



РАХУНКОВА ПАЛАТА

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

18.01.2017 № 03-89

На № _____ від _____

Міністру екології та природних
ресурсів України

Семераку О.М.

Щодо результатів державного
зовнішнього фінансового контролю

Шановний Остапе Михайловичу!

Рахункова палата розглянула Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на виконання робіт у сфері поводження з радіоактивними відходами неядерного циклу, будівництво пускового комплексу "Вектор" та експлуатацію його об'єктів.

Згідно із статтями 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" надсилаємо рішення Рахункової палати від 20.12.2016 № 27-4 та Звіт для відповідного реагування.

Про результати розгляду рішення Рахункової палати, заплановані та вжиті заходи просимо поінформувати в місячний строк, як визначено Законом України "Про Рахункову палату".

Додаток: на 62 арк.

З повагою

Т. в. п. Голови

О.С. Яременко



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 20 грудня 2016 року № 27-4

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на виконання робіт у сфері поводження з радіоактивними відходами неядерного циклу, будівництво пускового комплексу "Вектор" та експлуатацію його об'єктів

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на виконання робіт у сфері поводження з радіоактивними відходами неядерного циклу, будівництво пускового комплексу "Вектор" та експлуатацію його об'єктів.

За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Міністерством екології та природних ресурсів України як головним розпорядником бюджетних коштів та Державним агентством України з управління зоною відчуження як розпорядником бюджетних коштів нижчого рівня в період 2014–2015 років і I півріччя 2016 року на виконання робіт у сфері поводження з радіоактивними відходами неядерного циклу, будівництво комплексу "Вектор" та експлуатацію його об'єктів (КПКВК 2408090) використано 144,0 млн грн, або 92,1 відс. спрямованого обсягу (156,4 млн гривень). При цьому 82 відсотки обсягу бюджетних коштів використано лише за одним напрямом – оплата праці з нарахуваннями.

Як наслідок, через відсутність капітальних видатків державного бюджету на виконання Загальнодержавної цільової екологічної програми поводження з радіоактивними відходами ризику невиконання окремих її заходів (кінцевий термін виконання програми – 31.12.2017) є високими, зокрема:

1.1. Через відсутність належних обсягів фінансування (у 2014–2015 роках і I півріччі 2016 року на будівництво об'єктів I черги проекту комплексу виробництв "Вектор" (завдання 1 програми) використано лише 0,5 млн грн (з початку будівництва – 205 млн грн) ризику незавершення будівництва та невведення в експлуатацію комплексу залишаються високими.

При цьому готовність сховищ та окремих об'єктів інфраструктури,

спорудження яких фактично розпочато у 1998 році (скоригована вартість I черги проекту відповідно до наказу ДАЗВ від 24.05.2016 № 58 "Про затвердження проекту першої черги комплексу "Вектор" становить 303,6 млн грн (об'єкти інфраструктури та два сховища загальною потужністю 19,2 тис. м³ і тривалістю завершення будівництва 16,5 місяців, тобто фактично до завершення терміну програми), – від 75 до 95 відсотків. Водночас аудит засвідчив, що первинна вартість будівництва комплексу за проектом, затвердженим у 1997 році, становила 540,6 млн грн (56 сховищ, загальна потужність яких 500 тис. м³, тривалість будівництва – 48 місяців (4 роки), тобто до 2002 року).

Як наслідок, у зв'язку з відсутністю додаткових потужностей для зберігання радіоактивних відходів неядерного циклу окремі сховища спеціалізованих комбінатів, які забезпечують збір і тимчасове зберігання на закріплених за ними територіях радіоактивних відходів неядерного циклу, є заповненими, що посилює ризики виникнення надзвичайних ситуацій і негативного впливу іонізуючого випромінювання на населення та навколишнє середовище.

1.2. На сьогодні лише на стадії проектування сховище для проміжного зберігання високоактивних радіоактивних відходів, що повертатимуться з Російської Федерації після переробки відпрацьованого ядерного палива українських атомних електростанцій, проектування, будівництво та експлуатація якого передбачені заходами Загальнодержавної цільової екологічної програми поводження з радіоактивними відходами (завдання 3 програми, II черга проекту комплексу виробництв "Вектор").

Проведеним аудитом встановлено, що станом на 01.11.2016 за цим напрямом здійснено роботи з підготовки та затвердження техніко-економічного обґрунтування (ТЕО) будівництва сховища (вартість експертизи ТЕО становила 0,1 млн грн і у зв'язку з відсутністю коштів державного бюджету була сплачена ДСП "ЦППРВ" за рахунок коштів, що надійшли від господарської діяльності підприємства). Проект ТЕО подано на експертизу.

Крім того, зростають ризики неприйняття з 01.01.2018 відходів на зберігання, у зв'язку з чим, за оцінкою Національної атомної енергогенеруючої компанії "Енергоатом", додаткові витрати, пов'язані, зокрема, зі сплатою штрафних санкцій, у 2018 році становитимуть близько 20 млн дол. США.

1.3. Через недостатнє фінансування з державного бюджету заходів з переоснащення спецкомбінатів ДК "УкрДО "Радон", які було збудовано ще у 60-х роках минулого століття, також є ризики негативного впливу іонізуючого випромінювання на населення та навколишнє середовище.

При цьому неналежне виконання заходів, передбачених програмою (завдання 5), зокрема щодо ліквідації наслідків радіаційної аварії на сховищах № 5, 6 і 7 пункту захоронення радіоактивних відходів ДСП "Київський ДМСК", яка сталася у 1993 році, призвело до чергового забруднення навколишнього середовища (у березні 2016 року радіоактивна речовина з вмістом тритію, що була переміщена зі сховищ № 5 і 6 до сховища № 14, через розгерметизацію останнього потрапила до навколишнього середовища).

1.4. Недостатніми є й заходи з вилучення радіоактивних відходів та їх

подальшого перевезення і перезахоронення в централізованих сховищах комплексу "Вектор". Так, аудитом встановлено, що станом на 01.11.2016 зі сховищ ДСП "Харківський ДМСК" вилучено 1,1 відс. наявних радіоактивних відходів, а ДСП "Київський ДМСК", ДСП "Дніпропетровський ДМСК" і ДСП "Харківський ДМСК" – 0,1 відс. наявних у них джерел іонізуючого випромінювання.

1.5. Умови функціонування Головного інформаційно-аналітичного центру Державної корпорації "Українське державне об'єднання "Радон", який здійснює ведення Державного реєстру радіоактивних відходів, Державного кадастру сховищ радіоактивних відходів, переліку місць тимчасового зберігання радіоактивних відходів, а також узагальнення результатів державної інвентаризації радіоактивних відходів, не забезпечують надійності збереження наявної інформації. При цьому резервна копія існуючої бази даних іншим установам чи організаціям не передавалася, а ведення паперових версій реєстру та кадастру не здійснювалося, оскільки це не було передбачено.

2. Міністерство екології та природних ресурсів у 2014–2015 роках фактично самоусунулося від здійснення контролю у сфері поводження з радіоактивними відходами, у результаті чого:

- у планах роботи, затверджених Мінприроди на 2014–2016 роки, питання, що стосуються діяльності у сфері поводження з радіоактивними відходами (у тому числі неядерного циклу), відсутні. При цьому аудит засвідчив, що за останні п'ять років на виконання заходів Загальнодержавної цільової екологічної програми поводження з радіоактивними відходами, крім коштів державного бюджету, спрямовувалася й міжнародна технічна допомога (близько 1,4 млрд грн);

- за підсумками виконання у 2015 році бюджетної програми за КПКВК 2408090 касові видатки перевищили на 0,4 млн грн планові показники паспорта цієї програми, оскільки Мінприроди не привело ці показники у відповідність із погодженими ним планами заходів;

- Державне агентство з управління зоною відчуження протягом 2014–2015 років і I півріччя 2016 року 293 дні функціонувало без призначеного керівника. При цьому з квітня 2015 року вакантними є всі посади заступників керівника ДАЗВ, що не сприяє своєчасності та повноті прийняття управлінських рішень і забезпеченню належного внутрішнього контролю у сфері поводження з радіоактивними відходами.

3. Через неналежний стан внутрішнього контролю як з боку головного розпорядника коштів державного бюджету Мінприроди, так і розпорядника бюджетних коштів нижчого рівня ДАЗВ використання коштів державного бюджету на виконання робіт у сфері поводження з радіоактивними відходами неядерного циклу, будівництво комплексу "Вектор" та експлуатацію його об'єктів (КПКВК 2408090) у період 2014–2015 років і I півріччя 2016 року здійснювалося в окремих випадках з недотриманням вимог бюджетного законодавства, неефективно, нерезультативно та неекономно:

3.1. Державним підприємством "Науково-технічний центр дезактивації та комплексного поводження з радіоактивними відходами, речовинами,

джерелами іонізуючого випромінювання" через невикористання у практичній діяльності результатів 24 проектних робіт, виконаних у 2014–2015 роках, кошти державного бюджету в обсязі 5,2 млн грн витрачено неефективно.

3.2. Внаслідок відсутності поточного контролю за діяльністю Державного навчального закладу післядипломної освіти "Український радіологічний учбовий центр" ним упродовж 2014–2015 років і I півріччя 2016 року нерезультативно та неекономно використано 1 млн грн бюджетних коштів: потребу в навчанні забезпечено лише на 14,3 відс. (80 фахівців), середня вартість послуги – 11,7 тис. грн, що більше вартості послуг аналогічних навчальних закладів у 1,7 раза.

3.3. Державним спеціалізованим підприємством "Центральне підприємство з поводження з радіоактивними відходами" не дотримано вимог Інструкції про складання і виконання розпису Державного бюджету України, затвердженої наказом Мінфіну від 28.01.2002 № 57:

- під час внесення змін до планів використання бюджетних коштів, зокрема зменшення у 2014 році загального обсягу видатків на 1,8 млн грн і їх перерозподілу у 2015 році на загальну суму 0,2 млн грн між статтями витрат, допущено зменшення неіснуючих планових показників, що згідно зі статтею 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства;

- на підставі довідки про внесення змін до помісячного плану використання бюджетних коштів на 2014 рік (затверджена керівником підприємства і не погоджена ДАЗВ) збільшено видатки за статтею витрат "Інші поточні видатки" на 19,4 тис. грн, що згідно зі статтею 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.

3.4. Державним спеціалізованим підприємством "Дніпропетровський державний міжобласний спеціальний комбінат" і Державним навчальним закладом післядипломної освіти "Український радіологічний учбовий центр" витрачено на цілі, які не відповідають затвердженим планам використання бюджетних коштів, відповідно 4,0 і 4,5 тис. гривень. Під час аудиту підприємствами повернено до державного бюджету відповідні кошти та надано підтверджувальні документи.

3.5. Структура ДАЗВ не затверджувалася, що є недотриманням Закону України від 17.03.2011 № 3166-VI "Про центральні органи виконавчої влади" (частина 2 статті 20) і Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження (пункт 13), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 № 564.

Крім того, ДАЗВ не забезпечено дотримання вимог Інструкції про складання і виконання розпису Державного бюджету України у затверджених штатних розписах установи відсутні підписи керівника бухгалтерської служби або начальника планово-фінансового підрозділу.

4. Надання одержувачам бюджетних коштів асигнувань в останній робочий день 2014 року призвело до виникнення в них різних видів заборгованості. Як наслідок, з Державного спеціалізованого підприємства "Центральне підприємство з поводження з радіоактивними відходами" у 2015 році за

рішенням суду в безспірному порядку списано 0,2 млн грн у рахунок погашення заборгованості, що виникла в попередньому році перед Пенсійним фондом.

При цьому практика недофінансування одержувачів бюджетних коштів, які здійснюють свою діяльність, по суті, в неприбутковій сфері, є системною і спричиняє додаткові фінансові ризики. Так, зокрема, з Державного спеціалізованого підприємства з управління капітальним будівництвом зони відчуження у 2014 році за рішенням суду в безспірному порядку списано як з правонаступника Державного спеціалізованого підприємства "Техноцентр" 0,1 млн грн у рахунок погашення заборгованості, що виникла при будівництві комплексу "Вектор" у минулих роках.

5. Нормативно-правове забезпечення діяльності у сфері поводження з радіоактивними відходами в основоположній частині сформоване та враховує певний світовий досвід. Водночас необхідно врегулювати питання, пов'язані із:

- створенням цілісної системи поводження з радіоактивними відходами, спрямованої на досягнення безпечного поводження (включаючи захоронення) з радіоактивними відходами всіх типів і категорій, які були накопичені в попередні періоди та утворюватимуться в майбутньому;

- визначенням сталих джерел фінансування заходів з поводження з радіоактивними відходами, зокрема залучення Державного фонду поводження з радіоактивними відходами, формування якого може здійснюватись за рахунок екологічного податку та інших надходжень, не заборонених чинним законодавством;

- визначенням подальших завдань і заходів, які реалізовуватимуться у сфері поводження з радіоактивними відходами після 2017 року, їх пріоритетності, термінів виконання, обсягів фінансування з урахуванням реалій державного бюджету та можливостей залучення міжнародної технічної допомоги;

- продовженням виконання рекомендацій Рахункової палати, зокрема, у частині реалізації Порядку управління ризиками в ДАЗВ (затверджений наказом Державного агентства з управління зоною відчуження від 15.08.2016 № 9); а також щодо подальшого контролю за виконанням Державним спеціалізованим підприємством "Дніпропетровський державний міжобласний спеціальний комбінат" прийнятих ним за підсумками здійсненого у 2015 році державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) рішень щодо повернення коштів до державного бюджету.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на виконання робіт у сфері поводження з радіоактивними відходами неядерного циклу, будівництво пускового комплексу "Вектор" та експлуатацію його об'єктів затвердити.

2. Про результати аудиту поінформувати Верховну Раду України.

3. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України та рекомендувати вжити заходів щодо:

- удосконалення законодавчих та інших нормативно-правових актів, спрямованих на створення цілісної системи поводження з радіоактивними відходами всіх типів і категорій;

- розширення функцій Державного агентства України з управління зоною відчуження, зокрема, шляхом створення на його базі Національного агентства України з поводження з радіоактивними відходами та управління радіоактивно забрудненими територіями та надання йому повноважень центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом;

- визначення сталих джерел фінансування заходів з поводження з радіоактивними відходами, у тому числі і через залучення Державного фонду поводження з радіоактивними відходами, формування якого може здійснюватись за рахунок екологічного податку та інших надходжень, не заборонених чинним законодавством;

- визначення подальших завдань і заходів, які реалізовуватимуться у сфері поводження з радіоактивними відходами після 2017 року, їх пріоритетності, термінів виконання, обсягів фінансування з урахуванням реалій державного бюджету та можливостей залучення міжнародної технічної допомоги;

- вирішення організаційних питань призначення заступників Голови Державного агентства з управління зоною відчуження;

- внесення Міністерством екології та природних ресурсів та Міністерством фінансів на розгляд Кабінету Міністрів України узгоджених пропозицій щодо визначення джерел фінансування робіт з добудови двох сховищ першої черги комплексу виробництв "Вектор" та будівництва сховища для проміжного зберігання високоактивних радіоактивних відходів, що повертатимуться з Російської Федерації після переробки відпрацьованого ядерного палива українських атомних електростанцій, обсягів фінансування та термінів виконання таких робіт;

- усунення Міністерством екології та природних ресурсів і Державним агентством України з управління зоною відчуження виявлених під час аудиту недоліків і порушень.

4. Поінформувати Раду національної безпеки і оборони України про результати аудиту, запропонувавши розглянути їх на засіданні за участю представника Рахункової палати.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Міністерству екології та природних ресурсів і рекомендувати вжити заходів щодо:

- підготовки та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України пропозицій в частині:

- удосконалення законодавчих та інших нормативно-правових актів, спрямованих на створення цілісної системи поводження з радіоактивними відходами всіх типів і категорій;

- розширення функцій Державного агентства України з управління зоною відчуження, зокрема, шляхом створення на його базі Національного агентства України з поводження з радіоактивними відходами та управління радіоактивно забрудненими територіями та надання йому повноважень центрального органу

виконавчої влади зі спеціальним статусом;

визначення сталих джерел фінансування заходів з поводження з радіоактивними відходами, у тому числі і через залучення Державного фонду поводження з радіоактивними відходами, формування якого може здійснюватись за рахунок екологічного податку та інших надходжень, не заборонених чинним законодавством;

визначення подальших завдань і заходів, які реалізовуватимуться у сфері поводження з радіоактивними відходами після 2017 року, їх пріоритетності, термінів виконання, обсягів фінансування з урахуванням реалій державного бюджету та можливостей залучення міжнародної технічної допомоги;

удосконалення Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання робіт у сфері поводження з радіоактивними відходами неядерного циклу, будівництва комплексу "Вектор" та експлуатації його об'єктів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 02.03.2011 № 196, зокрема, у частині визначення критеріїв розподілу бюджетних коштів між їх одержувачами; врахування в повному обсязі вимог Бюджетного кодексу України (абзац 7 частини 7 статті 20) щодо необхідності визначення завдання головного розпорядника бюджетних коштів, розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (одержувачів бюджетних коштів); визначення порядку звітування про виконання бюджетної програми (у тому числі щодо її результативних показників) та заходів впливу в разі її невиконання;

визначення джерел фінансування робіт з добудови двох сховищ першої черги комплексу виробництва "Вектор" та будівництва сховища для проміжного зберігання високоактивних радіоактивних відходів, що повертатимуться з Російської Федерації після переробки відпрацьованого ядерного палива українських атомних електростанцій, обсягів фінансування та термінів виконання таких робіт;

вирішення організаційних питань призначення заступників Голови Державного агентства з управління зоною відчуження;

- посилення заходів внутрішнього контролю за діяльністю у сфері поводження з радіоактивними відходами, у тому числі шляхом додаткового застосування інструментів попереднього та поточного (оперативного) контролю, внесення необхідних змін до посадових інструкцій, внутрішніх правил і регламентів;

- усунення Державним агентством України з управління зоною відчуження виявлених під час аудиту недоліків і порушень.

6. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Державному агентству з управління зоною відчуження і рекомендувати вжити заходів щодо:

- підготовки та внесення на розгляд Міністерства екології та природних ресурсів пропозицій у частині:

удосконалення законодавчих та інших нормативно-правових актів, спрямованих на створення цілісної системи поводження з радіоактивними відходами всіх типів і категорій;

розширення функцій Державного агентства України з управління зоною

відчуження, зокрема, шляхом створення на його базі Національного агентства України з поводження з радіоактивними відходами та управління радіоактивно забрудненими територіями та надання йому повноважень центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом;

визначення сталих джерел фінансування заходів з поводження з радіоактивними відходами, у тому числі і через залучення Державного фонду поводження з радіоактивними відходами, формування якого може здійснюватись за рахунок екологічного податку та інших надходжень, не заборонених чинним законодавством;

визначення подальших завдань і заходів, які реалізовуватимуться у сфері поводження з радіоактивними відходами після 2017 року, їх пріоритетності, термінів виконання, обсягів фінансування з урахуванням реалій державного бюджету та можливостей залучення міжнародної технічної допомоги;

удосконалення Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання робіт у сфері поводження з радіоактивними відходами неядерного циклу, будівництва комплексу "Вектор" та експлуатації його об'єктів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 02.03.2011 № 196, зокрема, у частині визначення критеріїв розподілу бюджетних коштів між їх одержувачами; врахування в повному обсязі вимог Бюджетного кодексу України (абзац 7 частини 7 статті 20) щодо необхідності визначення завдання головного розпорядника бюджетних коштів, розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (одержувачів бюджетних коштів); визначення порядку звітування про виконання бюджетної програми (у тому числі щодо її результативних показників) та заходів впливу в разі її невиконання;

визначення джерел фінансування робіт з добудови двох сховищ першої черги комплексу виробництв "Вектор" та будівництва сховища для проміжного зберігання високоактивних радіоактивних відходів, що повертатимуться з Російської Федерації після переробки відпрацьованого ядерного палива українських атомних електростанцій, обсягів фінансування та термінів виконання таких робіт;

вирішення організаційних питань призначення заступників Голови Державного агентства з управління зоною відчуження;

- посилення заходів внутрішнього контролю за діяльністю у сфері поводження з радіоактивними відходами, у тому числі шляхом додаткового застосування інструментів попереднього та поточного (оперативного) контролю, внесення необхідних змін до посадових інструкцій, внутрішніх правил і регламентів;

- належного виконання робіт з ліквідації наслідків радіаційної аварії, яка сталась на сховищах № 5, 6 і 7 Державного спеціалізованого підприємства "Київський державний міжобласний спеціальний комбінат", та запобігання виникненню таких ситуацій у майбутньому;

- забезпечення інтенсивного процесу вивільнення потужностей спеціалізованих комбінатів для здійснення подальшого належного обслуговування закріплених за ними територій, а також ліквідації потенційно можливих радіаційних аварій;

- своєчасного проходження навчання й атестації (підвищення кваліфікації) фахівців у сфері поводження з радіоактивними відходами;

- посилення контролю за веденням Головним інформаційно-аналітичним центром Державної корпорації "Українське державне об'єднання "Радон" Державного реєстру радіоактивних відходів, Державного кадастру сховищ радіоактивних відходів та переліку місць тимчасового зберігання радіоактивних відходів, а також проведенням державної інвентаризації радіоактивних відходів;

- своєчасного впровадження результатів проектних робіт, виконаних за бюджетні кошти;

- реалізації Порядку управління ризиками в ДАЗВ (затверджений наказом Державного агентства з управління зоною відчуження від 15.08.2016 № 9);

- виконання Державним спеціалізованим підприємством "Дніпропетровський державний міжобласний спеціальний комбінат" прийнятих ним за підсумками здійсненого у 2015 році державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) рішень щодо повернення коштів до державного бюджету;

- дотримання бюджетного законодавства одержувачами бюджетних коштів при плануванні та використанні коштів державного бюджету;

- усунення виявлених під час аудиту недоліків і порушень.

7. Оприлюднити рішення Рахункової палати та результати його розгляду об'єктами контролю на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

8. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Пилипенка В.П.

Т. в. п. Голови Рахункової палати



О.С. Яременко