



**ДЕРЖАВНА АУДИТОРСЬКА СЛУЖБА УКРАЇНИ**

10.10.2017

№ 05-21/5

**АУДИТОРСЬКИЙ ЗВІТ**  
за результатами державного фінансового аудиту  
виконання бюджетних програм  
Міністерством енергетики та вугільної промисловості України  
за 2014-2016 роки та I квартал 2017 року



м. Київ  
2017 рік

**ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ**

ENTSO-E	<i>Європейська мережа системних операторів передачі електроенергії</i>
АМКУ	<i>Антимонопольний комітет України</i>
ВГРЗ	<i>Воєнізований гірничорятувальний загін</i>
ВРУ	<i>Верховна Рада України</i>
ГЕС	<i>Гідроелектростанція</i>
ДВГРС	<i>Державна воєнізована гірничорятувальна служба у вугільній промисловості України</i>
ДЕС	<i>Договір про заснування Енергетичного Співтовариства</i>
ДКТ	<i>Документація конкурсних торгів</i>
ДП НЕК «Укренерго»	<i>Державне підприємство Національна енергетична компанія «Укренерго»</i>
ДП «Буддирекція»	<i>Державне підприємство «Дирекція по будівництву об'єктів»</i>
ЕС	<i>Енергетичне Співтовариство</i>
ЄБРР	<i>Європейський банк реконструкції та розвитку</i>
ЄС	<i>Європейський Союз</i>
ЄСВ	<i>Єдиний соціальний внесок</i>
КПКВК	<i>Код програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету</i>
Мінекономрозвитку	<i>Міністерство економічного розвитку і торгівлі України</i>
Міненерговугілля	<i>Міністерство енергетики та вугільної промисловості України</i>
Мінпаливенерго	<i>Міністерство палива та енергетики України (до грудня 2010 року)</i>
Мінфін	<i>Міністерство фінансів України</i>
МБРР	<i>Міжнародний банк реконструкції та розвитку</i>
НКРЕ	<i>Національна комісія, що здійснює регулювання у сфері енергетики</i>
НКРЕКП	<i>Національна комісія, що здійснює регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг</i>
ОЕС України	<i>Об'єднана електрична система України</i>
ОРЕ	<i>Оптовий ринок електричної енергії України</i>
ПАТ «Укргідроенерго»	<i>Публічне акціонерне товариство «Укргідроенерго»</i>
ПДВ	<i>Податок на додану вартість</i>
ПКУ	<i>Податковий кодекс України</i>
ТЕС	<i>Теплоелектростанція</i>
ТЕЦ	<i>Теплоелектроцентрально</i>
ФГД	<i>Фінансово-господарська діяльність</i>

У звіті представлено результати **державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм Міністерством енергетики та вугільної промисловості за 2014-2016 роки та I квартал 2017 року** (далі – аудит).

Аудит проведено на виконання пункту 2.7 Плану проведення заходів державного фінансового контролю Держаудитслужби на II квартал 2017 року та відповідно до Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2004 р. № 1017, зі змінами, пункту 47 Порядку підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 2016 р. № 70.

Аудиторське дослідження проведено відповідно до Програми державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм Міністерством енергетики та вугільної промисловості України за 2014-2016 роки та I квартал 2017 року, яка затверджена Головою Державної аудиторської служби України Гавриловою Л.В. 18.09.2017.

Звіт призначений для керівників Міненерговугілля, керівників підприємств, що належать до сфери управління Міненерговугілля, а також відповідно до визначених повноважень Кабінету Міністрів України та Міністерству фінансів України.

Підготовлено звіт Департаментом контролю у галузі промисловості, енергетики, транспорту та фінансових послуг Держаудитслужби спільно з фахівцями Міненерговугілля.

## З М І С Т

<b>ВСТУП.....</b>	<b>7</b>
<b>РОЗДІЛ I. СТРУКТУРА АУДИТУ.....</b>	<b>9</b>
1.1. МЕТА АУДИТУ.....	9
1.2. ОБ'ЄКТ АУДИТУ.....	9
1.3. ПЕРІОД ДОСЛІДЖЕННЯ.....	10
1.4. УЧАСНИКИ АУДИТУ.....	10
1.5. ГЕОГРАФІЧНІ ОБМЕЖЕННЯ.....	10
1.6. МЕТОДОЛОГІЯ АУДИТУ.....	10
<b>РОЗДІЛ II. ОПИС ОБ'ЄКТА АУДИТУ.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1. ОПИС БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ ТА ОЦІНКА РЕЗУЛЬТАТИВНИХ ПОКАЗНИКІВ.....</b>	<b>11</b>
2.1.1. <i>КПКВК 1101010 «Загальне керівництво та управління у сфері паливно-енергетичного комплексу та вугільної промисловості».....</i>	<i>11</i>
2.1.2. <i>КПКВК 1101030 «Прикладні наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням, підготовка наукових кадрів та фінансова підтримка розвитку наукової інфраструктури у сфері паливно-енергетичного комплексу й вугільної промисловості».....</i>	<i>21</i>
2.1.3. <i>КПКВК 1101110 «Державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції».....</i>	<i>27</i>
2.1.4. <i>КПКВК 1101520 «Поповнення обігових коштів або збільшення статутних фондів вугледобувних підприємств для погашення простроченої заборгованості із заробітної плати, що утворилася на 01 січня 2014 року» / на 01 січня 2015 року».....</i>	<i>33</i>
2.1.5. <i>КПКВК 1101200 «Державна підтримка будівництва вугле- та торфодобувних підприємств, технічне переоснащення зазначених підприємств», КПКВК 1101530 «Державна підтримка будівництва шахти №10 «Нововолинська».....</i>	<i>43</i>
2.1.6. <i>КПКВК 1101190 «Заходи з реалізації Державної цільової екологічної програми приведення в безпечний стан уранових об'єктів виробничого об'єднання «Придніпровський хімічний завод», КПКВК 1101480 «Приведення в безпечний стан уранових об'єктів».....</i>	<i>49</i>
2.1.7. <i>КПКВК 1101140 «Фізичний захист ядерних установок та ядерних матеріалів».....</i>	<i>56</i>
2.1.8. <i>КПКВК 1101160 «Заходи з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах, а саме оснащення новітніми приладами контролю за параметрами шахтної атмосфери та засобами контролю параметрів дегазації».....</i>	<i>62</i>
2.1.9. <i>КПКВК 1101100 «Гірничорятувальні заходи на вугледобувних підприємствах».....</i>	<i>65</i>

2.1.10. КПКВК 1101170 «Реструктуризація вугільної та торфодобувної промисловості».....	73
2.1.11. КПКВК 1101630 «Впровадження Програми реформування та розвитку енергетичного сектора».....	87
<b>2.2. ОПИС ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЕКТІВ ТА ОЦІНКА ДОСЯГНЕННЯ ПОКАЗНИКІВ.....</b>	<b>92</b>
2.2.1. Проект передачі електроенергії КПКВК 1101640 «Підвищення надійності постачання електроенергії».....	94
2.2.2. Проект реабілітації гідроелектростанцій КПКВК 1101600 «Реконструкція гідроелектростанцій ПАТ «Укргідроенерго».....	99
<b>РОЗДІЛ III. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ.....</b>	<b>100</b>
<b>3.1. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ...</b>	<b>100</b>
3.1.1. КПКВК 1101010 «Загальне керівництво та управління у сфері паливно-енергетичного комплексу та вугільної промисловості».....	100
3.1.2. КПКВК 1101030 «Прикладні наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням, підготовка наукових кадрів та фінансова підтримка розвитку наукової інфраструктури у сфері паливно-енергетичного комплексу й вугільної промисловості».....	115
3.1.3. КПКВК 1101110 «Державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції».....	129
3.1.4. КПКВК 1101520 «Поповнення обігових коштів або збільшення статутних фондів вугледобувних підприємств для погашення простроченої заборгованості із заробітної плати, що утворилася на 01 січня 2014 року» / на 01 січня 2015 року».....	172
3.1.5. КПКВК 1101200 «Державна підтримка будівництва вугле- та торфодобувних підприємств, технічне переоснащення зазначених підприємств», КПКВК 1101530 «Державна підтримка будівництва шахти №10 «Нововолинська».....	184
3.1.6. КПКВК 1101190 «Заходи з реалізації Державної цільової екологічної програми приведення в безпечний стан уранових об'єктів виробничого об'єднання «Придніпровський хімічний завод», КПКВК 1101480 «Приведення в безпечний стан уранових об'єктів».....	196
3.1.7. КПКВК 1101140 «Фізичний захист ядерних установок та ядерних матеріалів».....	204
3.1.8. КПКВК 1101160 «Заходи з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах, а саме оснащення новітніми приладами контролю за параметрами шахтної атмосфери та засобами контролю параметрів дегазації».....	208
3.1.9. КПКВК 1101100 «Гірничорятувальні заходи на вугледобувних підприємствах».....	213
3.1.10. КПКВК 1101170 «Реструктуризація вугільної та торфодобувної промисловості».....	218
3.1.11. КПКВК 1101630 «Впровадження Програми реформування та розвитку енергетичного сектора».....	233
<b>3.2. РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЕКТІВ.....</b>	
3.2.1. Проект передачі електроенергії КПКВК 1101640 «Підвищення надійності постачання електроенергії».....	236

3.2.2. Проект реабілітації гідроелектростанцій <b>КПКВК 1101600</b> «Реконструкція гідроелектростанцій ПАТ «Укргідроенерго».....	256
<b>РОЗДІЛ IV. ВИСНОВКИ.....</b>	<b>289</b>
<b>4.1. ВИСНОВКИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ АУДИТУ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ.....</b>	<b>289</b>
4.1.1. <b>КПКВК 1101010</b> «Загальне керівництво та управління у сфері паливно-енергетичного комплексу та вугільної промисловості».....	289
4.1.2. <b>КПКВК 1101030</b> «Прикладні наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням, підготовка наукових кадрів та фінансова підтримка розвитку наукової інфраструктури у сфері паливно-енергетичного комплексу й вугільної промисловості».....	291
4.1.3. <b>КПКВК 1101110</b> «Державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції».....	295
4.1.4. <b>КПКВК 1101520</b> «Поповнення обігових коштів або збільшення статутних фондів вугледобувних підприємств для погашення простроченої заборгованості із заробітної плати, що утворилася на 01 січня 2014 року» / на 01 січня 2015 року».....	299
4.1.5. <b>КПКВК 1101200</b> «Державна підтримка будівництва вугле- та торфодобувних підприємств, технічне переоснащення зазначених підприємств», <b>КПКВК 1101530</b> «Державна підтримка будівництва шахти №10 «Нововолинська».....	300
4.1.6. <b>КПКВК 1101190</b> «Заходи з реалізації Державної цільової екологічної програми приведення в безпечний стан уранових об'єктів виробничого об'єднання «Придніпровський хімічний завод», <b>КПКВК 1101480</b> «Приведення в безпечний стан уранових об'єктів».....	304
4.1.7. <b>КПКВК 1101140</b> «Фізичний захист ядерних установок та ядерних матеріалів».....	305
4.1.8. <b>КПКВК 1101160</b> «Заходи з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах, а саме оснащення новітніми приладами контролю за параметрами шахтної атмосфери та засобами контролю параметрів дегазації».....	307
4.1.9. <b>КПКВК 1101100</b> «Гірничорятувальні заходи на вугледобувних підприємствах».....	308
4.1.10. <b>КПКВК 1101170</b> «Реструктуризація вугільної та торфодобувної промисловості».....	309
4.1.11. <b>КПКВК 1101630</b> «Впровадження Програми реформування та розвитку енергетичного сектора».....	312
<b>4.2. ВИСНОВКИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЄКТІВ.....</b>	<b>313</b>
<b>ПРОПОЗИЦІЇ.....</b>	<b>320</b>
<b>ДОДАТКИ</b>	

## В С Т У П

**Проблеми в паливно-енергетичному комплексі**, які накопичувалися десятиліттями, **потребують негайних рішень**: нездатність ПЕК у повному обсязі задовольнити потреби в енергоносіях, борги за спожиті паливно-енергетичні ресурси, значні втрати в мережах, недосконала конкуренція на ринках електроенергії, природного газу, низький рівень фінансування, що призводить до невиконання завдань державних цільових екологічних програм та недотримання термінів реструктуризації вугільної галузі, наднизький рівень енергоефективності тощо.

**Середньострокове планування послідовних та комплексних реформ** в паливно-енергетичній галузі, направлених на **забезпечення енергетичної незалежності**, визначене Стратегією сталого розвитку «Україна - 2020», Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, Енергетичною стратегією на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» [15, 114, 120].

**Виконання взятих зобов'язань** в рамках Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [33], Договору про заснування Енергетичного Співтовариства [34] **ставить високі технологічні, економічні, екологічні стандарти**, які потребують від української сторони значних структурних змін в паливно-енергетичному комплексі, напрацювання та послідовної імплементації нових підходів до енергетичної політики.

З огляду на зазначене, **ефективне державне управління та регулювання, які направлені на досягнення визначених стратегічних цілей сталого розвитку**, є одними з найважливіших умов на шляху до розв'язання структурних проблем паливно-енергетичного комплексу, **підвищення енергетичної незалежності та безпеки**.

**Міністерство енергетики та вугільної промисловості України є головним органом** у системі центральних органів виконавчої влади, який **забезпечує формування та реалізує державну політику** в електроенергетичному, ядерно-промисловому, вугільно-промисловому, торфодобувному, нафтогазовому та нафтогазопереробному комплексах (далі - паливно-енергетичний комплекс, ПЕК), а також **забезпечує формування державної політики у сфері нагляду (контролю) у галузях електроенергетики та теплопостачання**.

**Міненерговугілля є головним розпорядником бюджетних коштів**, який має **повноваження** надані Бюджетним кодексом України, законом про Державний бюджет України на **надання бюджетних асигнувань мережі одержувачів бюджетних коштів** з кількісними, часовими та цільовими обмеженнями.

Протягом дослідженого періоду Міненерговугілля отримало **15,64 млрд грн коштів державного бюджету на реалізацію цілей, завдань бюджетних програм, виконання боргових зобов'язань**.

Відповідно до норм Бюджетного кодексу України, вимог Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості, затверджене Указом Президента від 06 квітня 2011 р. № 382/2011 (у період дії), Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2017 р. № 208 (з 01 квітня 2017 р.) Міненерговугілля як головний розпорядник коштів державного бюджету має **забезпечувати ефективне і цільове використання бюджетних коштів та здійснювати в межах повноважень, передбачених законом, разом з відповідними центральними органами**

виконавчої влади контроль за цільовим використанням бюджетних коштів, передбачених для реалізації проектів, виконання програм, у тому числі міжнародних [10, 76].

Відповідно до міжнародних угод Міненерговугілля є відповідальним виконавцем за інвестиційними проектами, які реалізуються за підтримки міжнародних фінансових організацій, а саме: Проект реабілітації гідроелектростанцій, Проект передачі електроенергії [30, 35, 36]. Протягом 2014-2016 років та I кварталу 2017 року на їх реалізацію державою до спеціального фонду державного бюджету залучено **3,09 млрд гривень**.

Згідно з вимогами Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2016 р. № 1027 (у період дії), та Порядку підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 2016 р. № 70 (з 04 березня 2016 р.), **Міненерговугілля спільно з Міністерством фінансів України та бенефіціарами проводить заходи з підготовки інвестиційних проектів та забезпечує здійснення нагляду та контролю за їх реалізацією.**

Довідково. Нормами Положення № 382/2011 (пп. 54 п. 4) та Положення № 208 (пп. 35 п. 4) визначено, що Міненерговугілля здійснює підготовку інвестиційних проектів, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, та нагляд за їх реалізацією в паливно-енергетичному комплексі.

Згідно із **стратегічним баченням**, визначеним Енергетичною стратегією на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» **енергетична галузь України** – економічна запорука державного суверенітету, елемент належного врядування, надійний базис сталого розвитку конкурентної економіки та невід’ємна частина європейського енергетичного простору [120].

З огляду на зазначене, запланований розвиток і реформування енергетичної галузі потребують **ефективного державного управління** задля забезпечення потреб суспільства та економіки в паливно-енергетичних ресурсах, енергетичної незалежності та безпеки.



## РОЗДІЛ I. СТРУКТУРА АУДИТУ

### 1.1. Мета аудиту:

- надати оцінку ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міненерговугілля на виконання бюджетних програм, протягом 2014-2016 років та I кварталу 2017 року;
- надати оцінку ефективності залучення і використання коштів Міжнародного банку реконструкції та розвитку для реалізації інвестиційних проектів «Проект реабілітації гідроелектростанцій», «Проект передачі електроенергії»;
- визначити проблеми, причини (фактори), які перешкоджають ефективному використанню бюджетних коштів та ефективній реалізації інвестиційних проектів;
- надати пропозиції щодо підвищення ефективності використання бюджетних коштів та коштів залучених для реалізації інвестиційних проектів.

### 1.2. Об'єкт аудиту:

- кошти державного бюджету, виділені Міненерговугілля на виконання бюджетних програм за КПКВК:
  - **1101010** «Загальне керівництво та управління у сфері паливно-енергетичного комплексу та вугільної промисловості»;
  - **1101030** «Прикладні наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням, підготовка наукових кадрів та фінансова підтримка розвитку наукової інфраструктури у сфері паливно-енергетичного комплексу й вугільної промисловості»;
  - **1101110** «Державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції»;
  - **1101520** «Поповнення обігових коштів або збільшення статутних фондів вугледобувних підприємств для погашення простроченої заборгованості із заробітної плати, що утворилася на 01 січня 2014 року», «Поповнення обігових коштів або збільшення статутних фондів вугледобувних підприємств для погашення простроченої заборгованості із заробітної плати, що утворилася на 01 січня 2015 року»;
  - **1101530** «Державна підтримка будівництва шахти № 10 «Нововолинська»;
  - **1101200** «Державна підтримка будівництва вугле- та торфодобувних підприємств, технічне переоснащення зазначених підприємств»;
  - **1101190** «Заходи з реалізації Державної цільової екологічної програми приведення в безпечний стан уранових об'єктів виробничого об'єднання «Придніпровський хімічний завод»;
  - **1101480** «Приведення в безпечний стан уранових об'єктів»;
  - **1101140** «Фізичний захист ядерних установок та ядерних матеріалів»;
  - **1101160** «Заходи з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах, а саме оснащення новітніми приладами контролю за параметрами шахтної атмосфери та засобами контролю параметрів дегазації»;
  - **1101100** «Гірничорятувальні заходи на вугледобувних підприємствах»;
  - **1101070** «Реструктуризація вугільної та торфодобувної промисловості»;
  - **1101630** «Впровадження Програми реформування та розвитку енергетичного сектору» (далі разом – бюджетні програми).

- **кошти, що залучені на реалізацію:**
- **Проекту реабілітації гідроелектростанцій за КПКВК 1101600 «Реконструкція гідроелектростанцій ПАТ «Укргідроенерго»;**
- **Проекту передачі електроенергії за КПКВК 1101640 «Підвищення надійності постачання електроенергії» (далі – інвестиційні проекти).**

**1.3. Період дослідження:** 2014-2016 роки та I квартал 2017 року, або інший період за потреби, зокрема з початку реалізації інвестиційних проектів.

**1.4. Учасники аудиту:**

- Міністерство енергетики та вугільної промисловості України (головний розпорядник бюджетних коштів та відповідальний виконавець інвестиційних проектів);
- Міністерство фінансів України;
- Державна аудиторська служба України та її міжрегіональні територіальні органи;
- підприємства – одержувачі бюджетних коштів, інші підприємства, що належать до сфери управління Міненерговугілля, зокрема оператори оптового ринку;
- бенефіціари інвестиційних проектів – ПАТ «Укргідроенерго», ДП НЕК «Укренерго»;
- інші підприємства, установи та організації, зокрема, які брали участь у виконанні бюджетних програм, реалізації інвестиційних проектів.

**1.5. Географічні обмеження:** аудиторське дослідження здійснюється на центральному (м. Київ) та регіональному (Дніпропетровська, Волинська, Київська, Львівська області та Донецька і Луганська області, за винятком територій на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень) рівнях.

**1.6. Методологія аудиту:** аудит проводиться відповідно до Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2004 р. № 1017, зі змінами.

Зокрема, під час аудиту підлягають аналізу:

- нормативно-правові акти, планові розрахунки та обґрунтування, методичні документи, видання і публікації у сфері реалізації досліджуваних бюджетних програм;
- первинні та інші документи, які є підставою для здійснення операцій з бюджетними коштами;
- результати контрольних заходів;
- показники статистичної, фінансової та оперативної звітності, публічна інформація Міненерговугілля у формі відкритих даних;
- результати інтерв'ювання, проведеного під час аудиторського дослідження, пояснення посадових осіб;
- інформації юридичних осіб, одержані на запит органів Держаудитслужби.

Під час аудиту виконання бюджетних програм Міненерговугіллям органами Держаудитслужби проводяться заходи державного фінансового контролю (державний фінансовий аудит діяльності, ревізія фінансово-господарської діяльності) в окремих одержувачів бюджетних коштів.