

# **РАХУНКОВА ПАЛАТА**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**  
рішенням Рахункової  
палати  
від 27.10.2015 № 7-2

## **ЗВІТ**

**про результати аудиту ефективності виконання Міністерством  
інфраструктури України повноважень з управління  
стратегічними об'єктами державної власності, які закріплені за  
державним підприємством “Адміністрація морських портів  
України”**

Київ - 2015

## ЗМІСТ

	Стор.
<b>ПРЕАМБУЛА</b>	3
<b>ВСТУП</b>	4
<b>1. Нормативно-правове регулювання окремих питань діяльності морських портів</b>	5
<b>2. Організаційне забезпечення окремих питань діяльності морських портів</b>	12
2.1. Здійснення Мінінфраструктури функцій Уповноваженого органу управління	13
2.2. Здійснення контролю за діяльністю державного підприємства “Адміністрація морських портів України”	19
<b>3. Стан реалізації у 2014 році та за I півріччя 2015 року Стратегії розвитку морських портів України на основі їхніх планів</b>	20
<b>4. Стан фінансової діяльності державного підприємства “Адміністрація морських портів України”</b>	26
4.1. Аналіз виконання фінансових планів державного підприємства “Адміністрація морських портів України” за 2014 рік та I півріччя 2015 року	26
4.2. Стан надходження та використання портових зборів	32
<b>ВИСНОВКИ</b>	35
<b>ПРОПОЗИЦІЇ</b>	40

**Підстава для проведення аудиту:** План роботи Рахункової палати на II півріччя 2015 року.

**Мета аудиту:** оцінка дій Міністерства інфраструктури України (далі – Мінінфраструктури, Міністерство, Уповноважений орган управління) щодо здійснення функції управління об'єктами державної власності, контролю за діяльністю державного підприємства “Адміністрація морських портів України”. Аналіз рівня управління фінансово-господарською діяльністю державного підприємства “Адміністрація морських портів України” (далі – ДП “АМПУ”), досягнення визначених цілей та завдань.

**Предмет аудиту:**

- порядок використання ДП “АМПУ” майна, переданого йому Уповноваженим органом управління та іншими суб'єктами господарювання; доходів, які одержані від реалізації продукції, робіт, послуг та інших видів господарської діяльності; капітальних вкладень та коштів, отриманих з інших джерел, що не заборонені законодавством України;
- рішення Уповноваженого органу управління;
- порядок справляння податків, зборів та інших обов'язкових платежів відповідно до вимог чинного законодавства;
- нормативно-правові акти, розпорядчі, бухгалтерські, фінансові, статистичні та інші документи, пов'язані з діяльністю ДП “АМПУ”;
- система внутрішнього контролю.

**Об'єкти аудиту:** Міністерство інфраструктури України; державне підприємство “Адміністрація морських портів України”.

**Термін проведення аудиту та підготовки Звіту:** з 15 липня по 19 жовтня 2015 року.

**Критерії аудиту:**

- *оцінка законності* – відповідність управлінських рішень, розпорядчих та відомчих нормативно-правових актів об'єктів аудиту положенням чинного законодавства, дотримання вимог законодавства, актів та рішень Уповноваженого органу управління та ДП “АМПУ”;
- *оцінка ефективності виконання функцій* – своєчасність та повнота прийняття управлінських рішень об'єктами аудиту та контроль за їх виконанням;
- *оцінка результативності* – ступень досягнення ДП “АМПУ” визначених Статутом цілей і завдань, порівняння планових і фактичних показників фінансових планів ДП “АМПУ”, а також фактичних показників діяльності, порівняння фактичних показників діяльності морських портів за декілька років у динаміці;
- *оцінка економності* – стан досягнення об'єктами аудиту запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу ресурсів;
- *оцінка стану внутрішнього контролю* – об'єктивність і незалежність висновків і рекомендацій системи внутрішнього контролю.

### **Початкові обмеження щодо проведення аудиту:**

часові: аудит проведено за 2014 рік та за I півріччя 2015 року, динаміку діяльності морських портів, а також надходжень портових зборів наведено починаючи з 2010 року;

географічні: аудит проведено на рівні Уповноваженого органу управління (м. Київ) та безпосередньо на ДП “АМПУ” (м. Одеса).

**Методи збирання даних**: аналіз нормативно-правових, розпорядчих актів, пов’язаних з предметом та об’єктами аудиту; перевірка фінансових планів та звітів про їх виконання; опрацювання матеріалів засобів масової інформації та спеціальних видань; дослідження системи внутрішнього контролю, що запроваджується для досягнення показників економічності, продуктивності і результативності об’єкту аудиту; опитування посадових осіб об’єктів аудиту.

За результатами аудиту **складено 2 акти** (акт ДП “АМПУ” підписано із зауваженнями).

## **ВСТУП**

Морські порти є складовою частиною транспортної і виробничої інфраструктури держави. Найбільш значними є п’ять українських морських портів – Южний, Одеський, Іллічівський, Маріупольський та Миколаївський (морський). На їхню частку сумарно припадає понад 80 відс. усього вантажообігу. Через анексію Криму Україна у 2014 році втратила контроль над морськими портами Євпаторії, Керчі, Севастополя, Феодосії та Ялти (*питома вага переробки яких у загальному обсязі вантажопереробки становила близько 6 відсотків*). Ці порти було закрито, що зумовило необхідність часткового переспрямування існуючих вантажопотоків.

Загалом від ефективності функціонування портів, рівня їх технологічного та технічного оснащення залежить конкурентоспроможність усього вітчизняного транспортного комплексу. Крім того, морські порти є постійними і надійними джерелами доходів у сфері транспортного бізнесу, а також надходжень як до держбюджету, так і місцевих бюджетів усіх рівнів.

Для забезпечення функціонування морських портів, утримання та використання об’єктів портової інфраструктури державної власності Законом України від 17.05.2012 № 4709-VI “Про морські порти України” передбачено створення **адміністрації морських портів України – державне підприємство, утворене відповідно до законодавства, що забезпечує функціонування морських портів, утримання та використання об’єктів портової інфраструктури державної форми власності, виконання інших покладених на нього завдань безпосередньо і через свої філії, що утворюються в кожному морському порту (адміністрація морського порту)**. ДП “АМПУ” утворено у 2013 році за рахунок виділення майна 20-ти державних підприємств морського транспорту, з яких 18 – морські торговельні порти.

На сьогодні в морських портах діють державні підприємства, що залишились в результаті реорганізації державних підприємств морського

транспорту (*по-суті це державні стивідорні компанії*), приватні стивідорні компанії та інші учасники господарської діяльності.

Разом з тим, у кожному морському порту утворено філію ДП “АМПУ” (адміністрація порту), до складу якої входить служба капітана порту. Станом на 01.10.2015 до ДП “АМПУ” входить 15 філій (13 філій у морських портах, а також філії “Дельта-Лоцман” та “Морська пошуково-рятувальна служба”). Філії є відокремленими підрозділами, які не мають статусу юридичної особи, здійснюють частину господарської діяльності, мають окремі баланси, які входять до зведеного (консолідованого) балансу ДП “АМПУ”.

## **1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОКРЕМИХ ПИТАНЬ ДІЯЛЬНОСТІ МОРСЬКИХ ПОРТІВ**

Відповідно до *Господарського кодексу України* повноваження суб’єктів управління у державному секторі економіки – Кабінету Міністрів України, міністерств, інших органів влади та організацій щодо суб’єктів господарювання<sup>1</sup> визначаються законом (ст. 22).

Держава реалізує право державної власності у державному секторі економіки через систему організаційно-господарських повноважень відповідних органів управління. Правовий статус окремого суб’єкта господарювання у державному секторі економіки визначається уповноваженими органами управління (ст. 22).

*Закон України “Про управління об’єктами державної власності”* (далі – Закон № 185)<sup>2</sup> визначає правові основи управління об’єктами державної власності. Згідно з Законом № 185, управління об’єктами державної власності – здійснення Кабінетом Міністрів України та уповноваженими ним органами, іншими суб’єктами повноважень щодо реалізації прав держави як власника таких об’єктів, пов’язаних з володінням, користуванням і розпоряджанням ними, з метою задоволення державних та суспільних потреб (ст. 1).

Статтями 3, 4 Закону № 185 визначено, зокрема, що об’єктами управління є майно, передане державним комерційним підприємствам, а суб’єктами управління – міністерства (далі – уповноважені органи управління). До повноважень цих органів (ст. 6 Закону № 185) віднесено, зокрема:

- прийняття рішення про створення, реорганізацію і ліквідацію підприємств, заснованих на державній власності;
- затвердження статутів підприємств, що належать до сфери їх управління, та здійснення контролю за їх дотриманням;

---

<sup>1</sup> Суб’єктами господарювання державного сектора економіки є суб’єкти, що діють на основі лише державної власності, а також суб’єкти, державна частка у статутному капіталі яких перевищує п’ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб’єктів.

<sup>2</sup> Від 21.09.2006 № 185.

- призначення на посаду та звільнення з посад керівників державних підприємств, укладання і розривання з ними контрактів, здійснення контролю за дотриманням їх вимог;
- розроблення та затвердження стратегічних планів розвитку державних підприємств, здійснення контролю за їх виконанням;
- проведення моніторингу фінансової діяльності, зокрема виконання показників фінансових планів підприємств, що належать до сфери їх управління, та вжиття заходів до поліпшення їх роботи;
- забезпечення відповідно до встановленого Кабінетом Міністрів України порядку відрахування до Державного бюджету України частини прибутку державними підприємствами.

Статтею 16 Закону № 185 встановлено, що контроль за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності здійснюють, зокрема, уповноважені органи управління шляхом проведення аналізу законності та оцінки ефективності виконання суб'єктами управління визначених обов'язків відповідно до законодавства України.

**З 14.06.2013** набув чинності спеціальний *Закон<sup>3</sup> України “Про морські порти України”*, який на сьогодні є основоположним у регулюванні правових, економічних та організаційних основ діяльності в морських портах (далі – Закон № 4709). До цієї дати основні правові засади діяльності портів регулювалися *Кодексом торговельного мореплавства України<sup>4</sup>, Водним кодексом України<sup>5</sup>, Законом України “Про транспорт”<sup>6</sup>* тощо. Закон № 4709, зокрема, не поширюється на річкові порти, морські рибні порти, пункти базування ВМС України. Тлумачення спеціальних термінів, які визначені Законом № 4709 і використані у Звіті (глосарій), наведено у Додатку 1.

Відповідно до ст. 13 Закону № 4709 державне регулювання діяльності в морському порту здійснюється, зокрема, Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах морського і річкового транспорту, а також національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту.

До компетенції Кабінету Міністрів України у сфері портової діяльності віднесено, зокрема: забезпечення провадження державної політики у цій сфері; спрямування та координацію діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; відведення акваторії та визначення меж територій морських портів; затвердження Стратегії розвитку морських портів України (частина 2 ст. 13).

До компетенції центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах морського і річкового

<sup>3</sup> Закон України від 17.05.2012 № 4709.

<sup>4</sup> Закон України від 23.05.1995 № 176.

<sup>5</sup> Закон України від 06.06.1995 № 213.

<sup>6</sup> Закон України від 10.11.1994 № 232.

транспорту віднесено, зокрема: забезпечення нормативно-правового регулювання у сфері портової діяльності; управління об'єктами портової інфраструктури державної власності; розроблення Стратегії розвитку морських портів України на основі планів розвитку морських портів (ч. 3 ст. 13).

Таким центральним органом виконавчої влади є **Міністерство інфраструктури України**. Крім того, **Мінінфраструктури тимчасово виконує функції та повноваження національної комісії**, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, **яка досі не створена** (п. 4 р. VI Закону № 4709).

Положення про Міністерство затверджено у 2011 році Указом Президента України<sup>7</sup> (далі – Положення № 581). З 17.07.2015 набуло чинності Положення, затверджене урядовою постановою (далі – Положення № 460)<sup>8</sup>.

Крім того, Закон № 4709 регулює порядок будівництва, відкриття, розширення та закриття морських портів в Україні, порядок провадження на їх території господарської діяльності, визначає правовий режим об'єктів портової інфраструктури. Водночас Закон регулює діяльність адміністрації морських портів України. Так, ст. 15 Закону № 4709 передбачено утворення адміністрації морських портів України. Адміністрація утворюється, зокрема, з метою:

- утримання та забезпечення ефективного використання державного майна, переданого їй в господарське відання, у т.ч. модернізації, ремонту, реконструкції та будівництва гідротехнічних споруд, інших об'єктів портової інфраструктури;
- надання послуг суднам на підходах і безпосередньо в акваторії морського порту для їх безпечного судноплавства, маневрування та стоянки;
- організації та забезпечення безпечної експлуатації об'єктів портової інфраструктури державної власності;
- організації розроблення та виконання плану розвитку морського порту, підготовки пропозицій щодо його вдосконалення;
- організації та координації аварійно-рятувальних робіт;
- справляння та цільового використання портових зборів;
- координації своєї діяльності та діяльності капітана морського порту, лоцманської служби, власників морських терміналів, портових операторів, інших суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у морському порту;
- забезпечення створення рівних і конкурентних умов ведення господарської діяльності та отримання послуг у морському порту.

У 2013 році Уряд власним рішенням<sup>9</sup> погодив пропозицію Мінінфраструктури щодо:

<sup>7</sup> Указ Президента України від 12.05.2011 № 581.

<sup>8</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 № 460.

<sup>9</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.03.2013 № 133-р.

- реорганізації державних підприємств морського транспорту<sup>10</sup> шляхом виділу стратегічних об'єктів портової інфраструктури, іншого майна, прав та обов'язків, відповідно до розподільних балансів;

- утворення внаслідок виділу ДП "АМПУ" та віднесення його до сфери управління Мінінфраструктури.

Згідно з цим рішенням Мінінфраструктури було доручено підготувати в установленому порядку після державної реєстрації ДП "АМПУ" (ДП "АМПУ" зареєстровано в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців **27.05.2013**) пропозиції щодо внесення змін до:

- Переліку підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Мінінфраструктури, затвердженого рішенням<sup>11</sup> Уряду. Станом на 01.10.2015 до цього Переліку **не включено** ДП "АМПУ", а реформовані підприємства "Морська аварійно-рятувальна служба", "Укртехфлот" та "Інформаційно-аналітичний центр морського і річкового транспорту" **не виключені**.

Аудитом встановлено, що **Мінінфраструктури лише 04.11.2013 направлено на погодження** до Мінекономрозвитку, Мінфіну, ФДМУ та Держстату **проект акта** про внесення змін до розпорядження від 21.03.2011 № 265-р. Проект було погоджено Мінекономрозвитку, Мінфіном та Держстатом, **але не погоджено ФДМУ**. Крім того, проект було направлено до Мін'юсту (*лист від 05.11.2013 № 6637/16/14-15*) для проведення правової експертизи та надання висновку, **на що було отримано відмову**.

Проект акта неодноразово надсилався на погодження до заінтересованих органів, проте у зв'язку з постійною зміною складу Уряду протягом 2014 року проект постійно перепогоджувався. Станом на 01.10.2015 проект пройшов погодження з усіма заінтересованими органами та отримав висновок Мін'юсту.

- Переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, затвердженого Законом<sup>12</sup>. Аудитом встановлено, що Мінінфраструктури 22.07.2013 опрацювало проект Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації" і надало пропозиції щодо включення до вказаного Переліку ДП "АМПУ".

Листом від 03.02.2014 Мінінфраструктури знову надало Мінекономрозвитку обґрунтування щодо включення ДП "АМПУ" до цього Переліку. Листом від 02.04.2014 Мінінфраструктури погодило вказаний законопроект. Проте, **станом на 01.10.2015 зміни до Переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, не внесено**.

<sup>10</sup> Реорганізація 20 державних підприємств морського транспорту (18 державних морських торговельних портів, державне підприємство "Дельта-лоцман", державна судноплавна компанія "Керченська морська переправа").

<sup>11</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.03.2011 № 265-р.

<sup>12</sup> Закон України від 07.07.1999 № 847.



- Переліку підприємств, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, затвердженого рішенням<sup>13</sup> Уряду. Встановлено, що Мінінфраструктури листом від 18.06.2013 надано Мінекономрозвитку пропозиції щодо включення ДП “АМПУ” до вказаного Переліку. Фактично, ДП “АМПУ” до переліку, який був затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23.12.2004 № 1734, не було включено. З 07.03.2015 набув чинності новий Перелік об’єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави<sup>14</sup>, до якого включено ДП “АМПУ”. Стан реорганізації підприємств морського транспорту детально наведено у підпункті 2.1 розділу 2 Звіту.

Згідно з Законом № 4709 у морському порту справляються такі **портові збори: корабельний, причальний, якірний, каналний, маяковий, адміністративний та санітарний.** Використання коштів від портових зборів допускається виключно за їх цільовим призначенням (ч. 1 ст. 22). Контроль за цільовим використанням коштів від портових зборів здійснює національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту (ч. 6 ст. 22), функції та повноваження якої, як вже зазначалося, виконує нині Мінінфраструктури.

У 2014-2015 роках портовий (адміністративний) збір законом про державний бюджет віднесено до доходів загального фонду бюджету. Кошти від інших портових зборів сплачуються адміністрації морських портів. Детальна інформація щодо їх надходження та використання наведена у підпункті 4.2 розділу 4 Звіту.

Відповідно до Закону № 4709, **фінансування діяльності адміністрації морських портів України здійснюється за рахунок портових зборів, плати за надання послуг та орендної плати, інших незаборонених законодавством джерел (ст. 16).** При цьому **фінансування певних напрямів діяльності, зокрема модернізації, ремонту, реконструкції та будівництва гідротехнічних споруд, інших об’єктів портової інфраструктури, може здійснюватися за рахунок коштів держбюджету.** Фактично, протягом 2014 року та I півріччя 2015 року **Мінінфраструктури та ДП “АМПУ” пропозицій щодо фінансування** вказаних напрямів за рахунок коштів держбюджету до Мінфіну не надавали. Слід зазначити, що і **державні цільові програми, які б передбачали розвиток морських портів, станом на сьогодні відсутні. Програма розвитку морського та річкового транспорту, визначена Транспортною стратегією України на період до 2020 року<sup>15</sup>, що схвалена Кабінетом Міністрів України ще у 2010 році, Мінінфраструктури не розроблена.**

Законом № 4709 передбачено, що звід звичаїв морського порту (далі – Звід звичаїв) видається адміністрацією морських портів України, завіряється

<sup>13</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 23.12.2004 № 1734.

<sup>14</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2015 № 83.

<sup>15</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.10.2010 № 2174-р.

Торгово-промисловою палатою України і оприлюднюється на офіційному веб-сайті адміністрації. Встановлено, що **в порушення вимог ст. 9 цього Закону ДП “АМПУ” не видало нових Зводів звичаїв шести морських портів.** Із семи виданих Зводів звичаїв на офіційному веб-сайті підприємства **оприлюднено лише п’ять.**

*Довідково. Звід звичаїв установлює правила надання послуг у морському порту, обслуговування суден і пасажирів, що склалися і тривалий час застосовуються на практиці у цьому морському порту.*

Статтею 17 Закону № 4709 передбачено, що адміністрацією морського порту за погодженням з капітаном порту та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському і річковому транспорті, приймаються обов’язкові постанови по порту. Проте, нових **обов’язкових постанов по морських портах, на виконання вимог ст. 17 Закону № 4709, ДП “АМПУ” не прийнято.**

*Довідково. Обов’язкові постанови по порту містять специфічну для кожного морського порту інформацію, зокрема про: межі зони нагляду, території та акваторії морського порту, інформацію про глибини, технічні можливості морського порту тощо. Обов’язкові постанови по порту є обов’язковими до виконання особами, які перебувають у морському порту, після їх обов’язкової реєстрації та опублікування в Повідомленнях мореплавцям України.*

*За інформацією ДП “АМПУ”, на сьогодні відсутня напрацьована процедура підготовки та погодження обов’язкових постанов. З метою її відпрацювання обов’язкові постанови по порту Одеса погоджено в робочому порядку з Мін’юстом та перебувають у Київському регіональному відділенні секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини.*

Статтею 8 Закону № 4709 передбачено, що межі території морських портів визначаються і змінюються Кабінетом Міністрів України, зважаючи на положення Земельного кодексу України. Аудитом встановлено, що вперше проект постанови Кабінету Міністрів України “Про визначення меж територій морських портів” Мінінфраструктури направило на розгляд Кабінету Міністрів України 19.09.2013. Проте 27.02.2014 проект був **повернений Мінінфраструктури на доопрацювання.**

Проекти постанов Кабінету Міністрів України щодо визначення меж територій Мінінфраструктури неодноразово надсилалися до заінтересованих органів виконавчої влади та обласних адміністрацій для їх погодження.

Востаннє проекти рішень Уряду щодо визначення меж територій 13-ти морських портів Мінінфраструктури направляло на погодження до Мінфіну, Мінекономрозвитку, Мінприроди, Мінагрополітики, Міноборони, МВС, Укрморречінспекції, відповідних обласних рад та обласних державних адміністрацій 30.04.2015.

Проекти погоджено без зауважень Мінекономрозвитку, МВС, Міноборони та Мінагрополітики (за винятком проектів актів щодо визначення меж територій морських портів Миколаїв та Маріуполь). Разом з тим проекти не погоджені Мінфіном та Мінприроди. Одним із зауважень є **відсутність картографічних матеріалів**, що не дозволяє розглянути запропоновані межі територій морських портів у прив’язці до місцевості з метою запобігання збігу

меж територій морських портів з територіями та об'єктами природно-заповідного фонду України.

*Довідково.* Мінінфраструктури у серпні 2015 року звернулося до віце-прем'єр-міністра – міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства з проханням доручити Держгеокадастру виготовити відповідні картографічні матеріали з нанесеними межами територій морських портів. Окремим дорученням Мінінфраструктури від 21.10.2015 доручило ДП “АМПУ” взяти заходів щодо виготовлення картографічних матеріалів із залученням ДП “Центр державного кадастру”.

Статтею 8 Закону № 4709 передбачено, що межі акваторій морських портів визначаються і змінюються Кабінетом Міністрів України. Відповідно до Прикінцевих положень Закону № 4709 Кабінету Міністрів України доручалося, зокрема, визначити межі акваторії кожного порту. Аудитом встановлено, що межі акваторій 13 морських портів визначені рішеннями Уряду, які були прийняті у 2007–2009 роках. Постановою Кабінету Міністрів України від 03.06.2013 № 406 надано у користування ДП “АМПУ” акваторії цих морських портів. **На сьогодні існує необхідність зміни акваторій портів Маріуполь, Миколаїв, Усть-Дунайськ, Октябрьськ, Южний<sup>16</sup>. Станом на 01.10.2015 зміни до меж акваторій морських портів не внесено.**

Слід зазначити, що у **Верховній Раді України зареєстровано**, зокрема, **законопроект** від 19.02.2015 № 2028-1 про внесення змін до *Закону України “Про морські порти України” (щодо підвищення ефективності функціонування морських портів)*. Цей законопроект **передбачає реорганізацію ДП “АМПУ” шляхом виділення з неї територіально відокремлених структурних підрозділів в окремі державні підприємства**, а служби капітанів морських портів передбачається включити до складу органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті. Станом на 01.10.2015 законопроект перебуває на розгляді в комітеті Верховної Ради України з питань транспорту.

Таким чином, **нормативно-правове регулювання окремих питань діяльності морських портів та Мінінфраструктури як Уповноваженого органу управління майном ДП “АМПУ” було недосконалим. Мінінфраструктури та ДП “АМПУ” станом на 01.10.2015 не забезпечили повною мірою виконання вимог Закону України “Про морські порти України” щодо розробки та прийняття нових обов'язкових постанов по порту, нових зводів звичаїв кожного морського порту, а також визначення меж території морського порту. Як наслідок, Кабінетом Міністрів України порушено вимоги Прикінцевих положень Закону № 4709, згідно з якими доручалось протягом 10 місяців з дня опублікування цього Закону (тобто до березня 2014 року) забезпечити прийняття нормативно-правових актів, спрямованих на його реалізацію.**

---

<sup>16</sup> За даними доповідної записки директора Департаменту морського та річкового транспорту від 22.07.2015 № 27/1439-15 до першого заступника міністра інфраструктури України.

## 2. ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОКРЕМИХ ПИТАНЬ ДІЯЛЬНОСТІ МОРСЬКИХ ПОРТІВ

Як вже зазначалося, головним органом у системі центральних органів виконавчої влади щодо формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері морського транспорту та торговельного мореплавства є Мінінфраструктури. Виконання завдань цієї сфери у складі Міністерства здійснює Департамент морського та річкового транспорту.

**Довідково:** На базі Державного департаменту морського і річкового транспорту постановою Кабінету Міністрів України від 05.03.2009 № 227 було утворено Державну адміністрацію морського і річкового транспорту як урядовий орган, що діє в системі Мінтрансзв'язку.

У 2011 році у складі Мінінфраструктури було створено Департамент державної політики в галузі морського та річкового транспорту (чисельністю 21 працівник), а Державна адміністрація морського і річкового транспорту була ліквідована<sup>17</sup>.

На початку лютого 2015 року Міністр своїм наказом<sup>18</sup> ліквідував Департамент державної політики в галузі морського та річкового транспорту і створив Відділ водного транспорту. Оскільки чисельність працівників відділу була визначена у кількості 8 осіб, з Міністерства звільнилось 10 фахівців у сфері водного транспорту.

**Департамент морського та річкового транспорту у структурі Міністерства знов було створено у березні 2015 року<sup>19</sup>.** Штатна чисельність працівників департаменту визначалася у кількості 21 особи, однак станом на **01.09.2015** у департаменті **фактично працює 11 осіб<sup>20</sup>.**

**Численні реорганізації та ліквідації структурного підрозділу Міністерства, який визначає та реалізує державну політику у сфері морського транспорту, зумовили відплив кваліфікованих управлінських кадрів.** На сьогодні, за інформацією фахівців морської галузі, **кількісний склад департаменту недостатній для ефективного виконання функцій та завдань, передбачених Положенням.**

Водночас до виконання завдань управління об'єктами державної власності ДП “АМПУ” задіяні Департамент економіки та фінансів та Департамент управління об'єктами державної власності.

**Через бездіяльність Мінінфраструктури питання роботи ДП “АМПУ”, яке має забезпечувати ефективне використання стратегічних об'єктів портової інфраструктури, у 2014 році та I півріччі 2015 року жодного разу Колегією Міністерства не розглядалися.**

**Довідково.** Встановлено, що 02.07.2015 на Колегії Міністерства були розглянуті підсумки діяльності у сфері транспорту і стан виконання заходів з реформування, зокрема, морського транспорту<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 28.03.2011 № 346.

<sup>18</sup> Наказ Міністерства інфраструктури України від 04.02.2015 № 40.

<sup>19</sup> Наказ Міністерства інфраструктури України від 19.03.2015 № 94.

<sup>20</sup> Відділ морського транспорту (2 працівники), відділ річкового транспорту (3), відділ аналітичного забезпечення (4), відділ формування державної політики галузі (2 працівники).

<sup>21</sup> Рішення Колегії Мінінфраструктури від 02.07.2015 № 1 введене в дію наказом Мінінфраструктури від 07.07.2015 № 257.

## **2.1. Здійснення Мінінфраструктури функцій Уповноваженого органу управління**

Повноваження Мінінфраструктури – Уповноваженого органу управління, як вже зазначалось, визначені Законом<sup>22</sup> України “Про управління об’єктами державної власності” та Положенням про Міністерство<sup>23</sup>.

Мінінфраструктури, як Уповноважений орган управління, зокрема, приймає рішення про створення, реорганізацію і ліквідацію підприємств, заснованих на державній власності, а також затверджує статuti підприємств, що належать до сфери його управління, та здійснює контроль за їх дотриманням.

З метою виконання вимог Закону № 4709 наказом<sup>24</sup> Мінінфраструктури утворено *Робочу групу з питань методологічного забезпечення проведення реорганізації державних підприємств морського транспорту* (далі – Робоча група). Контроль за виконанням цього наказу Мінінфраструктури було покладено на заступника Міністра Демидовича Д.В.

Аудитом встановлено, що питання реорганізації підприємств морського транспорту неодноразово розглядалися на нарадах за участю представників Міністерства та підприємств під головуванням заступника Міністра (за винятком наради від 19.03.2013, яка проводилась під головуванням Міністра).

Робочій групі доручалося, зокрема: розробити Заходи з реорганізації підприємств морського транспорту шляхом виділу частини майна та передання до новоствореного ДП “АМПУ”. Як виявлено аудитом, **Робоча група не провела жодного засідання, а розроблені нею заходи не визначали відповідальних осіб, що суперечить пп. 2.1. п. 2 вказаного наказу Мінінфраструктури.**

Під час реорганізації підприємств морського транспорту і створення ДП “АМПУ” Міністерством не забезпечено своєчасного і повною мірою виконання вимог свого ж наказу від 08.02.2013 № 80, яким, із залученням представників аудиторської компанії, до 15.02.2013 було передбачено розробити заходи з реорганізації підприємств морського транспорту. Фактично, **аудитори до розробки Заходів з реорганізації підприємств морського транспорту не залучались, а самі Заходи були розроблені та надані підприємствам, що реорганізувалися, майже із двомісячним запізненням.**

Як наслідок, **не було дотримано норм наказу Мінінфраструктури від 19.03.2013 № 163, яким були утворені Комісії з реорганізації державних підприємств морського транспорту та визначено, що такі комісії складуть розподільчі баланси державних підприємств морського транспорту, що**

<sup>22</sup> Закон України від 21.09.2006 № 185 (ст. 6).

<sup>23</sup> Положення затверджено Указом Президента України від 12.05.2011 № 581, з липня 2015 року – постановою Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 № 460.

<sup>24</sup> Наказ Мінінфраструктури від 08.02.2013 № 80 “Щодо забезпечення проведення реорганізації державних підприємств морського транспорту”.

реорганізуються, станом на 01.05.2013. Фактично, такі розподільчі баланси були складені станом на 13.06.2013 року.

Крім того, **реорганізація підприємств морського транспорту проводилась Мінінфраструктури за відсутності методологічних підходів. Заходи з реорганізації підприємств морського транспорту не містили критеріїв та механізму виділу майна** державних підприємств та передання до новоствореного ДП “АМПУ”. Заходами передбачалось, що **перелік майна, майнових прав та зобов’язань, що плануються до передачі ДП “АМПУ”, визначається самими Комісіями з реорганізації підприємств.**

Аудитом встановлено, що до ДП “АМПУ” від підприємств морського транспорту рішеннями Комісій передавалися основні засоби, **розподіл яких суттєво відрізнявся між підприємствами.** Зокрема, до ДП “АМПУ” від ДП “Одеський морський торговельний порт” передано 64 відс. основних засобів, ДП “Морський торговельний порт “Южний” – 59 відс., ДП “Іллічівський морський торговельний порт” – 50 відс., ДП “Миколаївський морський торговельний порт” – 76 відс., ДП “Ізмаїльський морський торговельний порт” – 36 відс., ДП “Спеціалізований морський порт “Октябрьск” – 37 відсотків.

При цьому найбільшу питому вагу основних засобів (67 відс.) було залишено у розпорядженні державного підприємства “Маріупольський морський торговельний порт”.

Слід зазначити, що на сьогодні всі 13 державних підприємств, що залишились після реорганізації, включені до Переліку об’єктів державної власності, що підлягають приватизації у 2015 році після їх виключення із Закону України “Про перелік об’єктів права державної власності, що не підлягають приватизації”<sup>25</sup>. Відповідний законопроект № 2488а прийнято за основу Верховною Радою України 21.09.2015 року.

**При реорганізації у 2013 році підприємств морського транспорту їх розподільчі баланси затверджувались Міністерством з показниками, що не відповідали фактичному фінансовому стану цих підприємств.**

Наприклад, відповідно до розподільчого балансу від ДП “Євпаторійський морський торговельний порт” до ДП “АМПУ” передано непокритого збитку у сумі 1598,0 тис. грн, тоді як порт на час реорганізації мав нерозподілений прибуток у сумі 4780,0 тис. гривень. Аналогічно, від ДП “Білгород-Дністровський морський торговельний порт” до ДП “АМПУ” розподільним балансом передано 5088,0 тис. грн непокритого збитку, тоді як порт на час реорганізації мав нерозподілений прибуток у сумі 14922,0 тис. гривень.

Статут ДП “АМПУ” затверджений Мінінфраструктури у травні 2013 року<sup>26</sup>, нову редакцію – в березні 2014 року<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Закон України від 07.07.99 № 847.

<sup>26</sup> Наказ Мінінфраструктури від 17.05.2013 № 301.

<sup>27</sup> Наказ Мінінфраструктури від 24.03.2014 № 149.

Згідно із Статутом ДП “АМПУ” є державним унітарним підприємством, яке діє як державне комерційне підприємство і належить до сфери управління Мінінфраструктури. Основним показником фінансових результатів господарської діяльності підприємства є прибуток.

У результаті реорганізації було утворено ДП “АМПУ”, до складу якого увійшло Головне представництво та 20 філій. У подальшому, на виконання наказів<sup>28</sup> Мінінфраструктури, реорганізувалися шляхом приєднання до ДП “АМПУ” казенне підприємство “Морська пошуково-рятувальна служба”, державні підприємства “Укртехфлот” та “Інформаційно-аналітичний центр морського і річкового транспорту”.

У 2014 році, згідно з рішенням Уряду<sup>29</sup>, зокрема, Мінінфраструктури доручено здійснити заходи щодо закриття морських портів Євпаторії, Керчі, Севастополя, Феодосії, Ялти. В свою чергу, Мінінфраструктури<sup>30</sup> доручило ДП “АМПУ” забезпечити ліквідацію адміністрацій цих портів.

Крім того, у 2015 році Уряд<sup>31</sup> за пропозицією Мінінфраструктури погодив реорганізацію ДП “Дельта-лоцман” шляхом приєднання його до ДП “АМПУ”.

Схема реорганізації підприємств морської галузі та утворення ДП “АМПУ” наведена у Додатку 2. Аудитом встановлено, що в результаті реорганізації в морських портах діє 13 державних підприємств морського транспорту, що належать до сфери управління Мінінфраструктури, які, як до реорганізації, так і після неї, є прибутковими. Чистий прибуток цих підприємств за 2014 рік (за винятком державного підприємства “Скадовський морський торговельний порт”) коливався від 0,2 млн грн ДП “Білгород-Дністровський морський торговельний порт” до 384,0 млн грн ДП “Морський торговельний порт “Южний”.

До складу ДП “АМПУ” входить 15 філій, штатна чисельність апарату управління підприємства становить 151,5 штатних одиниць, середньооблікова кількість штатних працівників підприємства всього становила за січень-червень 2015 року 8027 осіб. Показники фінансово-господарської діяльності ДП “АМПУ” проаналізовано у підпункті 4.1 розділу 4 Звіту.

**За відсутності контролю з боку Мінінфраструктури, ДП “АМПУ” не забезпечило дотримання норм чинного законодавства при формуванні деяких статутних положень підприємства.**

Господарським кодексом України<sup>32</sup> визначено, що розмір статутного капіталу державного комерційного підприємства встановлюється його уповноваженим органом управління. Такий статутний капітал підлягає сплаті до закінчення першого року з дня державної реєстрації підприємства. Дані

<sup>28</sup> Накази Мінінфраструктури від 11.07.2013 № 471, від 05.09.2013 № 665, від 08.08.2013 № 583.

<sup>29</sup> Розпорядження КМУ від 30.04.2014 № 578-р.

<sup>30</sup> Наказ Мінінфраструктури від 16.06.2014 № 255.

<sup>31</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 802-р.

<sup>32</sup> Від 16.01.2003 № 436 (ст. 74).

щодо розміру статутного капіталу підприємства заносяться до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців<sup>33</sup>.

Установлено, що **Мінінфраструктури** у травні 2013 року затвердило **Статут ДП “АМПУ”**<sup>34</sup> з розміром статутного капіталу 40,0 млн грн та подало такі дані до Єдиного державного реєстру. Фактично, **розподільними балансами** щодо виділу майна, майнових прав та зобов’язань реорганізованих підприємств ДП “АМПУ” у червні 2013 року було **передано 1242,9 млн грн статутного капіталу**. При цьому Мінінфраструктури та ДП “АМПУ” внесення змін до Статуту щодо збільшення статутного капіталу **не ініціювали**. Як наслідок, майже **9 місяців статутний капітал ДП “АМПУ” був у 31 (!) раз більший** від визначеного Уповноваженим органом управління, а Єдиний державний реєстр **містив викривлені дані** щодо підприємства. Статутний капітал було приведено у відповідність із фактичним розміром лише у березні 2014 року шляхом затвердження Міністерством нової редакції Статуту<sup>35</sup>.

Встановлено, що ДП “АМПУ” **фактично здійснює свою діяльність за адресою свого Головного представництва у м. Одесі, тоді як за Статутом його місцезнаходження – м. Київ**.

Встановлено, що ДП “АМПУ” за адресою: м. Київ, пр. Перемоги, 14, орендує нежитлові приміщення загальною площею 430,2 м<sup>2</sup>, які знаходяться на балансі ДП “Укрсервіс Мінтранс”. Водночас, **інформація про штатну та фактичну чисельність працівників ДП “АМПУ” за цією адресою в Мінінфраструктури відсутня**. Фактично, підприємство розташоване в м. Одесі, вул. Ланжеронівська, 1, відомості про фактичне місцезнаходження у Статуті **не відображені**.

Крім того, за Статутом ДП “АМПУ” створене як державне комерційне підприємство, предметом його діяльності, зокрема, є організація та забезпечення безпеки судноплавства і здійснення контролю за безпекою судноплавства. Проте загальні засади функціонування морських портів, які визначені Законом № 4709, передбачають розмежування функцій забезпечення безпеки мореплавства та нагляду (контролю) за безпекою мореплавства. Отже, **всупереч Закону № 4709 розмежування функцій забезпечення безпеки мореплавства та нагляду (контролю) за безпекою не проведено**. Ці дві функції на сьогодні за Статутом ДП “АМПУ” закріплені за цим державним комерційним підприємством.

Мінінфраструктури **не актуалізувало низку діючих нормативно-правових актів** у сфері морського транспорту. Наприклад, **не внесено зміни до Порядку**<sup>36</sup> видачі кваліфікаційних документів особам командного складу суден, персоналу яхт, які не займаються комерційними перевезеннями, і особам

<sup>33</sup> Закон України від 15.05.2003 № 755 (ч. 2 ст. 17).

<sup>34</sup> Наказ Міністерства інфраструктури України від 17.05.2013 № 301.

<sup>35</sup> Наказ Міністерства інфраструктури України від 24.03.2014 № 149.

<sup>36</sup> Наказ Мінінфраструктури від 18.10.2013 № 812.



суднової команди морських суден щодо призупинення права капітанів морських портів АР Крим видавати кваліфікаційні документи моряків.

Мінінфраструктури, як Уповноважений орган управління, відповідно до ст. 6 Закону № 185, розробляє та затверджує стратегічні плани розвитку державних підприємств та здійснює контроль за їх виконанням. Встановлено, що Стратегічний план розвитку ДП “АМПУ” на період до 2020 року затверджено наказом<sup>37</sup> Мінінфраструктури лише 15.10.2015 року. Пунктом 2 вказаного наказу передбачено кожні півроку до 20 числа місяця, наступного за звітним періодом, звітувати Департаменту морського та річкового транспорту щодо реалізації цього плану. Станом на 01.11.2015 строк подання звітності не настав. Отже, **Мінінфраструктури у 2014 році та I півріччі 2015 року функцію** щодо розроблення та затвердження стратегічних планів розвитку підприємства, контролю за їх виконанням **здійснювало не в повному обсязі**.

Статтею 6 Закону № 185 передбачені повноваження уповноваженого органу управління, зокрема, в частині надання державного майна в оренду та здійснення контролю за його використанням. Підпунктом 4.1.56 п. 4 Положення № 581 передбачено, що Мінінфраструктури виконує у межах повноважень інші функції з управління об’єктами державної власності. Чинним Положенням № 460 (пп. 63 п. 4) встановлено, що Міністерство здійснює відповідно до законодавства функції з управління об’єктами державної власності.

Аудитом встановлено, що Мінінфраструктури<sup>38</sup> запроваджено щоквартальний збір інформації стосовно об’єктів нерухомого майна та земельних ділянок. Відповідно до п. 1 окремого доручення<sup>39</sup> керівників підприємств, у т.ч. ДП “АМПУ”, зобов’язано забезпечувати контроль за наявністю, станом, напрямками та ефективністю використання майна, переданого в оренду.

*Довідково.* За інформацією заступника Міністра інфраструктури визначені законодавством процедури погодження надання в оренду державного майна виконуються відповідним підрозділом Мінінфраструктури. Контроль за використанням державного майна, зокрема об’єктів портової інфраструктури державної власності, здійснювався Міністерством шляхом аналізу вказаної щоквартальної інформації.

Законом № 185 передбачено, що уповноважений орган управління проводить моніторинг фінансової діяльності підприємств, що належать до сфери їх управління, та вживає заходів до поліпшення їх роботи.

Встановлено, що **моніторинг фінансової діяльності ДП “АМПУ” за 2014 рік Міністерством проводився у недостатньому обсязі**.

<sup>37</sup> Наказ Мінінфраструктури від 15.10.2015 № 409.

<sup>38</sup> Окремі доручення в.о. Міністра інфраструктури України від 12.08.2011 № 667/16/11-11 та Першого заступника Міністра інфраструктури України від 30.06.2015 № 578/16/11-15.

<sup>39</sup> Окреме доручення в.о. Міністра інфраструктури України від 12.08.2011.

Наприклад, у порушення чинного законодавства<sup>40</sup> а саме до затвердження фінансового плану ДП “АМПУ”, у 2014 році здійснювалися витрати на капітальні інвестиції. Однак **жодних зауважень щодо заборони здійснення таких витрат до затвердження фінансового плану Мінінфраструктури Голові ДП “АМПУ” не надавались**. Більш детальна інформація наведена у підпункті 4.1 розділу 4 Звіту.

На виконання функцій з формування та реалізації єдиної державної економічної та тарифної політики Мінінфраструктури своїми наказами затвердило: порядок справляння та перелік портових зборів (наказ від 27.05.2013 № 316 зі змінами від 24.07.2015); тарифи на послуги із забезпечення лоцманського проведення суден (наказ від 03.12.2013 № 965 зі змінами від 10.06.2014); тарифи на послуги з регулювання руху суден (наказ від 03.12.2013 № 966 зі змінами від 10.06.2014 № 239); тарифи на послуги із забезпечення проведення криголамних робіт (наказ від 26.12.2013 № 1059).

У 2014 році та у I півріччі 2015 року **Мінінфраструктури практично не здійснювало функцій з формування та реалізації державної інвестиційно-кредитної політики. Міжнародні кредити, кошти Світового та Європейського банку на реалізацію інвестиційних проектів розвитку морських портів у вказаний період не залучалися**. Стан реалізації інвестиційних проектів у рамках реалізації Стратегії розвитку морських портів України на основі планів розвитку морських портів наведено у розділі 3 Звіту.

Мінінфраструктури, відповідно до визначених функцій, бере участь у діяльності міжнародних організацій. Порядком<sup>41</sup> визначено, що Мінінфраструктури є відповідальним за виконання зобов'язань, що впливають із членства України у Міжнародній морській організації (ІМО), Міжнародній гідрографічній організації, Комітеті Меморандуму про взаємопорозуміння щодо контролю суден державою порту у Чорноморському регіоні, Дунайській Комісії. Через недостатнє фінансування з держбюджету протягом останніх років **та несплату Мінінфраструктури членських внесків до ІМО Україну було тимчасово позбавлено права голосу у цій організації**.

За ініціативи Департаменту морського та річкового транспорту Мінінфраструктури розроблено проект змін до Бюджетного кодексу України, згідно з якими кошти портового (адміністративного) збору можна буде спрямовувати на морську і річкову транспортну діяльність та участь України у міжнародних організаціях морського і річкового транспорту. Проект передбачає розподіл надходжень від портового (адміністративного) збору у співвідношенні 10 відс. надходжень до загального фонду держбюджету та 90 відс. до спецфонду бюджету для їх спрямування на вказані цілі. Проект змін

<sup>40</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 03.10.2012 № 899.

<sup>41</sup> Порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13.09.2002 № 1371.

у липні 2015 року направлено народному депутату України Козир Б.Ю. для подання в порядку законодавчої ініціативи.

Відповідно до норм Закону № 185, уповноважений орган управління погоджує укладення підприємствами договорів про спільну діяльність, змін до них та контролює виконання умов цих договорів.

При розгляді проекту фінансового плану ДП “АМПУ” на 2014 рік **Мінекономрозвитку неодноразово пропонувало Мінінфраструктури здійснити разом з ДП “АМПУ” заходи для переукладення, за погодженням з Урядом, раніше укладених договорів про спільну діяльність з ТОВ “Сінтез-Ойл”, “Дніпро-Карго”, ОПППК, ПП КТІ. Водночас угоди не переукладалися, контроль за їх виконанням Міністерством, як передбачено Законом № 185, не здійснювався.**

## ***2.2. Здійснення контролю за діяльністю державного підприємства “Адміністрація морських портів України”***

Мінінфраструктури, відповідно до Положення № 581<sup>42</sup>, **повинно забезпечити здійснення внутрішнього фінансового контролю, як в апараті Міністерства, так і на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління.** Разом з тим Міністерство повинно виконувати функції з управління об’єктами державної власності, майном підприємств, установ, організацій, що належать до сфери його управління, та забезпечити здійснення контролю за їх діяльністю.

Як уже зазначалося у розділі 1 Звіту, у липні 2015 року набуло чинності Положення про Мінінфраструктури № 460<sup>43</sup>, до якого увійшла переважна більшість завдань та функцій, передбачених Положенням № 581. Проте функція **проведення аудиту на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери управління міністерства та які не використовують кошти держбюджету, передбачена в Положенні № 581, в діючому Положенні відсутня.**

Виконання завдань забезпечення внутрішнього аудиту в Міністерстві здійснює Управління аудиту та контролю (далі – Управління), положення про яке затверджено у серпні 2014 року<sup>44</sup>. До основних завдань Управління, зокрема, віднесено: функціонування системи внутрішнього контролю; удосконалення системи управління; запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів; запобігання виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності Міністерства, а також підприємств галузі.

*Довідково. Для виконання зазначених завдань Управління проводить оцінку стану збереження активів та управління майном; правильності ведення бухгалтерського обліку та достовірності фінансової і бюджетної звітності. Крім того, планує, організовує та проводить планові та позапланові внутрішні аудити тощо.*

<sup>42</sup> Указ Президента України від 12.05.2011 № 581.

<sup>43</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 № 460.

<sup>44</sup> Положення про Управління затверджене у серпні 2014 року Міністром.

Штатна та фактична чисельність Управління у 2014 році та I півріччі 2015 року **становила 11 шт. одиниць**. При цьому Управління має право залучати до проведення контрольних заходів ревізорів та аудиторів із підвідомчих підприємств, установ та організацій.

Відповідно до ст. 6 Закону № 185 Мінінфраструктури повинно **забезпечити проведення щорічних аудиторських перевірок окремо визначених державних підприємств**. Такі перевірки ДП “АМПУ” у 2014 році **не проводились**. Мінінфраструктури наказом від **04.08.2015** № 300 зобов’язало ДП “АМПУ” забезпечити проведення аудиторської перевірки.

Незважаючи на те, що ДП “АМПУ” є одним з найбільших підприємств, що належить до сфери управління Мінінфраструктури, **планами діяльності Управління на 2014 рік та I півріччя 2015 року не передбачалось проведення контрольних заходів щодо нього та його філій**. Аудитом було встановлено, що у 2014 році Управлінням було проведено два позапланових аудити окремих питань діяльності Миколаївської філії ДП “АМПУ”. За результатами цих аудитів встановлено порушення ведення бухгалтерського обліку та звітності.

**В порушення вимог п. 8 ч. 1 ст. 6 Закону № 185 Мінінфраструктури не забезпечило проведення ревізії фінансово-господарської діяльності ДП “АМПУ” при зміні керівника**. Зокрема, в квітні 2014 року Міністерство уклало контракт з новим керівником, однак **ревізії фінансово-господарської діяльності підприємства не проведено**. Як наслідок, **Міністерство не володіє в повному обсязі інформацією про недоліки, що не дає йому змоги їх попередити чи усунути**.

Слід відмітити, що Держфінінспекцією в Одеській області у I півріччі 2015 року було здійснено ревізію фінансово-господарської діяльності ДП “АМПУ”. Проте в Мінінфраструктури матеріали цієї ревізії відсутні. Незважаючи на численні запити контрольної групи Рахункової палати, до Міністерства та ДП “АМПУ” матеріали ревізії не надано.

Таким чином, **функціональні обов’язки відповідних структурних підрозділів Мінінфраструктури щодо забезпечення контролю за ДП “АМПУ” у 2014 році та I півріччі 2015 року належним чином не виконувалися**. Їхня діяльність мала недостатній характер. Зазначене призвело до порушень вимог чинного законодавства ДП “АМПУ”. При зміні керівника підприємства також не проведено ревізії, отже **Міністерство не володіє інформацією про недоліки, що не дає йому змоги попередити їх чи усунути**.

### **3. СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ У 2014 РОЦІ ТА ЗА I ПІВРІЧЧЯ 2015 РОКУ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ МОРСЬКИХ ПОРТІВ УКРАЇНИ НА ОСНОВІ ЇХНІХ ПЛАНІВ**

Питання організації та виконання заходів розвитку морських портів України визначалося Стратегією розвитку морських портів України на основі їхніх планів.

**Стан реалізації Стратегії розвитку морських портів України на період до 2015 року<sup>45</sup> був незадовільний.** Задані у ній орієнтири розвитку потребували уточнення. У зв'язку з прийняттям Закону № 4709, відповідно до частини другої ст. 7 якого передбачено затвердження Стратегії розвитку морських портів України на 25 років, Стратегія на період до 2015 року та зміни до неї<sup>46</sup> втратили чинність.

У липні 2013 року Кабінет Міністрів України затвердив<sup>47</sup> нову Стратегію розвитку морських портів України на період до 2038 року (далі – Стратегія-2038). Реалізація її заходів має здійснюватися шляхом виконання планів розвитку морських портів на коротко-, середньо- та довгострокову перспективу.

Встановлено, що **розпорядження** про затвердження Стратегії-2038 було підписано з перевищенням на **88 днів терміну**, визначеного п. 6 розділу VI Прикінцевих положень Закону № 4709.

Метою Стратегії-2038 визначено, зокрема:

- забезпечення комплексного розвитку та підвищення конкурентоспроможності портової галузі;
- забезпечення належного утримання, ефективного управління та використання стратегічних об'єктів портової інфраструктури;
- залучення на довгостроковий період приватних інвестицій для розвитку об'єктів портової інфраструктури;
- створення умов для провадження господарської діяльності в морському порту, рівного доступу до послуг, що надаються в морському порту;
- забезпечення безпеки мореплавства, життя і здоров'я людей та господарської діяльності, що провадиться в морському порту, безпечної експлуатації об'єктів портової інфраструктури;
- забезпечення здійснення нагляду (контролю) за безпекою на морському транспорті;
- забезпечення матеріально-технічного і технологічного розвитку портової галузі та підготовки кадрів.

Фінансове забезпечення реалізації Стратегії-2038 повинно здійснюватися за рахунок коштів ДП “АМПУ”, суб'єктів господарювання незалежно від форми власності, цільових кредитів банків, міжнародної технічної допомоги, інвестиційних коштів, власних коштів залізниць і підприємств залізничного транспорту, інших джерел, не заборонених законодавством.

Фінансування робіт з модернізації, ремонту, реконструкції та будівництва гідротехнічних споруд, інших об'єктів портової інфраструктури загального користування може здійснюватися за рахунок коштів державного бюджету. Аудитом встановлено, що **протягом 2014 року та I півріччя 2015 року бюджетні кошти на розвиток морських портів України не виділялись.**

---

<sup>45</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.07.2008 № 1051-р.

<sup>46</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.10.2009 № 1561-р.

<sup>47</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 № 548-р.

Відповідно до частини п'ятої ст. 23 Закону № 4709 будівництво гідротехнічних споруд державної форми власності за рахунок приватних коштів здійснюється на компенсаційній основі за рахунок джерел, визначених цим Законом. Статтею 27 зазначеного Закону передбачено, що компенсація інвестицій, внесених суб'єктами господарювання у стратегічні об'єкти портової інфраструктури, що є об'єктами державної власності, здійснюється на підставі відповідних договорів, що укладаються адміністрацією морських портів України та інвесторами в порядку та на умовах, визначених Кабінетом Міністрів України.

Встановлено, що згідно з Планом підготовки проектів регуляторних актів у Мінінфраструктури на 2015 рік<sup>48</sup> (п. 91) Департаменту економіки та фінансів доручалось у II-III кварталі 2015 року **розробити проект постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку та умов укладання договорів, на підставі яких здійснюється компенсація інвестицій, внесених суб'єктами господарювання у стратегічні об'єкти портової інфраструктури”**.

За інформацією Мінінфраструктури, проект було вперше направлено на погодження до Мінекономрозвитку, Мінфіну та ФДМУ ще у 2013 році. Повторно проект направлено до Мінекономрозвитку, Мінфіну, ФДМУ<sup>49</sup> та Державної регуляторної служби України<sup>50</sup> у травні 2015 року. Встановлено, що **до проекту були висловлені зауваження з боку ФДМУ<sup>51</sup>, а Державна регуляторна служба рішенням від 30.06.2015 № 482 відмовила у погодженні проекту.** Відповіді Мінекономрозвитку та Мінфіну не надходили.

Мінінфраструктури доопрацювало проект і 10.08.2015 знову направило його на погодження<sup>52</sup>. **До проекту були висловлені зауваження з боку Мінекономрозвитку<sup>53</sup> та Мінфіну<sup>54</sup>.** Державна регуляторна служба листом від 25.08.2015 вказала на те, що проект **не може бути розглянутий щодо його погодження з причин неотримання вимог Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”.** Доопрацьований проект не було оприлюднено на сайті Мінінфраструктури. Встановлено, що 02.09.2015 проект акта був оприлюднений і Державна регуляторна служба погодила проект без зауважень 09.10.2015.

Мінінфраструктури, не погоджуючись із зауваженням Мінекономрозвитку та Мінфіну, надало пояснення та обґрунтування і відповідно до вимог Регламенту Кабінету Міністрів України звернулось у жовтні 2015 року до цих органів щодо погодження проекту із зауваженнями. Крім того, 12.10.2015 проект акта надіслано до Мін'юсту для проведення правової експертизи та надання висновку.

---

<sup>48</sup> Наказ Мінінфраструктури від 15.12.2014 № 627.

<sup>49</sup> Лист від 22.05.2015 № 2557/11/14-15.

<sup>50</sup> Лист від 25.05.2015 № 2579/11/14-15.

<sup>51</sup> Лист від 10.06.2015 № 10-16-10513.

<sup>52</sup> Листи від 10.08.2015 № 8771/11/10-15, від 10.08.2015 №8770/11/10-15.

<sup>53</sup> Лист від 20.08.2015 № 3913-04/27747-03.

<sup>54</sup> Лист від 15.09.2015 № 31-06230-02-5/28972.

Станом на 27.10.2015 проект постанови не погоджено Мінфіном, Мінекономрозвитку, висновок Мін'юсту не отримано. Отже, **нормативно-правовий акт** з реалізації Закону № 4709 стосовно компенсації інвестицій, внесених суб'єктами господарювання у стратегічні об'єкти портової інфраструктури, що є об'єктами державної власності, **не прийнято. Порядок та умови укладання договорів**, на підставі яких здійснюється така компенсація, **відсутні.**

Реалізовується Стратегія-2038 шляхом виконання планів розвитку морських портів. Моніторинг та оцінка стану їх виконання здійснюється ДП "АМПУ" із залученням суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у морських портах.

На виконання п. 2 рішення Уряду № 548 Міністерство надіслало 25.12.2013 Кабінету Міністрів України проекти планів розвитку портів.

У подальшому Плани розвитку морських портів на коротко- (до 2018 року), середньо- (до 2023 року) та довгострокову (до 2038 року) перспективу затверджено 28.01.2014 ДП "АМПУ" та погоджено 29.01.2014 Мінінфраструктури.

Нові плани розвитку Іллічівського та Южного морських портів затверджено ДП "АМПУ" 15.10.2014 і 03.11.2014 та погоджено Мінінфраструктури 02.04.2015 і 03.04.2015 відповідно.

Встановлено, що плани розвитку морських портів **не містять вартості реалізації напрямів та заходів**, а також **детальних розрахунків** їх виконання. Відповідно до планів розвитку основними напрямками є: днопоглиблення, розвиток інфраструктури морських терміналів, розвиток автомобільної інфраструктури, інвестиції в інші напрями.

Встановлено, що Віце-прем'єр-міністром України дано доручення Мінінфраструктури від 17.01.2014 № 51202/1/1-13 "**забезпечити виконання планів розвитку морських портів на коротко-, середньо- та довгострокову перспективу та інформувати Кабінет Міністрів за підсумками року**". Наступним дорученням Віце-прем'єр-міністра України від 13.02.2015 № 51202/3/1-13 Мінінфраструктури доручено продовжити роботу з реалізації затверджених планів розвитку портів та надати детальну інформацію про виконання встановлених завдань (із зазначенням обсягів витрачених коштів, відсотків виконаних робіт тощо).

**Щорічний звіт за 2014 рік** щодо стану виконання заходів, передбачених планами розвитку морських портів, **складено у довільній формі**, в окремих випадках **без розмежування джерел фінансування заходів та без зазначення обсягу використаних коштів.** Зокрема, у 5 філіях ДП "АМПУ" (Бердянськ, Ізмаїл, Маріуполь, Миколаїв, Рені) **відсутня інформація про обсяг вкладених коштів.**

Фактично, **десять із тринадцяти морських портів у 2014 році не виконали запланованих завдань.** За відсутності контролю з боку Мінінфраструктури оцінка стану досягнення очікуваних результатів

**заходів планів розвитку, як передбачено Стратегію-2038, ДП “АМПУ” не проводилась.**

**Заходи, що здійснювалися морськими портами в рамках виконання планів розвитку протягом I та II кварталів 2015 року, мали лише організаційний характер. Практично реалізація заходів, через відсутність затвердженого фінансового плану, у цей період взагалі не здійснювалась, унаслідок чого станом на 01.10.2015 вони не проведені.**

За аналізом реалізації окремих заходів, передбачених планами розвитку морських портів, встановлено таке.

ДП “АМПУ” протягом періоду, що перевірявся, **взагалі не фінансувало розвиток Херсонського та Усть-Дунайського портів**, які протягом 2014 року стягували та акумулювали на рахунках ДП “АМПУ” портові збори<sup>55</sup>, а розвиток цих портів ДП “АМПУ” **не забезпечило**. При цьому Мінінфраструктури не розробляло жодних методичних рекомендацій щодо принципів та підходів фінансування планів розвитку.

Планом розвитку ДП “Одеський морський порт” за напрямом розвитку інфраструктури морських терміналів передбачено виконання заходу “*Будівництво першої черги (гідротехнічні споруди) контейнерного терміналу на Карантинному молі, за рахунок штучно створеної території*” (далі – проект, захід). Фінансування заходу передбачалося за рахунок коштів ДП “АМПУ” та коштів інвестора. Слід вказати, що цей захід також було віднесено до інфраструктурних проектів у сфері морського транспорту, які виконувалися у 2012-2013 роках за затвердженими<sup>56</sup> Урядом переліками.

Рахунковою палатою у 2014 році проведено аналіз реалізації інфраструктурних проектів у сфері транспорту (*Звіт затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 11.06.2014 № 12-1*). Результати аналізу засвідчили, що прогнозне фінансування цього заходу становило 4935,6 млн гривень. Новим планом реалізації заходу термін його виконання було продовжено на 2 роки (до 2014 року). Водночас у 2014 році Рахункова палата попереджала про те, що і цей термін буде зірваний, адже **плановий показник фінансування на 2013 рік (2038,8 млн грн) не забезпечений**.

Крім того, **в 2014 році з невстановлених причин (експертиза триває) частину конструкції хвилелому було підмито, залізобетонні конструкції просіли і частина споруди зійшла зі штатного місця, що призвело до зупинки будівництва**. У зв'язку з цим новий контейнерний термінал експлуатується без захисного хвилелому, **будівництво якого відновлено лише у жовтні 2015 року**.

Станом на 01.01.2015 **фактичний обсяг коштів**, витрачених на реалізацію заходу, **становив 3201,6 млн грн, або лише 65 відс. планового**

---

<sup>55</sup> За 2014 рік надійшло портових зборів у Херсоні – 64284,9 тис. грн, Усть-Дунайську – 1057,2 тис. гривень.

<sup>56</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 №1329-р, від 01.08.2013 № 563-р.



обсягу. У липні 2015 року рішенням Уряду затверджено відкоригований титул та проект цього заходу (будови), згідно з якими загальна кошторисна вартість будівництва у цінах станом на 01.04.2014 збільшена і становила **5188,8** млн гривень. Строки будівництва подовжено до 2018 року. **Щорічне недофінансування заходу та втрата частини виконаних робіт призвели до збільшення його загальної вартості. Затягування термінів завершення будівництва неминуче призведе до додаткового здорожчання проекту.**

За даними щорічного звіту про виконання планів розвитку морських портів, у 2014 році у двох портах (Білгород-Дністровський та Скадовський) виконувалися днопоглиблювальні роботи з відновлення паспортних глибин. Фактично, обсяг виконаних робіт за 2014 рік по Білгород-Дністровському порту Дністровсько-Лиманського підходу становив **лише 2 відс. планового обсягу**, по Цареградсько-Дністровському морському каналу<sup>57</sup> цього порту – **лише 6,5 відсотка**. На сайті ДП “АМПУ” розміщено інформацію щодо паспортної глибини Дністровсько-Лиманському підходу – **4,5 м**<sup>58</sup>, Цареградсько-Дністровського морського каналу – **5,5 м**<sup>59</sup>. Фактично, відповідно до розпоряджень капітану порту<sup>60</sup> прохідна осадка суден становить **3,0 м та 3,7 м** відповідно. **Отже, в результаті невиконання плану розвитку Білгород-Дністровського морського порту в частині днопоглиблювальних робіт паспортні глибини порту ДП “АМПУ” не забезпечило.**

Крім того, встановлено, що окремі заходи, передбачені планами розвитку морських портів, включались також до інвестиційних планів ДП “АМПУ”, які затверджувалися Мінінфраструктури. У 2013 році Мінінфраструктури затвердило інвестиційний план ДП “АМПУ” на період 2013–2015 років на загальну суму 4990,5 млн грн (*у 2013 році – 1745,4 млн грн, 2014 році – 2314,9 млн грн, 2015 році – 930,2 млн гривень*).

У 2014 році Мінінфраструктури було затверджено інвестиційний план ДП “АМПУ” на період 2014–2016 років на загальну суму 2300,4 млн грн (*у 2014 році – 1235,7 млн грн, 2015 році – 1064,7 млн гривень*). Водночас **звітність про виконання ДП “АМПУ” інвестиційних планів за всіма напрямками не передбачена**. Як наслідок, **Мінінфраструктури не володіє у повному обсязі інформацією про фактичне їх виконання**. За інформацією Мінінфраструктури<sup>61</sup>, ДП “АМПУ” щомісячно подає інформацію щодо стану реалізації інвестиційних проектів.

Крім того, наказом Мінінфраструктури від 15.10.2015 № 409 затверджено інвестиційний план ДП “АМПУ” на період до 2018 року (далі – план до 2018 року). Пунктом 2 вказаного наказу передбачено, що ДП “АМПУ” кожні півроку до 20 числа місяця, наступного за звітним періодом, має звітувати

---

<sup>57</sup> За даними сайтів ДП “АМПУ” глибина каналу становить 5,5 м, Мінінфраструктури – 6,5 метри.

<sup>58</sup> За даними сайту Мінінфраструктури – 5,5 м.

<sup>59</sup> За даними сайту Мінінфраструктури – 6,5 м.

<sup>60</sup> Від 18.09.2015 № 6/15 та від 11.02.2014 № 3/14.

<sup>61</sup> Лист від 04.11.2015 № 5768/27/14-15.

перед Департаментом морського і річкового транспорту щодо реалізації плану до 2018 року. Станом на 01.11.2015 строк подання звітності не настав.

Отже, діяльність ДП “АМПУ” щодо організації виконання планів розвитку морських портів, підготовки пропозицій щодо їх вдосконалення була безрезультативною. Жоден інвестиційний проект у 2014 році ДП “АМПУ” не завершено. Їх виконання за I півріччя 2015 року фактично зірвано.

#### **4. СТАН ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО ПІДПРИЄМСТВА “АДМІНІСТРАЦІЯ МОРСЬКИХ ПОРТІВ УКРАЇНИ”**

##### ***4.1. Аналіз виконання фінансових планів ДП “Адміністрація морських портів України” за 2014 рік та I півріччя 2015 року***

Загальні вимоги до складання фінансової звітності встановлено ст. 11 Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” (далі – Закон № 996)<sup>62</sup>.

Законом № 996 (ст. 6) передбачено, що міністерства відповідно до галузевих особливостей розробляють на базі національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку методичні рекомендації щодо їх застосування. Проте **Мінінфраструктури, в порушення зазначених вимог, методичних рекомендацій щодо морської галузі не розробляло.**

У періоді, що перевірявся, на основі даних бухгалтерського обліку ДП “АМПУ” складалася та подавалася фінансова звітність.

Фінансова звітність підприємства містила: баланс, звіт про фінансові результати, звіт про рух грошових коштів, звіт про власний капітал та примітки до звітів. До фінансової звітності ДП “АМПУ” входили показники діяльності апарату управління підприємства та філій.

Відповідно до частини другої ст. 75 Господарського кодексу України<sup>63</sup> фінансовий план є основним плановим документом державного комерційного підприємства, відповідно до якого підприємство отримує доходи і здійснює видатки, визначає обсяг та спрямування коштів для виконання своїх функцій протягом року відповідно до установчих документів.

Порядком складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки<sup>64</sup> (далі – Порядок № 173) визначено, що контроль за своєчасним складанням фінансових планів підприємств покладено на органи, уповноважені управляти державним майном, тобто Мінінфраструктури.

Пунктом 4 Порядку № 173 визначено, що у термін до 15 червня року, що передує плановому, проект фінплану з пронумерованими, прошнурованими та

---

<sup>62</sup> Закон України від 16.07.1999 № 996.

<sup>63</sup> Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436.

<sup>64</sup> Наказ Міністерства економіки України від 21.06.2005 № 173 (втратив чинність з 03.04.2015).

скріпленими печаткою сторінками подається до Мінінфраструктури. Фактично, з порушенням встановлених термінів ДП “АМПУ” надано проект фінплану на 2014 рік лише у листопаді 2013 року, тобто із затримкою більш ніж на 5 місяців<sup>65</sup>. Аналогічно, проект фінплану на 2015 рік подано у жовтні 2014 року, із затримкою більш ніж на 4 місяці<sup>66</sup>.

ДП “АМПУ” надсилало Мінінфраструктури для розгляду та погодження проекти фінплану на 2014 та 2015 роки, а також запитувану додаткову інформацію до них<sup>67</sup>. Встановлено, що Мінінфраструктури більше 10 разів повертало проекти на доопрацювання підприємству.

Слід зазначити, що згідно з п. 4.4 Інструкції<sup>68</sup> за повернення на доопрацювання фінансового плану підприємству більше одного разу через неврахування ним зауважень Міністерством порушується питання щодо відповідальності керівника згідно з контрактом (включаючи його розірвання) за неякісне формування фінплану. Фактично, Мінінфраструктури позбавило премії Голову ДП “АМПУ” за незабезпечення своєчасного затвердження фінплану на 2014 рік, за результатами роботи у I кв. 2014 року<sup>69</sup>, у жовтні 2014 року, у II кв. 2014 року<sup>70</sup> – лише у вересні 2015 року.

Водночас всупереч умовам розділу 3 контракту<sup>71</sup>, за неналежне виконання обов’язків, Мінінфраструктури не зменшувало та не скасовувало премії керівнику підприємства (Голова Амелін А.М.) у II півріччі 2014 року та протягом 2015 року. За відсутності дієвого контролю з боку Міністерства за своєчасним та якісним складанням фінплану застосовані Міністерством заходи впливу до керівника підприємства були недостатніми.

У свою чергу, Мінінфраструктури неналежним чином аналізувало показники фінансово-господарської діяльності ДП “АМПУ”, надсилаючи проект рішення Уряду та фінансового плану підприємства на 2014 рік на погодження до Мінфіну, Мінекономрозвитку та Мін’юсту.

Зокрема, у проекті фінплану на 2014 рік недотримано вимог рішення Уряду<sup>72</sup> (пп. 2 п. 13) щодо економного і раціонального використання коштів та обмеження витрат ДП “АМПУ”. Проектом фінплану заплановано збільшення витрат на: поточний ремонт основних засобів у 4,8 раза,

<sup>65</sup> Лист ДП “АМПУ” від 21.11.2013 № 2357.

<sup>66</sup> Лист ДП “АМПУ” від 21.10.2014 № 4200.

<sup>67</sup> Листи ДП “АМПУ” щодо проекту фінплану на 2014 рік: від 16.12.2013 № 2838, від 01.04.2014 № 1334, від 14.04.2014 № 1631, від 24.04.2014 № 1780, від 08.07.2014 № 2700, від 31.07.2014 № 3025, від 18.08.2014 № 3251; щодо проекту фінплану на 2015 рік: від 22.01.2015 № 284, від 16.02.2015 № 805, від 24.02.2015 № 944, від 22.04.2015 № 2200, 28.04.2015 № 2317.

<sup>68</sup> Інструкція щодо складання та затвердження фінансових планів, надання звітності про їх виконання підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери управління Міністерства, затверджена наказом Мінінфраструктури від 15.06.2011 № 152.

<sup>69</sup> Наказ Мінінфраструктури від 23.10.2014 № 207-О.

<sup>70</sup> Наказ Мінінфраструктури від 01.09.2015 № 151-О.

<sup>71</sup> Контракт від 22.04.2014 № 25-III.

<sup>72</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 65.

запчастини у **14,5** раза, днопоглиблення каналів та акваторій у **3,3** раза, послуги плавзасобів у **4,1** раза, сировину і основні матеріали – на **48,3** відсотка.

**Значно збільшилися і витрати, які безпосередньо не відносяться до виробничих:** на службові відрядження, зв'язок, юридичні послуги, утримання основних фондів, інших необоротних активів, обслуговування офісної та оргтехніки, утримання, експлуатацію та забезпечення основної діяльності об'єктів соціальної інфраструктури.

*Довідково. Контракт з Головою ДП “АМПУ” погоджено Кабінетом Міністрів України (Віце-прем'єр-міністр України – Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України) листом від 15.04.2014 № 10904/2/1-14 за умови виконання вимог постанови Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 667ро економію державних коштів та недопущення втрат бюджету”.*

В останній редакції проекту фінплану ДП “АМПУ” на 2014 рік усі зауваження Міністерством були враховані, але **недотримання вимог чинного законодавства** при підготовці фінплану **призвело до несвоєчасного його затвердження.**

Під час формування та погодження фінансових планів ДП “АМПУ” на 2014 та 2015 роки **Мінінфраструктури не забезпечено врахування вимог постанови Кабінету Міністрів України<sup>73</sup> щодо обмеження витрат на придбання та утримання легкових автотранспортних засобів.**

Так, фінпланом підприємства на 2014 рік заплановано витрати, пов'язані з утриманням **81 службового автомобіля, у розмірі 14,3** млн грн, або **14,7 тис. грн** на одну машину на місяць. Водночас, **фактичні витрати ДП “АМПУ” у 2014 році становили 15,2** млн грн, тобто утримання одного транспортного засобу збільшено до **15,7 тис. грн на місяць, що перевищує фактичні витрати на місяць за 2013 рік.**

При цьому слід зазначити, що витрати на утримання лише 8 транспортних засобів становили більше 3,0 млн гривень. Зокрема, на утримання автомобіля Тойота Превія (2007 року випуску) витрачено 550,4 тис. гривень. Станом на 08.10.2015 середня ринкова вартість цього автомобіля становить 380,0 тис. гривень<sup>74</sup>. Отже, понесені ДП “АМПУ” витрати у сумі **550,4 тис. грн** лише на утримання цього автомобіля є **економічно недоцільними та завищеними.** Внаслідок неефективних рішень керівника щодо витрат на службові автомобілі державне підприємство **знало необґрунтованих витрат на ці цілі.**

**На 2015 рік заплановано витрати, пов'язані з утриманням 73 службових автомобілів у сумі 14,1** млн грн, тобто витрати на одну машину за місяць становлять **16,1 тис. гривень.** Фактично, за I півріччя **2015 року** середні витрати, пов'язані з використанням службових автомобілів підприємства, збільшилися і становлять **17,1 тис. грн на місяць.**

<sup>73</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 29.11.2006 № 1673.

<sup>74</sup> За даними сайту продажу автомобілів: auto.ria.com.

Отже, незважаючи на зменшення протягом 2014–2015 років кількості службових автомобілів ДП “АМПУ”, видатки на їх утримання не змінилися, а середні витрати на утримання одного транспортного засобу неухильно зростають.

Крім того, до проекту фінплану на 2014 рік ДП “АМПУ” включено капітальні інвестиції на будівництво причалу № 35 (1-3) (Одеська філія) загальною кошторисною вартістю будівництва – 422,3 млн гривень. Водночас **титул будови Кабінетом Міністрів України не затверджено**.

Зауваження до проекту фінансового плану ДП “АМПУ” на 2014 рік надавалися Мінфіном<sup>75</sup>, Мінекономрозвитку<sup>76</sup> та Мін’юстом<sup>77</sup>.

Численні коригування фінансового плану ДП “АМПУ” призвели до того, що Мінінфраструктури з порушенням вимог п. 7 Порядку № 173 надано проект розпорядження на затвердження Урядові із затримкою на 1 рік та 2 місяці<sup>78</sup>. Як наслідок, **фінплан ДП “АМПУ” на 2014 рік не затверджено до 1 вересня 2013 року, що є порушенням вимог ч. 2 ст. 75 Господарського кодексу України**. Фактично, **фінплан ДП “АМПУ” був затверджений лише у листопаді 2014 року<sup>79</sup>**.

Аналогічно, і в 2015 році проект розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження фінансового плану державного підприємства “Адміністрація морських портів України” на 2015 рік” подано на розгляд Уряду у серпні 2015 року, із затримкою більш ніж на 1 рік<sup>80</sup>.

Фактично, **фінансовий план ДП “АМПУ” на 2015 рік був затверджений лише через рік після встановленого Господарським кодексом України терміну, у вересні 2015 року<sup>81</sup>**. Відсутність фінплану унеможливило здійснення капітальних інвестицій, проведення робіт з будівництва, реконструкції та модернізації об’єктів портової інфраструктури. Загалом **за відсутності основного планового документа – фінплану, відповідно до якого підприємство отримує доходи і здійснює видатки, визначає обсяг та спрямування коштів для виконання своїх функцій протягом року, діяльність підприємства фактично паралізована**.

До затвердженого консолідованого фінансового плану на 2014 рік входять 20 філій ДП “АМПУ” (у тому числі *Євпаторійська, Керченська, Севастопольська, Феодосійська та Ялтинська*).

У фінплані на 2014 рік ДП “АМПУ” порівнювало річні планові показники з фактичними даними діяльності підприємства за 6,5 місяців 2013 року шляхом

---

<sup>75</sup> Лист Міністерства фінансів України від 07.07.2014 № 31-06220-10-5/17116.

<sup>76</sup> Листи Мінекономрозвитку від 14.07.2014 № 3111-03/23857-03, від 03.10.2014 № 3111-03/34415-03, від 22.10.2014 № 3111-03/36775-03.

<sup>77</sup> Лист Міністерства юстиції України від 07.08.2014 № 13462-0-33-14/8.2.

<sup>78</sup> Лист Мінінфраструктури від 22.10.2014 № 6378/11/14-14.

<sup>79</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.11.2014 № 1083-р.

<sup>80</sup> Лист Мінінфраструктури від 17.08.2015 № 4267/11/14-15.

<sup>81</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 № 943-р.

простих арифметичних дій, що унеможливиює об'єктивне визначення фінансово-економічних показників на 2014 рік. У другому півріччі 2014 року підприємство не враховувало фінансових показників філій, які були розташовані на території АР Крим та м. Севастополь, у зв'язку з прийняттям рішення щодо закриття морських портів Євпаторії, Керчі, Севастополя, Феодосії та Ялти<sup>82</sup>.

ДП “АМПУ” надавало Мінінфраструктури щоквартальну та річну фінансову звітність за 2014 рік.

Згідно зі звітом про виконання фінансового плану за 2014 рік (Додаток 3) чистий дохід ДП “АМПУ” складається з доходів від:

1) портових зборів – 2706,7 млн гривень. У загальній сумі чистого доходу (4002,3 млн грн) **портові збори фактично становлять 67,6 відс.;**

2) лоцманських послуг – 413,3 млн грн;

3) послуг регулювання суден – 149,6 млн грн;

4) сервітуту, використання причалів, швартових послуг, послуг підрозділів – 732,7 млн гривень.

За результатами аналізу звіту про виконання фінансового плану ДП “АМПУ” за 2014 рік встановлено, що **фактичні показники його виконання не відповідають запланованим**. Водночас ДП “АМПУ” не скористалось правом відповідно до п. 9 Порядку щодо внесення змін до фінансового плану і протягом планового року. **Коригування планових показників жодного разу не ініціювалося**.

Відповідно до вимог постанови<sup>83</sup> Кабінету Міністрів України, суб'єктам господарювання державного сектору економіки до затвердження фінансового плану забороняється здійснювати витрати на капітальні інвестиції (за винятком випадків, рішення щодо яких прийнято Кабінетом Міністрів України). У 2014–2015 роках Кабінет Міністрів України окремих рішень про надання ДП “АМПУ” дозволів здійснювати витрати на капітальні інвестиції до затвердження фінпланів **не приймав**. Як наслідок, ДП “АМПУ” у 2014 році здійснено витрати на капітальні інвестиції у сумі 829,6 млн грн, у тому числі: у I кварталі – 234,6 млн грн, II кварталі – 432,6 млн грн, III кварталі – 162,4 млн грн, до затвердження фінансового плану **в порушення вимог пп. 1 п. 1 вказаного рішення Уряду**. Аналогічне порушення допущено і за I півріччя 2015 року. ДП “АМПУ” до затвердження фінплану на 2015 рік освоєно 13,2 млн грн капітальних інвестицій.

Отже, Мінінфраструктури до затвердження (погодження) річного фінансового плану на поточний рік не забезпечено контроль за здійсненням витрат ДП “АМПУ” у встановленому порядку. Як наслідок, **кошти в сумі 842,8 млн грн використані з порушенням вимог чинного законодавства**.

<sup>82</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 № 578-р.

<sup>83</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 03.10.2012 № 899.

За результатами діяльності у 2014 році ДП “АМПУ”<sup>84</sup> здійснювало коефіцієнтний аналіз показників фінансової діяльності (у співвідношенні фактичних показників відповідного періоду поточного та минулого років). Аудитом встановлено, що ДП “АМПУ” використовувало для коефіцієнтного аналізу показники, розрахункові значення яких не відповідали даним фінансової звітності підприємства. Це призвело до викривлення реальних показників його діяльності.

Наприклад, за даними Звіту про виконання фінансового плану ДП “АМПУ” визначено, що коефіцієнт фінансової стійкості протягом 2014 року підвищився майже у 6 разів (з 2,05 до 11,97). Фактично, у минулому році цей коефіцієнт становив 11,38 замість 2,05. Отже, **зростання коефіцієнта фінансової стійкості було незначним – лише на 0,59 замість шестиразового збільшення, як прозвітовано підприємством.**

За даними того ж звіту, коефіцієнт фінансової незалежності (автономії) підприємства на кінець 2014 року збільшився до 0,92 порівняно із 0,69 на кінець 2013 року. Проте фактично цей коефіцієнт як на кінець 2013 року, так і на кінець 2014 року дорівнював 0,92, тобто не змінився. Отже, **діяльність підприємства за 2014 рік не вплинула на посилення незалежності від позикових джерел та можливість виконувати зовнішні зобов’язання за рахунок власних активів.**

Аналогічно, **практично не змінився коефіцієнт заборгованості**. Згідно з розрахунками, проведеними контрольною групою, фактично цей коефіцієнт на кінець 2013 року становив 0,086 замість 0,7, як вказано ДП “АМПУ” у фінансовій звітності. За 2014 рік цей показник становив 0,08, тобто за 2014 рік **зміцнення фінансового стану підприємства та зменшення його залежності від залучених коштів практично не відбулося.**

Крім того, згідно з розрахунками коефіцієнт зносу основних засобів у 2014 та 2013 роках не змінювався і фактично становив 0,92. **Це свідчить про відсутність позитивної інвестиційної політики ДП “АМПУ” за 2014 рік.**

Незважаючи на те, що фінплан ДП “АМПУ” на 2015 рік не затверджувався, підприємство звітувало перед Мінінфраструктури про хід його виконання. Так, відповідно до звіту про виконання фінплану за I півріччя 2015 року чистий дохід становив 3349,4 млн грн (Додаток 3). Його **зростання порівняно з відповідним періодом 2014 року становить 191,8 відсотка.** Водночас це зростання здебільшого обумовлене зростанням курсу валют у I півріччі 2015 року порівняно з відповідним періодом 2014 року – **в середньому у 2,1 рази**<sup>85</sup>. Основну частку (70,9 відс.) у складі чистого доходу підприємства становлять портові збори, які стягуються у доларах США, а отже, напряму залежать від курсу цієї валюти.

<sup>84</sup> Звіт про виконання фінансового плану ДП “АМПУ” (додаток 2, табл. 3).

<sup>85</sup> Середній курс дол. США розрахунково становить: 2014 рік: I кв. – 8,87 грн, II кв. – 11,7 грн, III кв. – 12,6 грн, IV кв. – 14,46 грн; 2015 рік: I кв. – 21,2 грн, II кв. – 21,6 гривні.

Аналіз показників праці засвідчив, що за I півріччя 2015 року відносно I півріччя 2014 року середньооблікова кількість штатних працівників зменшилась до 8027 ос. (проти 8621 ос.), при цьому витрати на оплату праці збільшилися до 399,7 млн грн (проти 345,6 млн грн), середня заробітна плата одного працівника становить 8298,4 грн (проти 6682,2 гривень).

Станом на 01.07.2015 збільшилася дебіторська заборгованість до 918,9 млн грн, кредиторська – до 593,8 млн гривень.

Крім того, аудитом встановлено, що **адміністративні витрати ДП “АМПУ” постійно зростають**, за 2013 рік вони становили 147,5 млн грн, за 2014 рік – 303,8 млн грн (**збільшилися у 2 рази** порівняно з попереднім роком). На 2015 рік адміністративні витрати заплановані в обсязі 387,1 млн грн, що **на третину більше** факту 2014 року. За I півріччя 2015 року адміністративні витрати становили 158,5 млн гривень.

#### ***4.2. Стан надходження та використання портових зборів***

Фінансування діяльності ДП “АМПУ”, як вже зазначалось, здійснюється за рахунок портових зборів, що справляються відповідно до Закону № 4709, плати за надання послуг та орендної плати, інших незаборонених законодавством джерел. Предметом діяльності підприємства, зокрема, є справляння та цільове використання портових зборів.

Відповідно до ст. 22 Закону № 4709 розміри портових зборів для кожного морського порту встановлюються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, відповідно до затвердженою нею методики. Як було зазначено у розділі 1 Звіту, до створення національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, її функції тимчасово виконує Мінінфраструктури. Встановлено, що **станом на 01.10.2015 Методику розрахунку ставок портових зборів Мінінфраструктури не затверджено**.

Порядок справляння та розміри ставок портових зборів і Порядок обліку та використання коштів від портових зборів затверджено наказом<sup>86</sup> Міністерства.

За даними Міністерства, протягом 2010–2014 років та I півріччя 2015 року підприємствами морського транспорту було нараховано 12959,4 млн грн від різних портових зборів, з яких майже половина припадає на корабельний збір. Питома вага канального збору становила 35,7 відс., маякового – 8,2 відс., причального – 4,4 відс., санітарного – 3,1 відс., якірного – 0,2 відсотка. Інформація про нарахування портових зборів за 2010–2014 роки та за I півріччя 2015 року наведена в Додатках 4 і 5.

У вказаному періоді **найбільші надходження від портових зборів** отримано Южненською філією ДП “АМПУ” – 3451,8 млн грн (28,6 відс. надходжень усіх філій), філією “Дельта-Лоцман” – 2116,8 млн грн (17,5 відс.), Одеською – 1799,2 млн грн (14,9 відс.), Іллічівською –

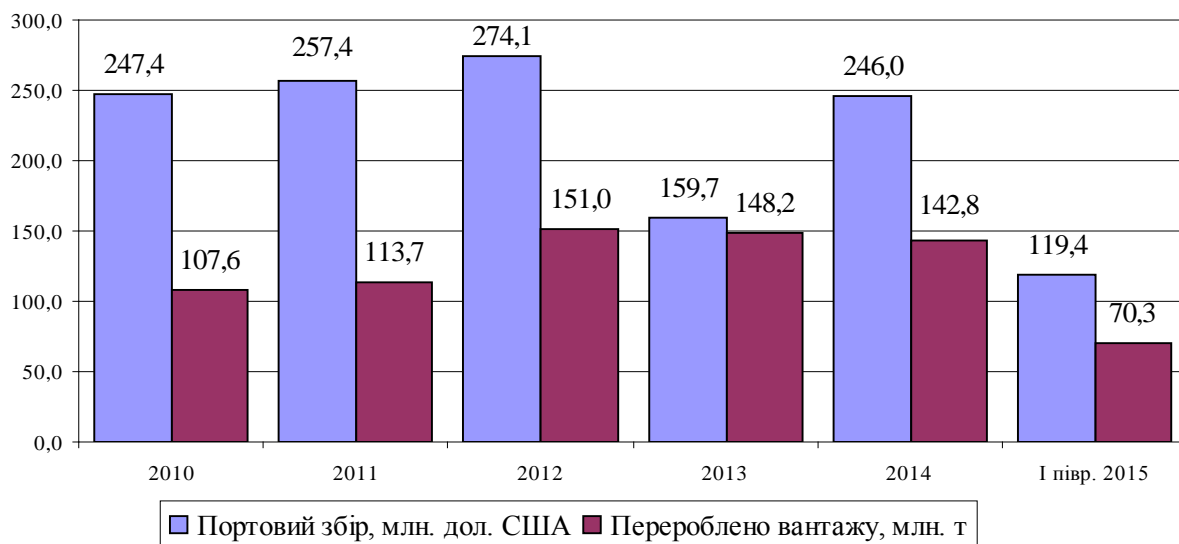
<sup>86</sup> Наказ Мінінфраструктури від 27.05.2013 № 316.



1179,3 млн грн (9,8 відс.), Маріупольською філією – 1048,7 млн грн (8,7 відсотка).

Слід зазначити, що на величину доходів від портових зборів безпосередньо впливає обсяг вантажообігу та валютний курс. Динаміку обсягів переробки вантажів в морських портах та надходжень портових зборів протягом 2010–2014 років та I півріччя 2015 року наведено в діаграмі нижче.

Діаграма



Дані діаграми свідчать про те, що **обсяги переробки вантажів** 18 морськими торговельними портами України **протягом 2010–2012 років збільшилися на 40,3 відс.**, з 107,6 млн тонн до 151,0 млн тонн. Водночас портові збори підвищилися на 10,8 відс., з 247,4 млн дол. США до 274,1 млн дол. США.

У **2013–2014 роках обсяги переробки вантажів зменшилися**. Одночасно в цей період зменшилися і **надходження від портових зборів**. У 2013 році обсяг переробки вантажів становив **98,1 відс.** обсягу за 2012 рік, у 2014 році – **94,6 відсотка**. Надходження коштів від портових зборів у 2013 році порівняно із 2012 роком зменшилися до **58,3 відс.**, тобто майже наполовину; у 2014 році – до **89,7 відсотка**. Відсутність матеріалів у повному обсязі унеможливила проведення аналізу щодо невідповідності обсягів вантажопереробки та надходжень портових зборів у 2013 році. За інформацією фахівців галузі, в середньому переробка 1 тонни вантажу становить 1,5–2 дол. США портових зборів.

Разом з тим **негативною є динаміка сплати до державного бюджету різних податків ДП “АМПУ”** у період з 2013 року до I півріччя 2015 року. За результатами аналізу інформації, наданої Мінінфраструктури, у 2014 році було сплачено 1370,2 млн гривень. Цей показник є **найменшою сумою з 2010 року**.

Крім того, результати діяльності морських портів свідчать про **незначне зниження переробки вантажів державними стивідорними підприємствами на причалах ДП “АМПУ”**. При цьому **обсяги переробки приватних**

**стивідорних компаній як на причалах ДП “АМПУ”, так і на власних причалах зростають.** Зокрема, у 2013 році питома вага вантажопереробки державними стивідорними підприємствами в загальному обсязі вантажо-переробки становила 37 відс., у 2014 році та за I півріччя 2015 року – по 35 відсотків. Водночас приватними стивідорними компаніями на власних причалах та причалах ДП “АМПУ” у 2013 році перероблено 63 відс. загального обсягу вантажів, у 2014 році – 66 відс., за I півріччя 2015 року – 64 відсотка.

Відповідно до Порядку обліку та використання коштів від портових зборів (п 1.3) використання коштів від портових зборів допускається виключно за їх цільовим призначенням.

За даними Міністерства у 2010–2014 роках та I півріччі 2015 року було **використано 12073,1 млн грн** отриманих портових зборів, з яких третина спрямована на: будівництво об’єктів портової інфраструктури та придбання основних засобів – 4263,0 млн грн (35,3 відс.), утримання підприємств морського транспорту – 3951,0 млн грн (32,7 відс.), ще 3859,1 млн грн (32,0 відс.) – на сплату податку на прибуток.

*Довідково. Міністерством надано до перевірки зведені Звіти про кошти, отримані від портових зборів, та їх використання і Звіти про цільове використання портових зборів за видами портових зборів та в розрізі філій, які сформовано за даними “Інформаційно-аналітичної логістичної системи морського і річкового транспорту”.*

Отже, на **розвиток морської інфраструктури спрямовується лише третина коштів**, отриманих від портових зборів. Це не дає можливості **повною мірою розвиватися морським портам.** Слід вказати, що на недостатнє фінансування будівництва об’єктів портової інфраструктури за останні два роки впливає несвоєчасне затвердження фінпланів підприємства (підпункт 4.1 розділу 4 Звіту).

У структурі витрат на утримання підприємств морського транспорту найбільша питома вага припадає на загальновиробничі, адміністративні та інші витрати – 61,5 відс. загального обсягу витрат на утримання підприємств.

Встановлено, що у 2015 році згідно зі штатним розписом апарату управління ДП “АМПУ”<sup>87</sup> передбачено місячний фонд у сумі 1997,3 тис. грн на посадові оклади, або тарифні ставки 151,5 шт. од., що в середньому становить **13140 грн на місяць.** При цьому, згідно зі звітом з праці<sup>88</sup>, середня заробітна плата (оклади, надбавки, премії та ін. доплати) усіх 7901 працюючих на підприємстві становить 10122,0 гривень. Отже, **зі створенням ДП “АМПУ” видатки на утримання його адміністрації незрівнянно підвищилися.**

Слід зазначити, що **Мінінфраструктури не здійснює дієвий контроль за надходженням та цільовим використанням коштів від портових зборів.** Встановлено, що до створення ДП “АМПУ” залишки невикористаних у поточному році коштів від портових зборів накопичувалися і становили на

<sup>87</sup> Штатний розпис апарату управління ДП “АМПУ” затверджено наказом Голови від 20.05.2015 № 156 к.

<sup>88</sup> Звіт з праці за січень-червень 2015 року ДП “АМПУ” (форма № 1-ПВ).

01.01.2010 – **804,9 млн грн**, на 01.01.2011 – **844,9 млн грн**, на 01.01.2012 – **905,8 млн грн**, на 01.01.2013 – **26,6 млн гривень**. **За час існування ДП “АМПУ” навпаки, залишків коштів від портових зборів, за даними Мінінфраструктури, не було, їх значення фактично були від’ємними: станом на 01.01.2014 – мінус 602,8 млн грн, на 01.01.2015 – мінус 247,7 млн гривень.** Пояснення щодо від’ємних значень Мінінфраструктури на запит контрольної групи Рахункової палати не надано, що унеможливило належний аналіз зазначеного факту.

Аудитом встановлено, що у 2014 році та за I півріччя 2015 року **кошти, отримані від портових зборів, розподілялися ДП “АМПУ” в умовах методологічної невизначеності.** Так, **ряд філій отримували кошти в обсягах, які в разі перевищували їх надходження,** зокрема, Одеська філія ДП “АМПУ” (2013 рік – у 2,8 раза, 2014 рік – на 19,6 млн грн); Южненська філія (2013 рік – у 2,4 раза).

Водночас інші філії стягують портові збори, а кошти на їх розвиток виділялись ДП “АМПУ” у **значно менших розмірах.** Зокрема, Ізмаїльською філією ДП “АМПУ” (2013 рік – 19,1 відс. нарахованих сум портових зборів, 2014 рік – 13,6 відс.); Іллічівською філією (2013 рік – 52,6 відс., 2014 рік – 55,1 відс.); Маріупольською філією (2013 рік – 55,6 відс., 2014 рік – 59,5 відс.); Херсонською філією (2013 рік – 86,2 відс., 2014 рік – 67,1 відсотка). Як наслідок, **більшістю з морських портів (10 із 13) заходи, передбачені планами їх розвитку, протягом 2014 року та I півріччя 2015 року залишилися нереалізованими.**

Під час проведення контрольного заходу Міністром інфраструктури України (Пивоварський А.) видано окреме доручення<sup>89</sup> ДП “АМПУ” при плануванні капітальних витрат на наступний рік, джерелом фінансування яких є прибуток, опосередковано пов’язаний з отриманням каналним та корабельним портовими зборами, керуватися принципом пропорційності витрат отриманим доходам, принципом адресності та цільового характеру. Щорічно розглядати можливість виділення коштів на утримання та цільове фінансування капітального характеру тих об’єктів (канал, акваторія тощо), за проходження якими стягувалися портові збори не менше 70 відс. їх загальної середньорічної суми, розрахованої за попередні три роки.

## ВИСНОВКИ

**1. Міністерство інфраструктури України як головний орган виконавчої влади щодо формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері морського транспорту та Уповноважений орган управління державним підприємством “Адміністрація морських портів України” у 2014 році та протягом I півріччя 2015 року виконувало свої функціональні повноваження не в повному обсязі, а в окремих випадках**

---

<sup>89</sup> Від 14.08.2015 № 759/27/11-15.

неналежно. За цей період **Колегія Міністерства жодного разу не розглядала питання діяльності ДП “АМПУ”.**

**Всупереч ст. 6 Закону України “Про управління об’єктами державної власності” контроль Мінінфраструктури за виконанням статутних завдань ДП “АМПУ”, інвестиційних планів у повному обсязі не здійснювався. Моніторинг фінансової діяльності, зокрема виконання показників фінансових планів ДП “АМПУ”, проводився недостатньо. Заходи для поліпшення роботи підприємства взагалі не вживалися.**

**Численні реорганізації і ліквідація такого структурного підрозділу Міністерства, як департамент морського та річкового транспорту, який визначає і забезпечує реалізацію державної політики у сфері морського транспорту, спричинили відплив кваліфікованих кадрів. У результаті незадовільної кадрової політики на сьогодні кількісний склад департаменту недостатній для ефективного виконання функцій і завдань, визначених у положенні про департамент.**

**2. Всупереч Закону України “Про морські порти України” реформування морської транспортної інфраструктури не проведено. Створення адміністрації морських портів України – державного підприємства, що мало забезпечувати функціонування морських портів, утримувати та використовувати об’єкти портової інфраструктури державної форми власності, не підвищило ефективності використання державного майна в морських портах. На сьогодні державні стивідорні підприємства, що залишилися після реорганізації 2013 року, поступово втрачають обсяги переробки вантажів. При цьому обсяги переробки приватних стивідорних компаній як на власних причалах, так і на причалах ДП “АМПУ” постійно зростають. Результати господарської діяльності ДП “АМПУ”, яке виявилось “надбудовою” в морських портах, свідчать про недостатність ефективного менеджменту.**

**Не досягнуто одного із законодавчих принципів функціонування та розвитку морських портів – розмежування функцій забезпечення безпеки мореплавства та нагляду (контролю) за безпекою. Умови і механізми для залучення інвестицій не створені. Не виконано зобов’язань, що випливають із членства України у Міжнародній морській організації (ІМО). Як наслідок, через несплату членських внесків Україну було тимчасово позбавлено права голосу в цій організації.**

**3. Нормативно-правове регулювання окремих питань діяльності морських портів і Мінінфраструктури як уповноваженого органу управління ДП “АМПУ” недосконале. Норми Закону України “Про морські порти України” щодо прийняття нормативно-правових актів, а також інших правових документів, спрямованих на його реалізацію, виконано Кабінетом Міністрів України, Мінінфраструктури та ДП “АМПУ” лише частково. Межі території кожного морського порту не визначено, зміни до меж акваторії не**

**внесено. Зводи звичаїв** морського порту, які встановлюють правила надання послуг, обслуговування суден і пасажирів, **видано лише щодо семи із тринадцяти портів.** Обов'язкові постанови, що визначають специфіку кожного порту, **всупереч розділу VI прикінцевих положень вказаного Закону не прийнято.** **Методика** розрахунку ставок портових зборів, передбачена ст. 22 Закону України “Про морські порти України”, **Мінінфраструктури не затверджена.**

**Окремі нормативно-правові документи не приведено у відповідність із вимогами чинного законодавства.** **Зміни до Переліку** об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, затвердженого Законом України від 07.07.99 № 847-XIV, **та до Переліку** підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Міністерства, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.12.2004 № 1734, у частині включення до них новоствореного ДП “АМПУ” та виключення неіснуючих підприємств морського транспорту, що реорганізовані в 2013 році, **протягом двох років не внесено.** Як наслідок, **одне з головних повноважень Мінінфраструктури,** визначених ст. 13 Закону України “Про морські порти України”, – забезпечення нормативно-правового регулювання у сфері портової діяльності – **в повному обсязі не виконується.**

**4. Система внутрішнього контролю Мінінфраструктури,** яка повинна забезпечувати об'єктивність і незалежність висновків і рекомендацій, запобігати фактам незаконного та неефективного використання державних коштів, виникненню помилок чи недоліків у діяльності Міністерства, а також підприємств галузі, **практично не діяла.**

**Всупереч вимогам ст. 6 Закону України “Про управління об'єктами державної власності” Мінінфраструктури не забезпечило проведення щорічних аудиторських перевірок ДП “АМПУ”, а також проведення ревізії фінансово-господарської діяльності ДП “АМПУ” після зміни керівника.** **Планами діяльності управління аудиту та контролю Міністерства на 2014 рік і I півріччя 2015 року навіть не передбачалось проведення контрольних заходів на цьому підприємстві та в його філіях.** За результатами двох позапланових аудитів окремих питань діяльності Миколаївської філії ДП “АМПУ” встановлено порушення ведення бухгалтерського обліку та звітності.

**Щорічне недофінансування інфраструктурного проекту “Будівництво першої черги (гідротехнічних споруд) контейнерного терміналу на Карантинному молі, за рахунок штучно створеної території” (Одеський порт) призвело до неодноразового збільшення терміну будівництва.** Виконання проекту спочатку було продовжено до 2014 року, нині – до 2018 року. **Це спричинило зростання кошторисної вартості будівництва у цінах станом на 01.04.2014 до 5,2 млрд гривень.**

Крім того, у **2014 році** за невстановлених причин (експертиза триває) частину конструкції хвилелома було підміто, залізобетонні конструкції

просіли і частина споруди зійшла зі штатного місця, що призвело до зупинки будівництва. У зв'язку з цим новий контейнерний термінал експлуатується без захисного хвилелюма, будівництво якого відновлено лише у жовтні 2015 року.

**5. Державні цільові програми, які б передбачали розвиток морських портів, у 2014 році та I півріччі 2015 року були відсутні. Програма розвитку морського та річкового транспорту, визначена Транспортною стратегією України на період до 2020 року, що схвалена Кабінетом Міністрів України ще у 2010 році, Мінінфраструктури не розроблена. У результаті не задіяно законодавчої норми фінансування певних напрямів діяльності, зокрема модернізації, ремонту, реконструкції та будівництва гідротехнічних споруд, інших об'єктів портової інфраструктури за рахунок коштів державного бюджету. У цей період Мінінфраструктури та ДП “АМПУ” пропозицій щодо фінансування зазначених напрямів коштом державного бюджету до Мінфіну не надавали.**

**6. Аналіз управління фінансово-господарською діяльністю ДП “АМПУ”, який проведено на підставі фінансових планів і планів розвитку портів, засвідчив невиконання визначених цілей і завдань. Показники прибутковості підприємства не виправдовують доцільності його створення. Чистий прибуток ДП “АМПУ” за 2014 рік становив 1,5 млрд грн проти 1,8 млрд грн чистого прибутку 18 морських торговельних портів і ДП “Дельта-Лоцман” за 2012 рік. У 2014 році ДП “АМПУ” до бюджету сплачено 1,4 млрд грн, що є найменшою сплатою податків і платежів підприємствами морського транспорту з 2010 року.**

**Зростання чистого доходу за I півріччя 2015 року порівняно з відповідним періодом 2014 року здебільшого обумовлене зростанням курсу валют (у середньому у 2,1 раза). Основну частку (70,9 відс.) у складі чистого доходу підприємства становлять портові збори, які справляються у доларах США, а отже, безпосередньо залежать від курсу цієї валюти.**

**Обсяги переробки вантажів і надходження коштів від портових зборів зменшилися порівняно з 2012 роком. Так, у 2013 році обсяг переробки вантажів знизився до 98,1 відс., у 2014 році – до 94,6 відсотка. Одночасно у цей період зменшилися і надходження від портових зборів: у 2013 році – до 58,3 відс.; у 2014 році – до 89,7 відсотка.**

**Інвестиційна політика ДП “АМПУ” за 2014 рік і I півріччя 2015 року не мала позитивного результату. Капітальні інвестиції за 2014 рік виконано лише на 78,3 відсотка. Станом на 01.09.2015 виконання плану капітальних інвестицій фактично зірвано.**

**Витрати на утримання апарату управління ДП “АМПУ” постійно зростають. При середній заробітній платі працівників ДП “АМПУ” 10,1 тис. грн лише посадовий оклад (тарифна ставка) апарату управління в середньому становить 13,1 тис. грн на місяць.**

**7. Мініфраструктури не забезпечено своєчасного затвердження фінансових планів ДП “АМПУ” на 2014 і 2015 роки. Численні коригування фінпланів призвели до порушення Мініфраструктури вимог ст. 75 Господарського кодексу України, Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансових планів державних підприємств, затвердженого наказом Мінекономіки від 21.06.2005 № 173, і Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб’єкта господарювання державного сектору економіки, затвердженого наказом Мінекономрозвитку від 02.03.2015 № 205. Затвердження фінансових планів підприємства здійснювалися із затримками на рік і більше, що суперечить законодавчо встановленому терміну.**

**За відсутності належного контролю з боку Мініфраструктури, ДП “АМПУ” не виконувало вимог постанови Кабінету Міністрів України від 29.11.2006 № 1673 щодо обмеження витрат на придбання та утримання легкових автотранспортних засобів. Витрати лише на утримання одного автомобіля Тойота Превія (2007 рік випуску) у 2014 році становили 550,4 тис. грн, що перевищує його ринкову вартість на 170,4 тис. гривень. Як наслідок, витрати ДП “АМПУ” були необґрунтованими.**

**8. ДП “АМПУ” формувало фінплан на 2014 рік з порушенням вимог чинного законодавства та фактично на власний розсуд. Без затвердженого Урядом титулу будови ДП “АМПУ” було включено до плану капітальних інвестицій із будівництва причалу № 35 (1-3).**

**У порушення вимог пп. 1 п. 1 постанови Кабінету Міністрів України від 03.10.2012 № 899 ДП “АМПУ” до затвердження фінансових планів здійснювало витрати на капітальні інвестиції. Це призвело до використання 842,8 млн грн з порушенням вимог чинного законодавства.**

**9. В умовах методологічної невизначеності кошти, отримані від портових зборів, розподілялися ДП “АМПУ” між філіями фактично в ручному режимі. Цілий ряд філій отримували кошти в обсягах, що в багато разів перевищували їх надходження. Водночас інші філії, навпаки, стягуючи портові збори, отримували кошти на розвиток у значно менших розмірах. При цьому ДП “АМПУ” не забезпечено розвитку цих портів. Як наслідок, заходи, передбачені планами розвитку морських портів, які є підґрунтям для реалізації Стратегії розвитку морських портів України на період до 2038 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 № 548-р, у 2014 році у повному обсязі не реалізовані.**

**Заходи, що здійснювалися морськими портами в рамках виконання планів розвитку протягом I півріччя 2015 року, мали лише організаційний характер. Практична реалізація заходів через відсутність затвердженого фінансового плану в цей період взагалі не здійснювалась. Отже, станом на 01.10.2015 заходи не були виконані.**

**Діяльність ДП “АМПУ” з організації виконання планів розвитку морських портів, підготовки пропозицій щодо їх вдосконалення безрезультативна. За відсутності належного контролю з боку Міністерства оцінка стану досягнення очікуваних результатів виконання планів розвитку портів, як передбачено Стратегією розвитку морських портів України на період до 2038 року, ДП “АМПУ” не здійснювалася.**

**Щорічний звіт за 2014 рік про стан виконання заходів, передбачених планами розвитку морських портів, складено у довільній формі, в окремих випадках звіт не містить розмежування джерел фінансування заходів і обсягів використаних коштів.**

## **ПРОПОЗИЦІЇ**

1. Поінформувати за результатами аудиту ефективності виконання Міністерством інфраструктури України повноважень з управління стратегічними об'єктами державної власності, які закріплені за державним підприємством “Адміністрація морських портів України” Верховну Раду України та запропонувати розглянути результати аудиту на засіданні профільного комітету.

2. Надіслати відомості про результати аудиту ефективності виконання Міністерством інфраструктури України повноважень з управління стратегічними об'єктами державної власності, які закріплені за державним підприємством “Адміністрація морських портів України”, у формі рішення Рахункової палати Кабінету Міністрів України (у тому числі в частині виконання вимог п. 1 розділу “Зовнішній аудит” Додатка 1 Меморандуму про взаєморозуміння між Україною як Позичальником та Європейським Союзом як Кредитором і Кредитної угоди між Україною як Позичальником і Національним банком України як Фінансовим агентом Позичальника та Європейським Союзом як Кредитором (щодо отримання Україною макрофінансової допомоги Європейського Союзу у сумі до 1 млрд 800 млн євро) та запропонувати:

2.1. Забезпечити виконання вимог Закону України “Про морські порти України” щодо розмежування функцій забезпечення безпеки мореплавства та нагляду (контролю) за безпекою в морських портах;

2.2. Вжити заходів щодо визначення меж територій та внесення змін до меж акваторій морських портів;

2.3. Визначити порядок та умови укладання договорів, на підставі яких здійснюється компенсація інвестицій, внесених суб'єктами господарювання у стратегічні об'єкти портової інфраструктури;

2.4. Внести зміни до Переліку підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Міністерства інфраструктури, який затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.03.2011 № 265-р, з метою його актуалізації;



2.5. Забезпечити внесення змін до Переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, з метою збереження у державній власності стратегічних об'єктів портової інфраструктури морських портів;

2.6. Zobov'язati Mininfrastruktury vzhiti zakoniv shodo vidannya Zvodiv zvychayv morskykh portiv ta pryynyattya Obov'язkovykh postanov po morskykh portax.

3. Надіслати Міністерству інфраструктури України рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту і рекомендувати:

3.1. З метою підвищення ефективності функціонування морських портів розробити комплекс заходів щодо реорганізації ДП "АМПУ";

3.2. Подати на затвердження Кабінету Міністрів України погоджений із заінтересованими органами проект постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку та умов укладання договорів, на підставі яких здійснюється компенсація інвестицій, внесених суб'єктами господарювання у стратегічні об'єкти портової інфраструктури";

3.3. Подати на затвердження Кабінету Міністрів України проект змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.03.2011 № 265-р, яким затверджено Перелік підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Міністерства інфраструктури, з метою його актуалізації;

3.4. Забезпечити функціонування структурного підрозділу Міністерства, який формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері морського транспорту, в кількості, достатній для ефективного виконання функцій та завдань, передбачених Положенням;

3.5. Розробити механізм контролю за виконанням планів розвитку та інвестиційних планів морських портів;

3.6. Розробити на базі національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку методичні рекомендації щодо їх застосування у морській галузі;

3.7. Забезпечити контроль за своєчасним складанням фінансових планів підприємств морського транспорту та їх відповідності вимогам чинного законодавства;

3.8. До створення національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, забезпечити виконання повноважень щодо здійснення контролю за цільовим використанням портових зборів;

3.9. Затвердити Методику розрахунку ставок портових зборів;

3.10. Забезпечити належне функціонування системи внутрішнього контролю Міністерства;

3.11. Вжити заходів щодо усунення виявлених недоліків і порушень.