



## РАХУНКОВА ПАЛАТА

---

### РІШЕННЯ

від 10 березня 2020 року № 5-2

м. Київ

**Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на проведення гірничорятувальних заходів і заходів з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на проведення гірничорятувальних заходів і заходів з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах.

За результатами розгляду Рахункова палата

#### **В С Т А Н О В И Л А:**

**1. Діяльність Міністерства енергетики та вугільної промисловості України у 2017–2018 роках та до вересня 2019 року, а надалі Міністерства енергетики та захисту довкілля України (Мінекоенерго) щодо здійснення гірничорятувальних заходів і заходів з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах була недостатньо ефективною, бюджетні кошти використовувалися з порушенням чинного законодавства.**

Вугільна галузь є найбільш небезпечною за рівнем травматизму, у т. ч. зі смертельними наслідками, серед виробничих галузей промисловості країни. У 2017 році у вугільній галузі травмовано 780 працівників, з яких 23 – смертельно, у 2018 році – 725 і 21 відповідно, у 2019 році 690 і 20 відповідно.

На кожен мільйон тонн видобутого вугілля в Україні в середньому припадає до 91,7 випадку травмування гірників, що у кілька разів перевищує показники більшості вугледобувних країн світу.

**Стан охорони праці на вугледобувних підприємствах України є вкрай незадовільним. При цьому на державних підприємствах виявлено**

удвічі більше порушень вимог нормативних документів щодо безпечного ведення робіт, ніж на приватних.

**2. Чинне законодавство не забезпечує цілісного регулювання питань проведення гірничорятувальних заходів і заходів з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах.** Питання функціонування і розвитку Державної воєнізованої гірничорятувальної служби у вугільній промисловості України (далі – ДВГРС) до стратегічних і програмних документів реформування та розвитку вугільної галузі не включалися, що не забезпечує сталої роботи ДВГРС та ефективного виконання завдань.

**Кодекс цивільного захисту України** від 02.10.2012 № 5403-VI містить **неузгоджені норми щодо механізму фінансування аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.** Так, згідно з частиною першою статті 79 проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій здійснюється безоплатно. Водночас відповідно до частини дев'ятої статті 79 витрати на проведення окремих аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт можуть бути повністю або частково відшкодовані згідно із законом.

Протягом тривалого часу **не врегульовано питання визначення механізмів відшкодування витрат** на проведення окремих аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, здійснених силами цивільного захисту, а також **розрахунку вартості постійного та обов'язкового аварійно-рятувального обслуговування суб'єктів господарювання.** Відсутність таких механізмів призводить до збільшення фінансового навантаження на державний бюджет.

У ДВГРС немає повноважень щодо застосування заходів адміністративного впливу до посадових осіб підприємств за невиконання вимог нормативно-правових актів з питань охорони праці, а також обов'язковості виконання її пропозицій. Як наслідок, збільшуються ризики виникнення надзвичайних ситуацій на підприємствах вугільної галузі.

**3. Планування видатків державного бюджету на проведення гірничорятувальних заходів і заходів з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах здійснювалося Міністерством енергетики та вугільної промисловості України (далі – Міненерговугілля) недосконало, непослідовно і недостатньо обґрунтовано.**

**Обсяг видатків, передбачених на фінансування гірничорятувальних заходів на вугледобувних підприємствах (КПКВК 1101100 (КПКВК 2401100)), забезпечує потребу ДВГРС у бюджетних коштах лише частково:** на 2017 рік – на 48 відс.; на 2018 рік – на 58 відс.; на 2019 рік – на 62 відсотки. **Капітальні видатки** на зміцнення та розвиток матеріально-технічної бази ДВГРС у 2017–2019 роках не планувались та не виділялись, що не забезпечувало сталої діяльності ДВГРС.

Водночас при здійсненні розрахунків потреби в коштах на забезпечення

діяльності ДВГРС ні Міненерговугілля, ні ДВГРС не враховували надходжень від надання платних послуг та інших доходів, отриманих гірничорятувальними загонами. Крім того, не вирішувалися питання відшкодування витрат, здійснених гірничорятувальними загонами на аварійно-рятувальне обслуговування вугледобувних підприємств. Як наслідок, **вартість аварійно-рятувального обслуговування комерційних підприємств**, кількість яких становить майже 50 відс. усіх підприємств вугільної галузі, **перекладалася на державний бюджет.**

З державного бюджету **фінансування заходів з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах (КПКВК 1101160) здійснювалося Міненерговугіллям до 2014 року включно. З 2015 року за ініціативою Мінфіну ці видатки припинено.**

Ситуація змінилася тільки у 2017 році. Після аварії на шахті «Степова» ДП «Львіввугілля», внаслідок якої загинуло 8 працівників і 28 отримало травми різного ступеня тяжкості, **Мінфін погодив** Міненерговугіллю бюджетну програму за КПКВК 1101160 з обсягом бюджетних призначень у сумі 100,0 млн грн (удвічі менше розрахованої потреби). **При плануванні бюджетних видатків на 2018 рік за КПКВК 1101160 також передбачено 100,0 млн гривень.** Протягом бюджетного року за ініціативою Міненерговугілля **зазначені видатки перерозподілено на іншу бюджетну програму (за КПКВК 1101570 «Державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції»** кошти передбачалося спрямувати на заробітну плату працівників державних вугледобувних підприємств), **що унеможливило виконання заходів за КПКВК 1101160, оскільки коштів на заходи з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах не залишилося і у подальшому вони не виділялися. На 2019 рік Міненерговугілля видатки за КПКВК 1101160 не планувало.**

**4. Міненерговугілля і Мінфін у 2017–2019 роках не дотримувалися вимог Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098 (далі – Правила), у частині термінів подання і затвердження паспортів бюджетних програм за КПКВК 1101100 і 1101160, що є порушенням бюджетного законодавства.**

Міненерговугіллям подано на затвердження (у 2019 році – на погодження) до Мінфіну проєкт паспорта бюджетної програми за КПКВК 1101160 з недотриманням встановлених пунктом 3 розділу I Правил термінів: у 2017 році – на 24 дні, у 2018 році – на 15 днів, у 2019 році за КПКВК 1101100 – на 14 днів пізніше.

**Паспорт бюджетної програми за КПКВК 1101160 на 2017 рік Міненерговугіллям і Мінфіном затверджено з недотриманням пункту 6 розділу I Правил – пізніше на 91 день. Паспорт бюджетної програми за КПКВК 1101160 на 2018 рік не затверджено взагалі. Паспорт бюджетної програми за КПКВК 1101100 на 2019 рік затверджено Міненерговугіллям на**

**26 календарних днів** пізніше, ніж встановлено пунктом 6 розділу I Правил.

**Запроваджені Міненерговугіллям результативні показники**, визначені в паспортах бюджетних програм, повною мірою **не висвітлюють мети, завдання та напрямів використання бюджетних коштів** і не характеризують стану досягнення мети, виконання завдань бюджетних програм.

**5. Міненерговугіллям утворено дві відомчих комісії** (Комісія з відбору вугледобувних підприємств для одержання та розподілу коштів за бюджетною програмою «Заходи з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах» і Галузева комісія Міністерства енергетики та вугільної промисловості України), **які залучалися до управління бюджетними асигнуваннями** на проведення гірничорятувальних заходів (КПКВК 1101100) і заходів з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах (КПКВК 1101160).

**Діяльність цих комісій дублювала функції структурних підрозділів Міненерговугілля, що призводило до розпорошення відповідальності за прийняття рішень щодо визначення обсягів і спрямування бюджетних коштів їх одержувачам.** Крім того, підготовка матеріалів до розгляду, проведення засідань комісій, оформлення результатів їх рішень відтерміновували виділення бюджетних коштів, що **негативно позначалося на їх використанні.** Слід зазначити: порядками використання бюджетних коштів за КПКВК 1101100 і 1101160 не передбачено участі жодної із цих комісій у розподілі та використанні бюджетних коштів.

Рахункова палата за результатами попередніх аудитів неодноразово вказувала Міненерговугіллю на неправомірність наділення Галузевої комісії Міненерговугілля владно-розпорядчими повноваженнями та рекомендувала ліквідувати її, але жодних заходів реагування не вжито.

**6. Міненерговугіллям не забезпечено створення ефективної системи внутрішнього контролю в апараті Міністерства та на підпорядкованих підприємствах та організаціях.**

Через відсутність належного планування діяльності **Міненерговугіллям неефективно здійснювався внутрішній контроль за виконанням окремих заходів, завдань та функцій.** Річні комплексні програми поліпшення стану охорони праці та промислової безпеки державних підприємств, поліпшення стану протипожежного захисту поверхневих комплексів та гірничих виробок, удосконалення системи вентиляції та підвищення рівня провітрювання гірничих виробок шахт **погоджувалися Міністерством з недотриманням термінів звітних періодів** (пізніше на один-три місяці).

Окремі структурні підрозділи Міненерговугілля діяли на підставі положень, які в порушення вимог відомчої інструкції з діловодства в установленому порядку не зареєстровано.

**Фінансові плани ДВГРС затверджувались пізніше визначеного законодавством терміну більш як на п'ять місяців.**

Міненерговугіллям створено систему управління ризиками. Водночас

аудит діяльності структурних підрозділів Міненерговугілля, відповідальних за організацію та виконання функцій забезпечення належного використання коштів держбюджету, передбачених на гірничорятувальні заходи і заходи з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах, не проводився. Департамент внутрішнього аудиту Міненерговугілля не здійснював аудитів використання бюджетних коштів за КПКВК 1101100 і 1101160, оскільки видатки за цими програмами кваліфіковано як такі, що мають низький ризик.

Внаслідок відсутності ефективного контролю у Міненерговугіллі на підпорядкованих вугледобувних підприємствах також не створено ефективної системи внутрішнього аудиту. В організаційній структурі ДП «Волиньвугілля» підрозділ внутрішнього аудиту взагалі не передбачено. Аудити ефективності створеними на ДП «Селидіввугілля» і ДП «Львіввугілля» відділами внутрішнього аудиту не проводилися.

**7. У 2017–2019 роках Міненерговугіллю (Мінекоенерго) на проведення гірничорятувальних заходів на вугледобувних підприємствах (КПКВК 1101100, 2401100) і заходів з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах (КПКВК 1101160) надійшло 968167,0 тис грн, які використано майже в повному обсязі – 966211,5 тис грн (99,8 відсотка).**

Одержувачами бюджетних коштів не використано та повернено до державного бюджету **1955,5 тис. грн** у т. ч. у 2017 році – 1116,2 тис. грн, у 2018 році – 1,4 тис. грн, у 2019 році – 837,9 тис. гривень.

У 2017–2019 роках Міненерговугіллям не забезпечено дотримання помісячного розпису асигнувань загального фонду Державного бюджету України за КПКВК 1101100, що призвело до виплати працівникам ДВГРС заробітної плати з порушенням вимог статті 115 Кодексу законів про працю України та статті 24 Закону України від 24.03.95 № 108 «Про оплату праці» в частині термінів виплат. Так, працівникам Центрального штабу ДВГРС несвоєчасно виплачено 816,1 тис. грн, Львівсько-Волинського воєнізованого гірничорятувального (аварійно-рятувального) загону – 3590,1 тис. грн, Десятого воєнізованого гірничорятувального загону – 7976,5 тис. грн, Восьмого воєнізованого гірничорятувального загону – 11223,4 тис. гривень.

Міненерговугілля у 2017–2019 роках за КПКВК 1101100 (Мінекоенерго за КПКВК 2401100) відповідно до затверджених ДВГРС планів витрат спрямувало одержувачам бюджетних коштів 33721,4 тис. грн на відшкодування Пенсійному фонду України витрат на виплату і доставку пенсій, призначених на пільгових умовах, згідно з пунктом 2 Прикінцевих положень Закону України від 09.07.2003 № 1058 «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Водночас Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення гірничорятувальних заходів на вугледобувних підприємствах, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 154 (далі – Порядок № 154), та паспорти бюджетної

програми на 2017, 2018 і 2019 роки не містили такого напряму використання коштів. Отже, **Міненерговугіллям і одержувачами бюджетних коштів у структурі ДГВРС використано з порушенням Порядку № 154 33721,4 тис. грн коштів державного бюджету.**

У 2017 році визначення потреби підприємств у засобах індивідуального захисту (саморятівниках), відбір підприємств, розподіл обсягів фінансування за КПКВК 1101160 організовано Міненерговугіллям неефективно, фінансування одержувачів бюджетних коштів розпочалося лише у грудні 2017 року.

Через відсутність належного контролю Міненерговугілля тендерними комітетами семи державних вугледобувних підприємств – одержувачів бюджетних коштів за КПКВК 1101160, що проводили відкриті торги, затверджено тендерну документацію, яка містила посилання на конкретну марку саморятівника без достатніх обґрунтувань та визначала конкретні технічні характеристики і габаритні розміри такого виробу, що виключало можливість придбання підприємствами саморятівника альтернативного типу чи марки. Отже, обмежено конкуренцію потенційних учасників закупівель, що є порушенням вимог пункту 3 частин другої і четвертої статті 22 Закону України від 25.12.2015 № 922 «Про публічні закупівлі», і бюджетні кошти в сумі 83855,6 тис. грн, сплачені за укладеними після цих закупівель договорами, використано з порушенням законодавства.

ДП «Львівугілля» порушено вимоги частини четвертої статті 36 Закону України «Про публічні закупівлі» щодо зміни істотних умов договору, за яким придбавалися засоби індивідуального захисту (саморятівники), після його підписання, що призвело до використання 25175,0 тис. грн з порушенням законодавства.

ПАТ «Лисичанськвугілля» в порушення абзацу першого пункту 3 розділу III Порядку складання бюджетної звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, звітності фондами загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, затвердженого наказом Мінфіну від 24.01.2012 № 44, у бюджетній звітності за 2017 рік (звіт форми № 7д) не відображено 10321,0 тис. грн дебіторської заборгованості, що утворилася внаслідок невчасної поставки саморятівників.

За рахунок бюджетних коштів за КПКВК 1101160 вугледобувні підприємства придбали 10466 одиниць саморятівників, що значно покращило стан забезпечення працівників засобами індивідуального захисту. Підприємства забезпечено саморятівниками від 58,0 відс. (ДП «Торецьквугілля») до 90,6 відс. (ПАТ «Лисичанськвугілля»). Шість підприємств забезпечено саморятівниками більш як на 75 відсотків.

У зв'язку з порушенням постачальником ТОВ «ЗАХИСТПРОМ ТРЕЙД» визначених у договорах, за яким придбавалися засоби індивідуального захисту (саморятівники) на загальну суму 42421,4 тис. грн, термінів постачання ДП «Селидіввугілля», ДП «Мирноградвугілля» та ПАТ «Лисичанськвугілля» здійснювалася претензійно-позовна робота, але на час аудиту 52850,0 тис. грн

пені, штрафів та судового збору з ТОВ «ЗАХИСТПРОМ ТРЕЙД» не стягнуто.

**8. Центральним штабом ДВГРС (далі – ЦШ ДВГРС) та загонами ДВГРС, що перевірялися (Львівсько-Волинський воєнізований гірничорятувальний (аварійно-рятувальний) загін ДВГРС (далі – Л-В ВГРЗ), Десятий воєнізований гірничорятувальний загін ДВГРС (далі – 10 ВГРЗ), Восьмий воєнізований гірничорятувальний загін ДВГРС (далі – 8 ВГРЗ)), протягом 2017–2019 років використано 713427,2 тис. грн, або 82,3 відс. загального обсягу бюджетного фінансування за КПКВК 1101100, 2401100.**

Бюджетні кошти використовувались на зарплату і нарахування на неї. **ЦШ ДВГРС використано 26994,6 тис. грн** бюджетних коштів, з яких зарплата з нарахуваннями становила 92,6 відс., **Л-В ВГРЗ – 176532,7 тис. грн**, з яких зарплата з нарахуваннями – 79,3 відс., **10 ВГРЗ – 329628,3 тис. грн**, з яких зарплата з нарахуваннями – 85,6 відс., **8 ВГРЗ – 180271,6 тис. грн**, з яких зарплата з нарахуваннями – 83,4 відсотка.

Середньооблікова **чисельність працівників у ДВГРС щороку зменшується** внаслідок звільнення через недостатній рівень заробітної плати. Так, середньооблікова чисельність працівників у **Л-В ВГРЗ** зменшилася з 308 чол. у 2017 році до 277 чол. у 2019 році; у **10 ВГРЗ** – з 638 чол. до 570 чол.; у **8 ВГРЗ** – з 340 чол. до 305 чол. відповідно.

**Наявна в ДВГРС автомобільна та спеціальна техніка морально і фізично застаріла.** У **Л-В ВГРЗ** заміні підлягає **94,9 відс. автомобільної (37 од.) і 100 відс. спеціальної техніки й оснащення; у 10 ВГРЗ – 96,0 відс. (48 од.) і 85,0 відс. (6468 од.); у 8 ВГРЗ – 94,9 відс. (37 од.) і 83,7 відс. (2973 од.)** відповідно.

У зв'язку з недостатнім фінансуванням **фактична кількість відділень окремих загонів ДВГРС не відповідає установленій нормативами**, що може ускладнювати вчасне виконання покладених на ДВГРС завдань. Так, у **Л-В ВГРЗ** налічується 20 відділень із 24 установлених нормативами.

**За майже однакової кількості державних і приватних об'єктів, які обслуговує ДВГРС (39 і 43 відповідно), загальна кількість виявлених аварійно небезпечних ситуацій на державних об'єктах була вищою у 2017 році – у 3,1 раза, у 2018 році – у 3,1 раза, у 2019 році – у 2,5 раза, ніж на приватних.**

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

#### **В И Р І Ш И Л А:**

**1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на проведення гірничорятувальних заходів і заходів з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах, затвердити.**

**2. Інформацію про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на проведення гірничорятувальних заходів і заходів з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних**

підприємствах, надіслати Верховній Раді України.

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

- забезпечити своєчасне розроблення та затвердження Концепції реформування вугільної галузі;

- доручити Міністерству енергетики та захисту довкілля України розробити та затвердити Програму реформування та розвитку Державної воєнізованої гірничорятувальної служби у вугільній промисловості України, у якій визначити обсяги та джерела фінансування на технічне оснащення ДВГРС;

- доручити Міністерству енергетики та захисту довкілля України опрацювати питання надання ДВГРС права надавати суб'єктам господарювання обов'язкові до виконання приписи щодо усунення порушень техніки безпеки та дотримання нормативно-правових актів з питань охорони праці;

- розробити та внести на розгляд Верховної Ради України проєкт змін до законодавчих актів щодо визначення механізму відшкодування підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності витрат на проведення окремих аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, здійснених силами цивільного захисту.

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

- забезпечити розроблення та затвердження Програми реформування та розвитку Державної воєнізованої гірничорятувальної служби у вугільній промисловості України, у якій визначити обсяги та джерела фінансування на технічне оснащення ДВГРС;

- ініціювати внесення змін до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення гірничорятувальних заходів на вугледобувних підприємствах, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 154, передбачивши в напрямках використання коштів відшкодування Пенсійному фонду України витрат на виплату і доставку пенсій, призначених на пільгових умовах, які здійснюються за рахунок коштів бюджетної програми «Гірничорятувальні заходи на вугледобувних підприємствах»;

- ініціювати внесення змін до Порядку здійснення постійного та обов'язкового аварійно-рятувального обслуговування суб'єктів господарювання, галузей та окремих територій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.01.2017 № 5, врегулювати питання розрахунку вартості постійного та обов'язкового аварійно-рятувального обслуговування суб'єктів господарювання;

- переглянути Типові штатні розписи та нормативи чисельності працівників ДВГРС, затверджені наказом Міненерговугілля від 30.01.2013 № 36, зокрема, передбачити запровадження у структурі ДВГРС підрозділу внутрішнього аудиту;



- посилити контроль за забезпеченням на державних вугледобувних підприємствах виконавської дисципліни в частині дотримання вимог нормативно-правових актів з питань охорони праці та промислової безпеки;
- забезпечити дотримання помісячного розпису асигнувань загального фонду Державного бюджету України для своєчасного фінансування запланованих заходів;
- забезпечити своєчасність затвердження фінансових планів ДВГРС;
- забезпечити своєчасність затвердження щорічних планів комплексних заходів щодо підвищення ефективності роботи, матеріально-технічного та фінансового забезпечення Центрального штабу і загонів ДВГРС;
- вжити вичерпних заходів для передання транспортних засобів (8 од.) з балансу Першого ВГРЗ на баланс 10 ВГРЗ;
- забезпечити створення ефективної системи внутрішнього контролю в апараті Міністерства та на підпорядкованих підприємствах і в організаціях;
- визначати в паспортах бюджетних програм результативні показники, які б достовірно характеризували заходи, що здійснюються;
- вжити заходів щодо усунення виявлених аудитом недоліків і порушень;
- інформувати Рахункову палату про стан виконання рекомендацій.

5. Оприлюднити рішення і Звіт на офіційному вебсайті Рахункової палати.

6. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Яремчука Ігоря Миколайовича.

**Голова Рахункової палати**

**В. В. Пацкан**