергоатом» згідно із статтею 9 Закону України «Про Державний бюджет України на 2006 рік» (пункт 3).

Відповідно до даних звітів про виконання фінансових планів ДП «НАЕК «Енергоатом» за 2018–2019 роки та I півріччя 2020 року показник витрат, спрямованих до державного бюджету з метою утворення фінансового резерву для зняття з експлуатації ядерних установок, щороку не виконувався. У 2018 році цей показник виконано на 42 відс., у 2019 році – на 74 відс., у I півріччі 2020 року – нуль відсотків. У III кварталі 2020 року відрахування до фінансового резерву також не здійснювалися.

Статтею 9 Закону № 1868 визначено: з метою захисту коштів фінансового резерву від інфляції та отримання додаткового джерела його формування кошти фінансового резерву можуть розміщуватися у цінні папери, які емітуються державою, у порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України. Порядок спрямування Міністерством енергетики коштів фінансового резерву на придбання державних цінних паперів затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 17.02.2010 № 207 (далі – Порядок № 207).

У пункті 2 Порядку № 207 зазначено, що Міненерговугілля придбає облігації, які пропонуються Мінфіном для розміщення на первинному ринку цінних паперів, строк погашення яких настає не менше ніж через рік, лише за неконкурентними заявками. Згідно з пунктом 3 Порядку № 207 кошти фінансового резерву перераховуються з відповідного рахунку спеціального фонду держбюджету на рахунок, відкритий для подальшого їх спрямування на придбання облігацій, на підставі розпорядження Мінфіну.

Пунктом 4 статті 14 законів про Державний бюджет України на 2018, 2019, 2020 роки встановлено: кошти, отримані до спеціального фонду Державного бюджету України згідно з відповідними пунктами статей 11, 12 і 13 цих законів, спрямовуються на придбання Міністерством цінних паперів відповідно до статті 9 Закону № 1868 (за рахунок джерел, визначених пунктом 2 статті 12 та пунктом 4 статті 13 цих законів). Додатком 2

«Фінансування Державного бюджету України» до законів України про Державний бюджет України на 2018, 2019, 2020 роки за кодом 601220 «Придбання цінних паперів» за спеціальним фондом передбачено від'ємне значення -792,15 млн грн (785,4 млн грн + 6,75 млн гривень).

Встановлено: **Міністерство неодноразово зверталось до Мінфіну** щодо готовності придбання облігацій внутрішньої державної позики в межах суми коштів фінансового резерву. Зокрема, при формуванні проектів законів про Державний бюджет України на 2018, 2019, 2020 та 2021 роки Міністерство разом з бюджетними запитами надавало Мінфіну пропозиції **щодо необхідності передбачення у додатку 3 «Розподіл видатків Державного бюджету України» окремої бюджетної програми з придбання Міністерством облігацій внутрішньої державної позики** на суму 785,4 млн грн (на 2018 і 2019 роки) та 792,15 млн грн (на 2020 і 2021 роки): 785,4 млн грн – річний обсяг відрахувань, визначений Концепцією № 798, та 6,75 млн грн – повернення наданих кредитів.

Мінфін пропозиції Міністерства не врахував. Відсутність відповідної бюджетної програми унеможливила придбання Міністерством облігацій внутрішньої державної позики.

Слід зазначити, що у квітні 2019 року Міністерство надало⁴² на погодження до Мінфіну, Мінекономрозвитку та Держатомрегулювання **проект Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо захисту коштів фінансового резерву, призначеного для зняття з експлуатації ядерних установок, від інфляції», яким передбачено внесення змін до нормативно-правових актів щодо надання права ДП «НАЕК «Енергоатом» здійснювати інвестування коштів фінансового резерву.**

Законопроект зацікавленими центральними органами виконавчої влади не підтримано. Після доопрацювання у червні 2020 року законопроект погоджено без зауважень лише Держатомрегулюванням. Мінфін та Мінекономіки вважають питання накопичення коштів фінансового резерву та їх захисту від інфляції законодавчо врегульованим, а виведення коштів фінансового резерву із складу Державного бюджету України недоцільним.

Контрольною групою зроблено розрахунок потенційного доходу від придбання державних цінних паперів у вигляді облігацій внутрішньої державної позики (далі – ОВДП) за рахунок коштів фінансового резерву (за умови, що така діяльність була забезпечена Міністерством). Так, потенційно Міністерство могло придбавати за кошти фінансового резерву ОВДП з терміном обігу більше 5 років у 2011–2014 роках, у 2016 році, у 2019–2020 роках. Середній коефіцієнт інфляції за ці роки становив 107,72 відсотка. У 2015 та 2017–2018 роках, за даними НБУ⁴³, такі ОВДП не імітовано.

⁴² Лист від 02.04.2019 № 01/33-3135.

⁴³ За інформацією про розміщення ОВДП, зазначеною на офіційному вебсайті Національного банку України у розділі «Первинний ринок ОВДП», вкладення «Дохідність ОВДП на первинному ринку, щомісяця» (<https://bank.gov.ua/ua/markets/primary-ovdp-chart?date=08.09.2020&valcode=UAH>).

Інформацію про перераховані до фінансового резерву кошти за роками, середньозважену дохідність ОВДП з терміном обігу понад 5 років та розрахований потенційний майбутній дохід від їх купівлі наведено в таблиці 2.

Таблиця 2

Перераховані до фінансового резерву кошти за роками, середньозважена дохідність ОВДП та розрахований потенційний майбутній дохід від їх купівлі

тис. грн

Рік	Перераховано до фінансового резерву, за даними ДКСУ	Середньозважена дохідність ОВДП з терміном обігу більше 5 років, за даними НБУ, відс.	Потенційний дохід від купівлі ОВДП
Станом на 01.01.2011	1039868	—	—
2011	283400	9,30	96707,72
2012	283400	14,22	40299,48
2013	283400	14,19	40214,46
2014	283400	15,50	43927,00
2015	265587	не було емітовано такі ОВДП	—
2016	301213	6,50	35684,16
2017	785400	не було емітовано такі ОВДП	—
2018	327475	не було емітовано такі ОВДП	—
2019	919575	15,31	216496,87
2020	323750	9,80	90118,35
Станом на 01.01.2020	4772718	—	—
Станом на 01.09.2020	5096468	—	—
Всього	—	11,81	563448,04

Дані таблиці свідчать: Міністерство, купуючи ОВДП з терміном обігу понад п'ять років з **2011 року**, на початок 2020 року **могло отримати 563,5 млн грн додаткового доходу**, тобто могли бути створені умови для поповнення в майбутньому фінансового резерву на 11,81 відсотка.

Недотримання Порядку № 207 призвело до втрати джерела збільшення фінансового резерву в середньому на **11,81 відсотка**. Як наслідок, не забезпечено захисту коштів від інфляції та їх знецінено на 368,5 млн грн (7,72 відсотка).

Отже, питання захисту коштів фінансового резерву від інфляції не вирішено взагалі. Відповідно до зробленого контрольною групою розрахунку загальна сума коштів фінансового резерву, яка за весь час його формування сплачена оператором (станом на 01.10.2020) і становить **5096,5 млн грн**, у доларовому еквіваленті знецінилася у два рази!

Результати попередніх аудитів Рахункової палати засвідчили, що в Мінпаливенерго та Мінекоенерго було створено систему внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту, яка була недостатньо ефективною. Міненерговугіллям неефективно здійснювався внутрішній контроль за виконанням окремих заходів, завдань та функцій. У створеному в

травні 2020 року Міненерго побудова системи внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту триває.

Аудитом встановлено, що у 2018–2019 роках та за 9 місяців 2020 року внутрішні аудити з питань надходження та використання коштів фінансового резерву Міністерством не проводилися. При цьому під час внутрішнього аудиту діяльності ДП «НАЕК «Енергоатом» та його відокремлених структурних підрозділів за період з 01.01.2016 по завершений період 2019 року відповідно до наказу Мінекоенерго від 14.01.2020 № 15 досліджувалося питання здійснення ДП «НАЕК «Енергоатом» витрат фінансового резерву. В інформації про дослідження таких витрат висвітлено проблеми своєчасності та повноти формування фінансового резерву, а також неперерахування до Державного бюджету України заборгованості за попередні роки в сумі 377,1 млн гривень. Під час проведення аудиту Міністерство виокремило невирішене питання захисту коштів фінансового резерву від інфляції шляхом придбання державних цінних паперів відповідно до вимог Порядку № 207. Зазначено, що ініціативу Міністерства щодо відкриття відповідної бюджетної програми не підтримано Мінфіном. При цьому, **незважаючи на надані оператору зауваження** щодо порушень під час перерахування коштів фінансового резерву до державного бюджету, **заходи з їх усунення в частині своєчасного перерахування коштів та погашення заборгованості минулих років Компанією не виконано**, зокрема, за 9 місяців 2020 року кошти фінансового резерву до державного бюджету не надходили.

5. АНАЛІЗ СТАНУ ПОВЕРНЕННЯ ДО ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ (КПКВК 1201490) КРЕДИТІВ, ЯКІ НАДАНІ В ПОПЕРЕДНІ РОКИ ТА Є ДЖЕРЕЛОМ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОГО РЕЗЕРВУ

У періоді, який підлягав аудиту, згідно із законами про державний бюджет на відповідний рік одним з джерел формування спеціального фонду у частині кредитування є повернення кредитів, наданих у 2007 році з Державного бюджету України на реалізацію інноваційних та інвестиційних проєктів у галузях економіки, у першу чергу з впровадження передових енергозберігаючих технологій і технологій з виробництва альтернативних джерел палива (далі – надання кредитів). При цьому джерелом формування спеціального фонду державного бюджету у 2007 році для спрямування коштів на надання кредитів були, зокрема, кошти фінансового резерву.

Встановлено, що ці кошти використано Державним агентством України з інвестицій та інновацій (далі – Держінвестицій) у 2007 році за КПКВК 6241050 «Надання кредитів на реалізацію інвестиційних проєктів впровадження енергозберігаючих технологій у галузях економіки, у першу чергу з впровадження передових енергозберігаючих технологій з виробництва

альтернативних джерел палива» відповідно до затвердженого Кабінетом Міністрів України порядку⁴⁴.

Держінвестицій для кредитування суб'єктів господарювання надавалися Державній інноваційній фінансово-кредитній установі бюджетні кошти на умовах повернення, платності, строковості та цільового використання для подальшого фінансування інвестиційних проєктів, відібраних на конкурсній основі. Так, за рахунок бюджетних коштів за договором від 23.10.2007 Установа надала кредит ТОВ «Аскон Україна» у загальній сумі 80000,0 тис. гривень.

Держінвестицій у 2010 році реорганізовано у Державне агентство з інвестицій та управління національними проєктами⁴⁵, яке ліквідовано постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» з передачею зобов'язань до Міністерства економічного розвитку і торгівлі.

При цьому **Мінекономіки з 2015 року визначено відповідальним за повернення кредитів до державного бюджету за КПКВК 1201490 «Повернення кредитів, наданих у 2007 році з Державного бюджету України на реалізацію інноваційних та інвестиційних проєктів у галузях економіки, у першу чергу з впровадження передових енергозберігаючих технологій і технологій з виробництва альтернативних джерел палива» у сумі 6745,1 тис. грн (спеціальний фонду).**

У зв'язку з віднесенням Установи до сфери управління **Мінекономіки у 2016 році відбулась перереєстрація заборгованості, що виникла в попередніх роках, зокрема за договором із ТОВ «Аскон Україна» в сумі 80000,0 тис. грн, яку перерозподілено таким чином: 6745,1 тис. грн – спеціальний фонд державного бюджету; 73254,9 тис. грн – загальний фонд державного бюджету.**

Довідково. Загальна заборгованість за наданими кредитами становить 203515,7 тис. грн, у тому числі ТОВ «КБ «Вертикаль» – 30000,0 тис. грн; ПАТ «Прилуцький завод «Білкозин» – 32896,3 тис. грн; ТОВ «Сільськогосподарська компанія «Південь-Хліб» – 10619,3 тис. грн; **ТОВ «Аскон Україна» – 80000,0 тис. грн;** ТОВ «Західбудінвест» – 50000,0 тис. гривень. Причина виникнення заборгованості всіх підприємств, крім ТОВ «Аскон Україна», - **припинення юридичної особи у зв'язку з визнанням її банкрутом.**

За даними Мінекономіки, з 12.12.2007 по 22.09.2020 у рахунок погашення заборгованості за кредитом від ТОВ «Аскон Україна» кошти не надходили, а відсотки за користування кредитом не сплачуються з липня 2009 року. При цьому ухвалою Господарського суду Дніпропетровської області від 10.07.2019 затверджено ліквідаційний баланс та звіт ліквідатора **ТОВ «Аскон Україна» і юридичну особу ліквідовано.** Проведення у справі

⁴⁴ Постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2007 № 455 «Про затвердження Порядку використання у 2007 році коштів, передбачених у державному бюджеті для надання кредитів на реалізацію інноваційних та інвестиційних проєктів у галузях економіки».

⁴⁵ Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».

закрито, вимоги, віднесені до реєстру вимог кредиторів, не задоволені за недостатністю майна і вважаються погашеними.

Таким чином, на час аудиту повернення до державного бюджету 6745,1 тис. грн вже неможливе, ці кошти як джерело наповнення фінансового резерву втрачено. Мінекономіки, яке знало, що повернути кредити від позичальників неможливо у зв'язку з їх ліквідацією, при формуванні державного бюджету на 2020 рік запланувало повернення коштів, отже, викривило реальну інформацію про наповнення дохідної частини державного бюджету, зокрема за спеціальним фондом на 6745,1 тис. грн (кошти фінансового резерву).

Через неповернення кредитів, наданих у 2007 році, Казначейством обліковується сума фінансового резерву, яка на 6745,1 тис. грн менше (5096468,0 тис. грн – 5089722,9 тис. грн), ніж фактично спрямовано ДП «НАЕК «Енергоатом» за 2005 рік – 9 місяців 2020 року.

ВИСНОВКИ

1. У 2018–2019 роках та за 9 місяців 2020 року центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в ядерно-промисловому комплексі (Міненерговугілля, Мінекоенерго і Міненерго), та ДП «НАЕК «Енергоатом» не забезпечено своєчасності надходжень коштів спеціального фонду Державного бюджету України, передбачених на формування фінансового резерву для зняття з експлуатації ядерних установок, на загальну суму 2159,9 млн гривень.

Крім того, Мінекономіки не забезпечено повернення до державного бюджету 6,7 млн грн (КПКВК 1201490 «Повернення кредитів, наданих у 2007 році з Державного бюджету України на реалізацію інноваційних та інвестиційних проєктів у галузях економіки, у першу чергу з впровадження передових енергозберігаючих технологій і технологій з виробництва альтернативних джерел палива», спеціальний фонд), які також є джерелом формування фінансового резерву для зняття з експлуатації ядерних установок.

Для України ядерна енергетика є стратегічно важливим елементом енергозабезпечення: сьогоднішній і прогнозований її внесок становить майже 50 відс. електроенергії, що виробляється. Належне функціонування АЕС – гарантія національної економічної, енергетичної, екологічної та соціальної безпеки держави. Водночас робочий ресурс 12 атомних енергоблоків вже вичерпано. Їх буде знято з експлуатації після завершення продовженого терміну роботи, що потребуватиме значних фінансових ресурсів.

До створеного у 2004 році фінансового резерву для зняття з експлуатації ядерних установок, який формується за рахунок коштів ДП «НАЕК «Енергоатом», перерахованих до спеціального фонду державного бюджету України, станом на 01.10.2020 перераховано 5096,5 млн грн (лише 80,3 відс. запланованого обсягу). Фінансовий резерв наповнюється в обсягах, не достатніх для належного вирішення питань зняття з

експлуатації ядерних установок, оскільки визначені Міністерством щорічні обсяги відрахувань до резерву ґрунтуються на застарілих макроекономічних показниках і цінах та Міністерством не коригувалися.

Питання захисту коштів фінансового резерву від інфляції, як це передбачено Законом України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки», Міністерством та Мінфіном також не вирішене.

2. Чинне законодавство загалом визначає правові та організаційні засади фінансового забезпечення діяльності з припинення експлуатації та зняття з експлуатації ядерних установок, але містить окремі правові прогалини. Прийнятим у 1995 році Законом України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» передбачено: експлуатуюча організація (оператор) відраховує кошти у фонд зняття з експлуатації ядерної установки, при цьому механізм здійснення таких відрахувань не визначено. Отже, через недосконалість законодавства ДП «НАЕК «Енергоатом» як експлуатуюча організація (оператор) відповідних відрахувань не здійснювало і формування фонду зняття з експлуатації ядерної установки не розпочато. Цю правову прогалину усунуто лише через вісім років (після прийняття у 2004 році Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки»).

Законом України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» не визначено органу державної влади, який затверджує концепцію зняття з експлуатації ядерної установки, а також параметрів, за якими визначається розмір відсотків від чистого доходу оператора, з урахуванням яких здійснюється відрахування до фінансового резерву.

Кабінетом Міністрів України не забезпечено належної та своєчасної реалізації положень Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки». Окремі передбачені цим Законом акти затверджено Кабінетом Міністра України з недотриманням встановленого строку (на 1,5 року пізніше).

Питання розвитку атомної енергетики України не врегульовано шляхом прийняття єдиної державної цільової програми. Міністерством не забезпечено своєчасного розроблення Концепції програми розвитку ядерної енергетики (2019 рік). Робота над цим документом триває, відповідно, підготовку проєкту програми не розпочато.

Постійні зміни у системі центральних органів виконавчої влади, що передбачали неодноразово реорганізацію (ліквідацію) центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в ядерно-промисловому комплексі (у періоді, який перевірявся, – Міненерговугілля, Мінкоенерго і Міненерго), а також зміни його керівництва негативно впливали на послідовне виконання завдань з формування фінансового резерву.

3. Концепцію зняття з експлуатації діючих атомних електростанцій

України затверджено наказом Мінпаливенерго від 12.05.2004 № 249. З 01.01.2016 діє її нова редакція, затверджена наказом Міненерговугілля від 10.12.2015 № 798.

У чинній на час аудиту Концепції загальні витрати на зняття з експлуатації усіх енергоблоків становлять 42754,5 млн грн, а щорічні відрахування оператора на формування фінансового резерву – по 785,4 млн гривень.

Визначені у концепціях показники розвитку ядерно-промислового комплексу та розрахунки ґрунтувались на застарілих макроекономічних показниках та цінах. Як наслідок, обидві концепції на момент їх затвердження були неактуальними у частині вартості заходів зі зняття з експлуатації енергоблоків. Так, у Концепції зняття з експлуатації діючих атомних електростанцій України, затвердженій наказом Міненерговугілля від 10.12.2015 № 798, вартість робіт, товарів та матеріалів розраховано у цінах 2012 року. На момент затвердження Концепції (10.12.2015) офіційний курс гривні до долара США порівняно з базовим 2012 роком збільшився майже втричі (2,86 раза). Отже, розрахований у цій Концепції розмір відрахувань на формування фінансового резерву (784,5 млн грн на рік) на момент аудиту не міг забезпечити накопичення достатнього обсягу коштів.

Міністерством не забезпечено належної та своєчасної актуалізації положень Концепцій, а щорічний обсяг відрахувань до фінансового резерву не коригувався і не відповідав фактичній потребі. За таких умов обсяг щорічних відрахувань на формування фінансового резерву не забезпечував накопичення достатнього обсягу коштів.

Вимоги концепцій у частині визначення розміру відрахувань у фіксованій сумі не відповідають вимогам Порядку № 594, згідно з якими розмір відрахувань є розрахунковою величиною, яка залежить від чистого доходу оператора.

4. Міністерство під час роботи над проектами державного бюджету залучало ДП «НАЕК «Енергоатом» до підготовки прогнозних розрахунків надходжень до держбюджету, але Компанія надавала пропозиції за відсутності реальних розрахунків і пропонувала визначати відповідний показник згідно з даними концепцій: до 01.01.2016 – у розмірі 283,4 млн грн щороку, з 01.01.2017 – 785,4 млн грн щороку.

При цьому планування ДП «НАЕК «Енергоатом» і Міністерством надходжень до державного бюджету на формування фінансового резерву здійснювалося без урахування вимог статті 7 Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» в частині визначення розміру цих відрахувань у відсотках від чистого доходу ДП «НАЕК «Енергоатом», отриманого від реалізації електроенергії.

Через неналежний контроль Міністерства ДП «НАЕК «Енергоатом» несвоєчасно та не в повному обсязі перераховувало кошти до державного бюджету на формування фінансового резерву. Як наслідок, заборгованість ДП «НАЕК «Енергоатом» з початку формування фінансового резерву (2005 рік) і станом на 01.10.2020 – 1249,6 млн гривень.

З 01.01.2016 набрала чинності Концепція № 798, яка визначила щорічний обсяг відрахувань коштів до фінансового резерву в сумі 785,4 млн гривень. Проте відрахування оператором коштів до державного бюджету у 2016 році здійснювалося в розмірі, передбаченому Концепцією № 249, – 283,4 млн гривень. **Міністерство не ініціювало внесення змін до закону про державний бюджет на 2016 рік щодо визначення нового обсягу відрахувань.** Як наслідок, до держбюджету на формування фінансового резерву у 2016 році не надійшло 502,0 млн гривень.

ДП «НАЕК «Енергоатом» за відсутності контролю Міністерства систематично порушувало вимоги частини шостої статті 8 Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» щодо періодичності та обсягів перерахування коштів до державного бюджету на формування фінансового резерву. Так, у 2008 та 2015 роках Компанією не забезпечено належного та в повному обсязі перерахування коштів на формування фінансового резерву. Як наслідок, за 2008 рік утворено заборгованість за надходженнями до доходів державного бюджету за кодом 24063100 у сумі 93,73 млн грн, яку не погашено. Заборгованість за 2015 рік у сумі 17,8 млн грн погашено Компанією у 2016 році.

У 2007 і 2009 роках перерахувань на формування фінансового резерву ДП «НАЕК «Енергоатом» не здійснювало взагалі. Отже, до державного бюджету за кодом 24063100 не надійшло 566,8 млн гривень. Заборгованість у цій сумі Компанією не погашено. Дієвих заходів щодо погашення заборгованості Міністерство не вживало.

У 2018 році ДП «НАЕК «Енергоатом» перерахування не здійснювало 8 місяців; у 2019 році – 10 місяців; у 2020 році (станом на 01.10.2020) – 8 місяців. При цьому за 2018 рік з належного до перерахування річного обсягу коштів Компанією до фінансового резерву не перераховано 458,15 млн грн (фактично сплачено у 2019 році), а за 2019 рік – 323,75 млн грн (фактично сплачено у 2020 році).

Заборгованість за відповідними перерахуваннями до фінансового резерву за 9 місяців 2020 року становила 589,05 млн гривень.

У порушення вимог статті 12 Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки», ДП «НАЕК «Енергоатом» не оприлюднює в засобах масової інформації і не видає в порядку, встановленому законом, річного звіту та щоквартальної інформації щодо функціонування спеціального рахунку.

5. Міністерством у порушення вимог підпункту 1 пункту 2 Постанови № 106 у 2018–2019 роках та за 9 місяців 2020 року не забезпечено постійного контролю за правильністю та своєчасністю надходження до державного бюджету платежів за кодом 24063100 на загальну суму 2159,9 млн гривень.

У 2018 році до спеціального фонду державного бюджету не надійшло 458,15 млн грн (сплачені оператором у січні 2019 року); у 2019 році – 323,750 млн грн (сплачені у січні 2020 року); за 9 місяців

2020 року – 589,05 млн гривень. Міністерство володіло інформацією про несвоєчасне та не в повному обсязі перерахування Компанією коштів фінансового резерву до державного бюджету, але жодних заходів щодо усунення оператором порушень вимог Закону № 1868 не вживало.

Міністерством та Мінфіном не вирішено питання захисту коштів фінансового резерву від інфляції, як наслідок, відповідно до зробленого контрольною групою розрахунку загальна сума коштів фінансового резерву, яка за весь час його формування сплачена оператором (станом на 01.10.2020) і становить 5096,5 млн грн, у доларовому еквіваленті знецінилася у два рази.

Міністерство неодноразово зверталося до Мінфіну щодо придбання ОВДП у межах суми коштів фінансового резерву. Зокрема, при формуванні проектів законів про Державний бюджет України на 2018, 2019, 2020 та 2021 роки Міністерство разом з бюджетними запитами надавало Мінфіну пропозиції щодо необхідності передбачення в додатку 3 «Розподіл видатків Державного бюджету України» окремої бюджетної програми з придбання Міністерством ОВДП. Мінфіном пропозиції не враховано, що унеможливило придбання Міністерством ОВДП, відповідно, кошти фінансового резерву знецінювалися внаслідок інфляційних процесів.

Рахунковою палатою зроблено розрахунок потенційного доходу від придбання державних цінних паперів у вигляді ОВДП за рахунок коштів фінансового резерву (за умови, що така діяльність була забезпечена Міністерством). Ці розрахунки свідчать, що Міністерство, купуючи ОВДП з терміном обігу понад п'ять років з 2011 року, на початок 2020 року могло отримати 563,5 млн грн додаткового доходу, тобто могли бути створені умови для поповнення в майбутньому фінансового резерву на 11,81 відсотка.

У порушення вимог статті 11 Закону № 1868 форму річного звіту про надходження і використання коштів фінансового резерву, який повинен складатися оператором і надаватися центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику в ядерно-промисловому комплексі, Міністерством не розроблено.

У створеному в травні 2020 року Міненерго триває побудова системи внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту. Внутрішні аудити з питань надходження та використання коштів фінансового резерву у періоді, який перевірявся, не проводилися.

6. У продовж 2018–2019 років та 9 місяців 2020 року Мінекономіки не забезпечило своєчасності і повноти надходжень коштів спеціального фонду Державного бюджету України, отриманих від повернення кредитів, наданих у 2007 році з Державного бюджету України на реалізацію інноваційних та інвестиційних проектів у галузях економіки, як наслідок, фінансовий резерв зменшено на 6,75 млн гривень. Повернення до державного бюджету 6,75 млн грн вже неможливе. Ці кошти як джерело наповнення фінансового резерву втрачено.

Мінекономіки, яке знало, що повернути кредити від позичальників неможливо у зв'язку з їх ліквідацією, при формуванні державного бюджету на 2020 рік запланувало повернення коштів, отже, викривило реальну інформацію про наповнення дохідної частини держбюджету, зокрема за спеціальним фондом на суму 6,75 млн грн (кошти фінансового резерву).

7. Діяльність Кабінету Міністрів України щодо забезпечення контролю за коштами фінансового резерву є неналежною. Наглядову раду із здійснення контролю за використанням та інвестуванням коштів фінансового резерву, призначеного для зняття з експлуатації діючих енергоблоків атомних електростанцій, утворено Кабінетом Міністрів України лише у 2014 році, тобто через 10 років після визначення такої вимоги у Законі України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» та через 6,5 років після набрання чинності Законом України від 03.08.2006 № 70-V «Про внесення змін до Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» щодо формування фінансового резерву», яким така вимога була викладена у новій редакції.

Наглядова рада функціонувала тільки 4,5 років і проводила засідання нерегулярно. У періоді, який перевірявся, проведено лише два засідання, останнє – у березні 2019 року, оскільки через постійні кадрові зміни в органах державної влади із семи членів Наглядової ради на своїх посадах залишилися двоє. Кабінет Міністрів України зволікає з призначенням нових членів Наглядової ради.

Наглядова рада жодного разу не порушувала питання обґрунтованості та своєчасності відрахувань до фінансового резерву, погашення заборгованості оператора за внесками до фінансового резерву тощо.

Звітування про діяльність здійснювалося не Наглядовою радою, а Міністерством. Щороку Уряду надсилалася коротка інформація та копії протоколів засідань Наглядової ради, при цьому рекомендації з удосконалення законодавства щодо використання коштів фінансового резерву не надавалися.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Про результати аудиту ефективності надходження та використання коштів державного бюджету, отриманих відповідно до статті 8 Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» (включаючи надходження заборгованості минулих років за цими коштами), та дохід від розміщення цих коштів у цінні папери поінформувати Верховну Раду України та рекомендувати розглянути їх на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань енергетики та житлово-комунальних послуг.

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

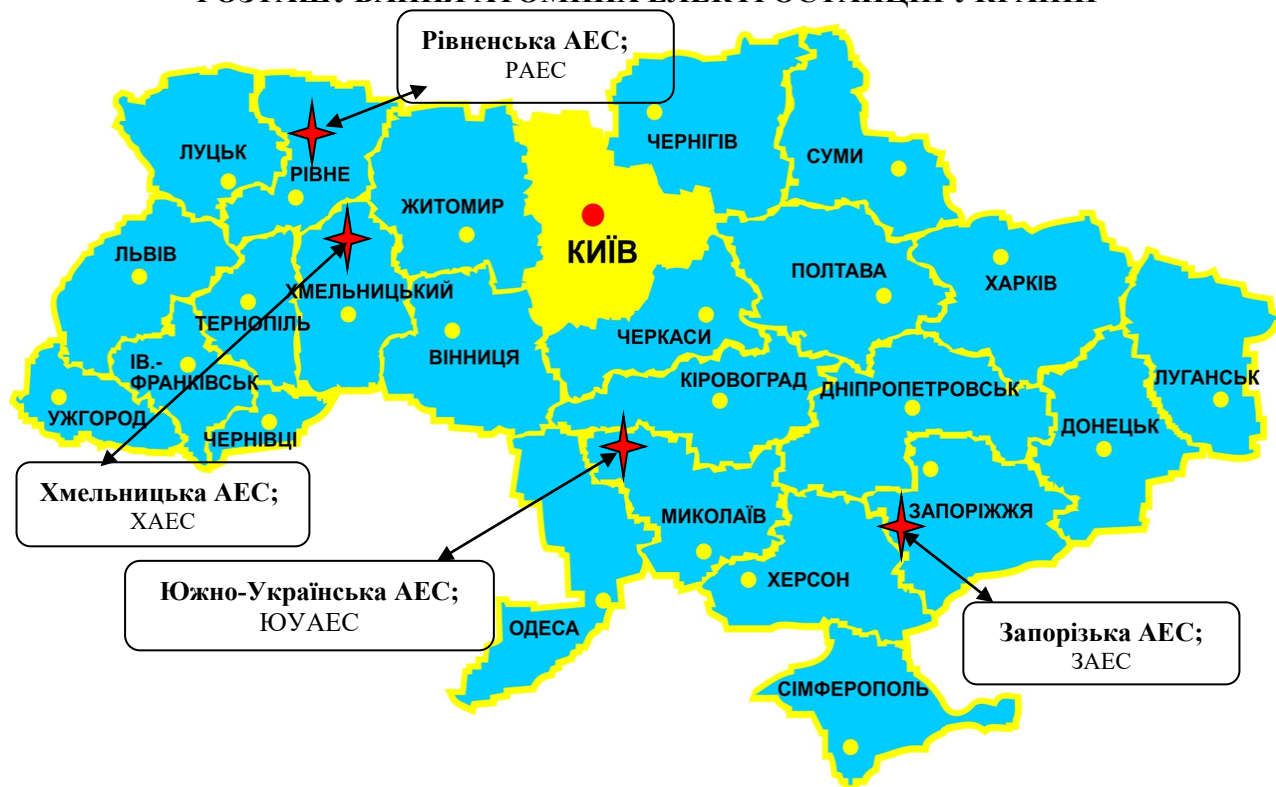
- прискорити розроблення довгострокової програми розвитку атомної енергетики України;

- забезпечити призначення керівництва ДП «НАЕК «Енергоатом»;
- забезпечити формування нового складу наглядової ради із здійснення контролю за використанням та інвестуванням коштів фінансового резерву, призначеного для зняття з експлуатації діючих енергоблоків атомних електростанцій;
- доручити Міністерству енергетики України вирішити питання погашення заборгованості ДП «НАЕК «Енергоатом» на формування фінансового резерву, у тому числі за 2007–2009 роки;
- доручити Міністерству енергетики України та Міністерству фінансів України вирішити у короткі терміни питання захисту від знецінення внаслідок інфляційних процесів коштів фінансового резерву, призначеного для зняття з експлуатації діючих енергоблоків атомних електростанцій;
- забезпечити актуалізацію власних рішень, спрямованих на реалізацію Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки».

3. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Міністерству енергетики України для вжиття заходів щодо усунення виявлених під час аудиту недоліків і порушень та рекомендувати:

- забезпечити перегляд Концепції зняття з експлуатації діючих атомних електростанцій України, затвердженої наказом Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 10.12.2015 № 798, та визначити актуальні показники вартості заходів зняття з експлуатації ядерних установок, а також щорічних відрахувань до фінансового резерву і механізми їх коригування залежно від показників діяльності ДП «НАЕК «Енергоатом». Врегулювати питання контролю за формуванням фінансового резерву;
- посилити контроль та забезпечити своєчасність надходження до державного бюджету платежів за кодом бюджетної класифікації доходів 24063100 «Кошти, отримані відповідно до статті 8 Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» (включаючи надходження заборгованості минулих років за цими коштами), та дохід від розміщення цих коштів у цінні папери відповідно до статті 9 цього ж Закону України»;
- вжити заходів щодо належного ведення обліку коштів фінансового резерву, у тому числі розробити форму річного звіту про надходження і використання коштів фінансового резерву, який повинен складатися оператором і надаватися центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику в ядерно-промисловому комплексі;
- вирішити питання погашення заборгованості ДП «НАЕК «Енергоатом» на формування фінансового резерву, у тому числі за 2007–2009 роки;
- вжити заходів щодо усунення виявлених аудитом недоліків і порушень;
- інформувати Рахункову палату про стан виконання рекомендацій.

РОЗТАШУВАННЯ АТОМНИХ ЕЛЕКТРОСТАНЦІЙ УКРАЇНИ



СТРОКИ ЕКСПЛУАТАЦІЇ ЕНЕРГОБЛОКІВ АТОМНИХ ЕЛЕКТРОСТАНЦІЙ УКРАЇНИ

АЕС	Номер енергоблока	Електрична потужність, МВт	Тип реактора/серія	Введено в експлуатацію	Завершення проектного строку служби	Продовжено експлуатацію
ЗАЕС	1	1000	ВВЕР-1000/В-320	10.12.1984	23.12.2015	до 23.12.2025
	2	1000		22.07.1985	19.02.2016	до 19.02.2026
	3	1000		10.12.1986	05.03.2017	до 05.03.2027
	4	1000		18.12.1987	04.04.2018	до 04.04.2028
	5	1000		14.08.1989	27.05.2020	Роботи виконуються
	6	1000		19.10.1995	21.10.2026	Роботи плануються
ЮУАЕС	1	1000	ВВЕР-1000/В-302	31.12.1982	02.12.2013	до 02.12.2023
	2	1000	ВВЕР-1000/В-338	09.01.1985	12.05.2015	до 31.12.2025
	3	1000	ВВЕР-1000/В-320	20.09.1989	10.02.2020	до 10.02.2030
РАЕС	1	420	ВВЕР-440/В-213	22.12.1980	22.12.2010	до 22.12.2030
	2	415		22.12.1981	22.12.2011	до 22.12.2031
	3	1000	ВВЕР-1000/В-320	21.12.1986	11.12.2017	до 11.12.2037
	4	1000		10.10.2004	07.06.2035	Роботи плануються
ХАЕС	1	1000	ВВЕР-1000/В-320	22.12.1987	13.12.2018	до 13.12.2028
	2	1000		07.08.2004	07.09.2035	Роботи плануються