



## РАХУНКОВА ПАЛАТА

---

### РІШЕННЯ

від 21 грудня 2021 року № 34-2

м. Київ

#### **Про розгляд Звіту про результати аналізу ефективності управління об'єктами державної власності у газовому секторі, що мають фінансові наслідки для державного бюджету**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аналізу ефективності управління об'єктами державної власності у газовому секторі, що мають фінансові наслідки для державного бюджету.

За підсумками розгляду Рахункова палата

#### **ВСТАНОВИЛА:**

**1. Кабінетом Міністрів України, Міністерством фінансів України (далі – Мінфін) та Фондом державного майна України (далі – ФДМУ) у 2019–2020 роках та I півріччі 2021 року не забезпечено ефективного управління об'єктами державної власності у газовому секторі. В окремих випадках така діяльність здійснювалася з порушенням вимог чинного законодавства.**

**ФДМУ через неналежний контроль Кабінету Міністрів України після передання в оперативне управління акціонерному товариству «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України» (далі – НАК «Нафтогаз») державного майна газотранспортної системи (далі – ГТС) не забезпечено виконання повноважень, визначених статтею 5 Закону України від 09.12.2011 № 4107 «Про Фонд державного майна України», в частині аналізу використання майна. Зокрема, ФДМУ не проводилося відповідної перевірки та встановлення кількості, складу та об'єктивної вартості державного майна, не забезпечувалося отримання інформації про його стан, ефективність використання, можливу зміну профілю використання, хоча це передбачалося підписаною 04.02.1999 ФДМУ з НАК «Нафтогаз» Угодою № 76 про використання державного майна, яке не підлягає приватизації. Єдиний реєстр об'єктів державної власності не**

**містить вичерпної інформації про склад державного майна ГТС, яке не підлягає приватизації, використовувалося АТ «Укртрансгаз» у процесі провадження діяльності з транспортування природного газу магістральними трубопроводами.**

**Мінфіном після отримання (згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України 18.09.2019 № 791-р «Питання управління акціонерним товариством «Магістральні газопроводи України») повноважень з управління корпоративними правами держави у статутному капіталі акціонерного товариства «Магістральні газопроводи України» (далі – АТ «МГУ», до 28.08.2019 – ПАТ «МГУ») і набуття статусу уповноваженого органу управління державним майном ГТС (згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.11.2019 № 1087-р «Про визначення уповноваженого органу управління державним майном газотранспортної системи, що використовується у процесі провадження діяльності з транспортування природного газу магістральними трубопроводами») не забезпечено належного виконання повноважень суб'єкта управління об'єктами державної власності у газовому секторі. Не вирішено питання визначення розміру та сплати АТ «МГУ» на користь держави дивідендів за результатами діяльності за 2020 рік.**

**Діяльність Міністерства економіки України (далі – Мінекономіки) щодо формування та реалізації державної політики у сфері управління об'єктами державної власності у періоді, який аналізувався, також була недостатньо ефективною.**

**2. Реформування енергетичного сектору – одна з головних реформ в українській економіці. Основними цілями державної політики у сфері реформування, зокрема, є лібералізація ринку газу, перехід на нову модель його функціонування, а також виконання зобов'язань України в рамках Договору про заснування Енергетичного Співтовариства (Третього енергопакета) щодо відокремлення активів, що забезпечують транспортування природного газу, від активів, що забезпечують його постачання та видобуток.**

**Реформування Україною внутрішнього ринку природного газу відбувалося повільно, що призвело до порушення строків виконання зобов'язань у рамках Третього енергопакета, визначених статтею 2 Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства, ратифікованого Законом України від 15.12.2010 № 2787 «Про ратифікацію Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства» (набрав чинність 01.02.2011).**

**Законодавство України щодо функціонування внутрішнього ринку природного газу узгоджено з вимогами Третього енергопакета (шляхом прийняття Закону України від 09.04.2015 № 329 «Про ринок природного газу» (далі – Закон № 329)) з недотриманням строку, передбаченого статтею 2 Протоколу (до 01.01.2012), – пізніше більш як на 3 роки. Незалежний оператор ГТС розпочав роботу з 01.01.2020 (на 8 років пізніше визначеного строку – до 01.01.2012).**

**3. Чинним законодавством врегульовано загальні питання управління об'єктами державної власності та особливості управління об'єктами державної власності у газовому секторі для здійснення процесу відокремлення державних активів, що забезпечують транспортування природного газу, від активів, які забезпечують його постачання та видобуток.**

На виконання міжнародних зобов'язань України, зокрема щодо реформування газового сектору, прийнято Закон № 329, який визначив правові засади функціонування ринку природного газу України, моделі відокремлення і незалежності оператора ГТС (OU та ISO). Законом України від 31.10.2019 № 264 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з відокремленням діяльності з транспортування природного газу» (далі – Закон № 264) врегульовано питання відокремлення та незалежності оператора ГТС за моделлю ISO, а також визначено окремі **особливості управління об'єктами державної власності у газовому секторі**: діяльність суб'єктів управління отримала ознаки окремого регулювання для забезпечення відокремлення активів, що забезпечують транспортування природного газу, від активів, що забезпечують його постачання та видобуток.

**Кабінет Міністрів України як безпосередній суб'єкт управління об'єктами державної власності на час проведення цього аналізу не мав відповідно до Закону України від 21.09.2006 № 185 «Про управління об'єктами державної власності» (далі – Закон № 185) та Закону України від 27.02.2014 № 794 «Про Кабінет Міністрів України» (далі – Закон № 794) достатніх повноважень.**

Статтею 1 Закону № 185 встановлено, що управління об'єктами державної власності – це здійснення Кабінетом Міністрів України та уповноваженими ним органами, іншими суб'єктами, визначеними цим Законом, повноважень щодо реалізації прав держави як власника таких об'єктів, пов'язаних з володінням, користуванням і розпорядженням ними, у межах, визначених законодавством України, з метою задоволення державних та суспільних потреб.

При цьому **аналіз норм Закону № 185, зокрема статті 5, яка визначає повноваження Кабінету Міністрів України у сфері управління об'єктами державної власності, засвідчив: Кабінет Міністрів України фактично не має повноважень щодо безпосереднього управління об'єктами державної власності, а здійснює переважно нормативно-правове забезпечення реалізації повноважень уповноваженими органами управління.** Крім того, **Законом № 794 повноваження Уряду щодо управління об'єктами державної власності також не конкретизовано.** Тільки окремими положеннями статті 24 цього Закону визначено, що Кабінет Міністрів України в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, може утворювати, реорганізовувати та ліквідувати відповідно до закону державні господарські об'єднання, підприємства, установи та організації, зокрема для здійснення окремих функцій з управління об'єктами державної власності.

**4. Реалізацію заходів з відокремлення оператора ГТС розпочато з 2016 року згідно з Планом реструктуризації публічного акціонерного товариства Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України» з метою відокремлення діяльності з транспортування та зберігання (закачування, відбору) природного газу, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 01.07.2016 № 496 «Про відокремлення діяльності з транспортування та зберігання (закачування, відбору) природного газу», який неодноразово коригувався та зазнав суттєвих змін порівняно з початковою редакцією.**

**Виконання окремих заходів здійснювалось виконавцями неналежно та з недотриманням встановлених строків. Жодному з виконавців Кабінетом Міністрів України не доручалося здійснення заходів щодо визначення чіткого переліку майна, власником якого є держава, що обліковувалося на балансі АТ «Укртрансгаз» та використовувалося для забезпечення діяльності з транспортування природного газу, іншого майна, необхідного для ефективної роботи новоствореного оператора ГТС – ПАТ «МГУ». НАК «Нафтогаз» доручалося самостійно визначити перелік такого майна та забезпечити його передачу.**

**Визначені Кабінетом Міністрів України заходи з реалізації моделі відокремлення ОУ виконувалися НАК «Нафтогаз» неналежно. НАК «Нафтогаз» створено у своїй структурі юридичну особу – ТОВ «Оператор газотранспортної системи України» (далі – ТОВ «ОГТС»), якому надано функції для проведення діяльності як оператора ГТС.**

**Наприкінці 2019 року Кабінетом Міністрів України замість моделі відокремлення ОУ обрано модель ISO і постановою від 18.09.2019 № 840 «Про відокремлення діяльності з транспортування природного газу та забезпечення діяльності оператора газотранспортної системи» затверджено План заходів з виконання вимог щодо відокремлення і незалежності оператора газотранспортної системи.**

**Право передачі в господарське відання майна ГТС надане Мінфіну, який передав майно ТОВ «ОГТС». Склад і вартість державного майна ГТС визначено і узгоджено ФДМУ, Мінекономіки, Мінфіном, Міненерго (Міненерговугіллям) та внесено на підставі даних АТ «Укртрансгаз» станом на 01.01.2020 до Єдиного реєстру об'єктів державної власності.**

**5. Діяльність Кабінету Міністрів України як суб'єкта управління корпоративними правами, що належать державі у статутному капіталі НАК «Нафтогаз», була неефективною та в окремих випадках здійснювалась з порушенням законодавства. Дієву систему корпоративного управління щодо діяльності НАК «Нафтогаз» не запроваджено.**

**У порушення вимог статті 75 Господарського кодексу України (далі – ГК України), згідно з якою фінансовий план підлягає затвердженню до 1 вересня року, що передує плановому, Кабінетом Міністрів України не дотримано строків затвердження фінансового плану НАК «Нафтогаз»: на 2019 рік план затверджено пізніше на рік і 4,5 місяці; на 2020 рік –**

майже на рік і 4 місяці; а 2021 рік – на 9 місяців. Отже, протягом тривалого часу НАК «Нафтогаз» фактично здійснювала витрати на власний розсуд.

**Кабінетом Міністрів України до 28.10.2020 не визначено основних напрямів діяльності НАК «Нафтогаз», що є порушенням вимог статті 33 Закону України 17.09.2008 № 514 «Про акціонерні товариства» (далі – Закон № 514).** Стратегічний план розвитку та інвестиційні плани на середньострокову перспективу (3–5 років) НАК «Нафтогаз» не затверджувалися. Отже, НАК «Нафтогаз» провадила діяльність за невизначеності, зокрема, стратегічної мети, темпів розвитку (скорочення) окремих її функціональних підсистем та заходів зі зміцнення конкурентних позицій у довгостроковій перспективі.

**Не забезпечено Кабінетом Міністрів України реалізації окремих повноважень, віднесених Статутом НАК «Нафтогаз» до виключної компетенції загальних зборів.** Зокрема, у порушення підпункту 2 пункту 47 Статуту акціонерного товариства «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14.12.2016 № 1044 (зі змінами, внесеними постановою 26.10.2020 № 997), ключові показники ефективності діяльності наглядової ради НАК «Нафтогаз» не затверджено. Відповідно, оцінювання діяльності наглядової ради НАК «Нафтогаз» здійснюється за непрозорою процедурою.

**Через неналежний контроль Кабінету Міністрів України підготовка проєктів фінансових планів здійснювалась НАК «Нафтогаз» та Мінекономіки з порушенням Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки, затвердженого наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 02.03.2015 № 205, зареєстрованим у Мін'юсті 19.03.2015 за № 300/26745.**

**Мінекономіки не забезпечено належної підготовки проєктів окремих рішень Кабінету Міністрів України.** Відповідно, терміни їх опрацювання значно збільшилися. Так, майже рік, тривала підготовка проєкту фінансового плану НАК «Нафтогаз» на 2019 і 2020 рік, на 2021 рік – півроку.

**6. Мінфін не забезпечив належного виконання повноважень суб'єкта управління корпоративними правами та самоусунувся від виконання виключних повноважень загальних зборів АТ «МГУ». У порушення вимог статті 89 ГК України і Порядку складання, погодження та затвердження фінансових планів акціонерних товариств, 100 відсотків акцій яких належать державі та повноваження з управління корпоративними правами яких здійснює Міністерство фінансів України, та господарського товариства, 100 відсотків корпоративних прав (часток) у статутному капіталі якого належать акціонерному товариству «Магістральні газопроводи України», 100 відсотків корпоративних прав у статутному капіталі якого належать державі, затвердженого наказом Мінфіну від 01.06.2020 № 262, Міністерством не забезпечено затвердження фінансових планів АТ «МГУ» та ТОВ «ОГТС»; вимог Закону № 185 – стратегічних та інвестиційних планів на середньострокову перспективу (3–5 років) АТ «МГУ»; вимог Закону № 514 –**

проведення у I півріччі 2021 року загальних зборів акціонерів АТ «МГУ»; протягом 2020 року та I півріччя 2021 року – розгляду питань, віднесених до виключної компетенції загальних зборів.

**Неналежне виконання у 2020 році Мінфіном повноважень головного розпорядника бюджетних коштів, порушення затверджених планом спеціального фонду бюджету термінів перерахування коштів до АТ «МГУ» для поповнення статутного капіталу унеможливило вчасне виконання АТ «МГУ» умов договору купівлі-продажу частки у статутному капіталі ТОВ «ОГТС». Як наслідок, створено передумови для зменшення прибутку АТ «МГУ» на суму 140,2 млн гривень.**

**Не вирішено питання визначення розміру та сплати ТОВ «ОГТС» дивідендів АТ «МГУ» і сплати АТ «МГУ» дивідендів на користь держави від діяльності з користування об'єктами державної власності, зокрема переданим на праві господарського відання державним майном ГТС, яке не підлягає приватизації, використовується у процесі провадження діяльності з транспортування природного газу магістральними трубопроводами.**

**Міненерговугіллям та Мінфіном, які мали забезпечувати інтереси держави як єдиного акціонера АТ «МГУ», одноосібно виконували функції загальних зборів товариства та були головними розпорядниками бюджетних коштів за КПКВК 1101550 (3501510) «Державна підтримка публічного акціонерного товариства «Магістральні газопроводи України» (у 2019 році – «Заходи з провадження підготовчої діяльності для забезпечення виконання функцій оператора газотранспортної системи»), не забезпечено інституційної спроможності АТ «МГУ» повною мірою виконувати свої статутні завдання. Як наслідок, кошти державного бюджету в сумі 80,95 млн грн використано непродуктивно.**

**7. Через неналежний контроль Міненерговугілля та Мінфіну у 2019–2020 роках та I півріччі 2021 року АТ «МГУ» не розробляло документів з унормування своєї діяльності, що є недотриманням статутних положень товариства.**

**Виконувачем обов'язків голови правління (а в подальшому – виконувачем обов'язків генерального директора) не забезпечено подання для розгляду наглядовою радою АТ «МГУ» планів розвитку (у тому числі стратегічного та інвестиційного планів), вчасного подання фінансових планів товариства на 2020 та 2021 роки, що є недотриманням вимог статуту. Ці документи не затверджено.**

**Відповідно до фінансової звітності АТ «МГУ» за 2020 рік через визнання товариством зобов'язань за 2020 рік у сумі 81906410,0 тис. грн отримано збитки в сумі 68849964,0 тис. гривень. Фінансову звітність АТ «МГУ» за 2020 рік у частині відображення витрат звітного періоду складено за даними проєкту Звіту з оцінки справедливої вартості кредиторської заборгованості АТ «МГУ» станом на 31.12.2020, складеного 19.05.2021 ТОВ «Ернст енд Янг».**

**АТ «МГУ» в порушення вимог статті 14 Закону України**

від 16.07.1999 № 996 «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» (далі – Закон № 996) не оприлюднено річної фінансової звітності за 2020 рік.

**8. Наглядова рада АТ «МГУ» не забезпечила повною мірою захисту прав акціонера товариства (держави), а також ефективності його діяльності.**

Наглядовою радою не забезпечено виконання окремих повноважень, віднесених Статутом АТ «МГУ» до її виключної компетенції, зокрема, щодо погодження та затвердження узгодженої облікової політики, консолідованої звітності; затвердження політики корпоративної соціальної відповідальності та сталого розвитку АТ «МГУ»; визначення розміру та, відповідно, сплати дивідендів на користь держави від використання ТОВ «ОГТС» державного майна ГТС.

Упродовж 2019–2020 років та I півріччя 2021 року наглядова рада проводила засідання формально та з порушенням вимог Положення про наглядову раду приватного акціонерного товариства «Магістральні газопроводи України», затвердженого наказом Міненерговугілля від 25.11.2016 № 771.

**Формування правління АТ «МГУ» як колегіального виконавчого органу товариства наглядовою радою не забезпечено. Членів правління не призначено, призначено тільки виконувача обов'язків голови правління. Як наслідок, не забезпечено належного рівня відповідальності за результати роботи товариства. Наглядовою радою також не забезпечено призначення генерального директора на постійній основі.**

**Цілі та ключові показники роботи генерального директора ТОВ «ОГТС» на 2021 рік затверджено наглядовою радою майже через п'ять місяців після початку звітного періоду.**

**9. АТ «МГУ» повноваження власника та обов'язки єдиного акціонера ТОВ «ОГТС» виконувало неналежно. У результаті не досягнуто мети статутної діяльності АТ «МГУ» – одержання прибутку від провадження господарської діяльності, управління та сприяння забезпеченню ефективної діяльності оператором ГТС відповідно до законодавства України.**

**АТ «МГУ» як власником ТОВ «ОГТС» не вжито належних заходів та не забезпечено погодження облікової політики ТОВ «ОГТС», що є недотриманням вимог статті 8 Закону № 996 та власних статутних положень і призвело до порушень та викривлень при складанні фінансової звітності ТОВ «ОГТС» за 2020 рік, а також викривило фінансовий результат діяльності товариства. У порушення Міжнародного стандарту бухгалтерського обліку 20 (МСБО 20) «Облік державних грантів і розкриття інформації про державну допомогу» ТОВ «ОГТС» на зараховане на баланс державне майно нараховувало за 2020 рік амортизацію, яку віднесло до собівартості реалізованої продукції (товарів, послуг) без визнання доходів в обсязі нарахованої амортизації на такі основні фонди, що занизило показник**

**прибутку за 2020 рік на 6357817,0 тис. гривень.**

Протягом 2020 року ТОВ «ОГТС» створено резерв на знецінення дебіторської заборгованості на суму 4559841,0 тис. грн і **неправомірно включено до фінансової звітності як інші операційні витрати резерв на знецінення дебіторської заборгованості на суму 1693752,0 тис. грн, що спричинило заниження за 2020 рік на цю суму показників прибутку.**

**АТ «МГУ» у порушення статей 12 та 14 Закону № 996 не забезпечено складання та оприлюднення консолідованої з ТОВ «ОГТС» фінансової звітності за 2020 рік, що унеможливило відображення фінансового результату за економічною діяльністю транспортування газу в Україні.**

Через визнання АТ «МГУ» збитків за результатами діяльності у 2020 році не вирішено питання визначення розміру та сплати дивідендів на користь держави від використання об'єктів державної власності.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

### **В И Р І Ш И Л А:**

1. Звіт про результати аналізу ефективності управління об'єктами державної власності у газовому секторі, що мають фінансові наслідки для державного бюджету, затвердити.

2. Звіт про результати аналізу ефективності управління об'єктами державної власності у газовому секторі, що мають фінансові наслідки для державного бюджету, та рішення Рахункової палати надіслати Верховній Раді України протягом 15 днів із дня затвердження цього Звіту.

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

- розглянути результати аналізу ефективності управління об'єктами державної власності у газовому секторі, що мають фінансові наслідки для державного бюджету, на засіданні Кабінету Міністрів України;

- з метою належного визначення повноважень Кабінету Міністрів України як суб'єкта управління об'єктами державної власності розробити та подати на розгляд Верховної Ради України проект змін до Закону України від 21.09.2006 № 185 «Про управління об'єктами державної власності» і Закону України від 27.02.2014 № 794 «Про Кабінет Міністрів України» в частині визначення повноважень Кабінету Міністрів України з управління корпоративними правами держави, щодо яких він виконує функції управління;

- внести зміни до пункту 1 Порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19.06.2007 № 832 «Про



затвердження Порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності та критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності» і доповнити його новими абзацами такого змісту:

«затвердження (погодження) в установленому законодавством порядку річного фінансового плану суб'єкта господарювання;

оприлюднення в установленому законодавством порядку інформації про діяльність підприємства»;

- вжити дієвих заходів та забезпечити складання НАК «Нафтогаз» та своєчасне затвердження Кабінетом Міністрів України річних і з поквартальною розбивкою фінансових планів на кожен наступний рік, ключових показників ефективності діяльності наглядової ради.

4. Звіт про результати аналізу ефективності управління об'єктами державної власності у газовому секторі, що мають фінансові наслідки для державного бюджету, та рішення Рахункової палати надіслати Міністерству фінансів України.

5. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Міністерству енергетики України та рекомендувати:

- вжити дієвих заходів щодо забезпечення виконання повноважень суб'єкта управління об'єктами державної власності у газовому секторі, розгляду питань, віднесених до виключної компетенції загальних зборів АТ «МГУ»;

- посилити контроль за повнотою нарахування та своєчасністю сплати до державного бюджету дивідендів акціонерними товариствами газового сектору, у статутному капіталі яких є частка держави.

6. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Міністерству економіки України та рекомендувати:

- забезпечити організацію розроблення стратегії НАК «Нафтогаз» на виконання Плану дій щодо корпоративного управління НАК «Нафтогаз»;

- забезпечити виконання положень Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки, затвердженого наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 02.03.2015 № 205, зареєстрованим у Мін'юсті 19.03.2015 за № 300/26745, у частині дотримання термінів подання, розгляду, підготовки проектів рішень про затвердження фінансових планів НАК «Нафтогаз».

7. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати акціонерному товариству «Магістральні газопроводи України» та рекомендувати:

- забезпечити вчасне погодження фінансових планів АТ «МГУ» і ТОВ «ОГТС», надання загальним зборам пропозицій щодо визначення розміру річних дивідендів на користь держави;

- забезпечити затвердження облікової політики АТ «МГУ» і узгодження облікової політики ТОВ «ОГТС» за єдиними обліковими підходами;

- забезпечити належне складання і оприлюднення річної (окремої та консолідованої) фінансової звітності АТ «МГУ» і ТОВ «ОГТС»;
- забезпечити затвердження політики корпоративної соціальної відповідальності та сталого розвитку;
- визначити розмір та забезпечити сплату річних дивідендів АТ «МГУ» і ТОВ «ОГТС»;
- розробити та затвердити план заходів щодо усунення виявлених за результатами аналізу недоліків і порушень.

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

9. Забезпечити надання Верховній Раді України інформації про стан виконання об'єктами контролю рішення Рахункової палати протягом 45 днів із дня отримання інформації від об'єктів контролю.

10. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Яремчука І. М.

**Голова Рахункової палати**

**В. В. Пацкан**