



РАХУНКОВА ПАЛАТА УКРАЇНИ

вул. М. Коцюбинського, 7, м. Київ, 01601, тел. (044) 234-95-65, 234-10-41, факс (044) 226-33-82
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua

21.12.2015 № 04-2583

На № _____ від _____

Заступнику Міністра
інфраструктури України

Васькову Ю. Ю.

Щодо результатів аудиту ефективності

Шановний Юрію Юрійовичу!

Рахункова палата затвердила 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".

Відповідно до статей 35 і 36 Закону України від 02.07.2015 № 576-VIII "Про Рахункову палату" надсилаємо Звіт і рішення Рахункової палати (додаються) для розгляду.

Про результати розгляду рішення, заплановані та вжиті у зв'язку з цим заходи просимо поінформувати Рахункову палату у місячний термін з дня його одержання згідно із Законом України "Про Рахункову палату".

Додаток: на 52 арк.

З повагою

Голова

Р.М.Магута



РАХУНКОВА ПАЛАТА

Р І Ш Е Н Н Я

від 27 жовтня 2015 року № 7-2

м. Київ

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”

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України “Про Рахункову палату” розглянуто 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”. За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

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 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 вплив кваліфікованих кадрів. У результаті незадовільної кадрової політики на сьогодні кількісний склад департаменту недостатній для ефективного виконання функцій і задач, 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 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 хвилелома, 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. Мінінфраструктури не забезпечено своєчасного затвердження фінансових планів ДП "АМПУ" на 2014 і 2015 роки. Численні коригування фінпланів призвели до порушення Мінінфраструктури 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 Мінінфраструктури, 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 отримував 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.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. 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" затвердити.

2. Кабінету Міністрів України рекомендувати:

- забезпечити виконання вимог Закону України "Про морські порти України" щодо розмежування функцій забезпечення безпеки мореплавства та нагляду (контролю) за безпекою в морських портах;

- вжити заходів щодо визначення меж територій і внесенням змін до меж акваторій морських портів;

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

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

- забезпечити внесення змін до Переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, затвердженого Законом України від 07.07.99 № 847-XIV, з метою збереження у державній власності стратегічних об'єктів портової інфраструктури морських портів;

- зобов'язати Мінінфраструктури вжити заходів щодо видання зводів звичаїв морських портів та прийняття обов'язкових постанов по морських портах.

3. Міністерству інфраструктури України рекомендувати:

- з метою підвищення ефективності функціонування морських портів розробити комплекс заходів з реорганізації ДП "АМПУ";

- подати на затвердження Кабінету Міністрів України погоджений із зацікавленими 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";

- 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;

- забезпечити функціонування структурного підрозділу Міністерства, який формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері морського транспорту, в кількості, достатній для ефективного виконання функцій і завдань, передбачених відповідним положенням;

- розробити механізм контролю за виконанням планів розвитку та інвестиційних планів морських портів;

- розробити на базі національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку методичні рекомендації для їх застосування у морській галузі;

- забезпечити контроль за своєчасним складанням фінансових планів підприємств морського транспорту та їх відповідністю вимогам чинного законодавства;

- до створення національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, забезпечити виконання повноважень із здійснення контролю за цільовим використанням портових зборів;

- затвердити Методику розрахунку ставок портових зборів;

- забезпечити належне функціонування системи внутрішнього контролю Міністерства;

- вжити заходів щодо усунення виявлених недоліків і порушень.

4. Надіслати рішення Рахункової палати та 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" Міністерству інфраструктури України.

5. 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.

6. Поінформувати Верховну Раду України 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", і запропонувати розглянути їх на засіданні профільного комітету.

7. Рішення Рахункової палати, Звіт про результати аудиту та результати його розгляду об'єктом контролю оприлюднити на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

8. Контроль за виконання цього рішення покласти на члена Рахункової палати Зарембу І.М.

Голова Рахункової палати

Р.М.Магута