



## РАХУНКОВА ПАЛАТА

---

### РІШЕННЯ

від 8 серпня 2017 року № 16-2

м. Київ

#### **Про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів та державного майна на підтримку експлуатаційно-безпечного стану судноплавних шлюзів та внутрішніх водних шляхів**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 4, 7, 10, 25, 26, 35 і 36 Закону України “Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів та державного майна на підтримку експлуатаційно-безпечного стану судноплавних шлюзів та внутрішніх водних шляхів.

За результатами розгляду Рахункова палата

#### **В С Т А Н О В И Л А:**

1. Міністерство інфраструктури України (далі – Мінінфраструктури) як уповноважений орган управління **не вжило достатніх заходів для забезпечення ефективної роботи державного підприємства водних шляхів “Укрводшлях”** (далі – ДП “Укрводшлях”), яке має стратегічне значення для економіки та безпеки держави в транспортній галузі.

**Стратегічні цілі та завдання економічного і соціального розвитку діяльності підприємства не визначені.** Загальна **оцінка ефективності управління**, проведена відповідно до Методики аналізу фінансово-господарської діяльності підприємств державного сектору економіки, затвердженої наказом Мінфіну від 14.02.2006 № 170, **має незадовільний рівень за 2015 рік, і середній рівень за 2016 рік.** **Фінансовий стан ДП “Укрводшлях” на короткострокову перспективу за показниками ліквідності і платоспроможності можна оцінити як незадовільний.** Крім того, **коефіцієнти, що характеризують діяльність підприємства, не відображають його реального фінансового стану, оскільки бюджетне фінансування штучно їх поліпшує.** За таких умов діяльність ДП “Укрводшлях” як суб’єкта господарювання повністю залежить від бюджетного фінансування.

Порушено норму статті 5 Закону України від 10.11.1994 № 232 “Про транспорт”, яка передбачає, що утримання шляхів сполучення та інших

**об'єктів, пов'язаних з обслуговуванням пасажирів і перевезенням вантажів, здійснюється з використанням коштів державного і місцевих бюджетів у порядку, визначеному законодавством. Станом на 01.08.2017 законодавством такого порядку не визначено.**

**2. На час аудиту в Україні відсутній базовий/спеціальний закон, який би регулював використання внутрішніх водних шляхів України, а також питання фінансового забезпечення утримання шлюзів та їх реконструкції.**

Законопроект “Про внутрішній водний транспорт” (реєстраційний номер 2475а від 04.08.2015) є спеціальним галузевим законом у сфері внутрішнього водного транспорту і після доопрацювання з 08.06.2017 розглядається Комітетом Верховної Ради України з питань транспорту.

Цим законопроектом на власників гідроелектротехнічних споруд (ГЕС) покладаються витрати з утримання, ремонту і реконструкції шлюзів, а регулювання тарифів на електроенергію, вироблену ГЕС, здійснюватиметься з урахуванням витрат на шлюзи.

**На думку експертів, покладання на власників ГЕС витрат з функціонування шлюзів буде мати негативні соціально-економічні наслідки для населення через зростання тарифів на електроенергію.**

Також, незважаючи на те, що судноплавні шлюзи є стратегічними об'єктами інфраструктури, для ПрАТ “Укргідроенерго” це непрофільні активи і вони участі у виробництві основної продукції не беруть, існують ризики фінансування видатків на утримання, ремонт, реконструкцію і модернізацію шлюзів за залишковим принципом.

Водночас у Верховній Раді України зареєстровано ще один законопроект з такою самою назвою (реєстраційний номер 2475а-3 від 16.06.2017), який профільне Міністерство не підтримало.

**3. На підзаконному рівні нормативне забезпечення функціонування внутрішніх водних шляхів України і судноплавних шлюзів достатньо врегульоване. Водночас окремі правові акти потребують змін і уточнень.**

Положення про систему управління безпекою судноплавства на морському і річковому транспорті, затверджене наказом Міністерства транспорту України від 20.11.2003 № 904, визначає основні завдання з безпеки судноплавства з посиланням на Державну програму удосконалення функціонування державної системи забезпечення безпеки судноплавства на 2002 – 2006 роки, термін дії якої завершився ще у 2006 році. Рахункова палата у 2008 році за результатами розгляду попереднього аудиту наголошувала, що передбачених програмою очікуваних результатів не було досягнуто, однак термін її дії не продовжено.

Також відсутня державна програма розвитку внутрішніх водних шляхів, виконання якої Транспортною стратегією України на період до 2020 року (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.10.2010 № 2174-р) віднесено до основних пріоритетів розвитку внутрішнього водного транспорту. Її затвердження відхилено через

запроваджені Урядом обмеження щодо затвердження державних програм, на реалізацію яких спрямовуються бюджетні кошти.

**Мінінфраструктури в порушення вимог пункту 1.4 Положення про державних річкових лоцманів, затвердженого наказом Міністерства транспорту України від 14.01.2002 № 11, не затвердило умов обов'язкового лоцманського проведення суден і категорій суден, які підлягають обов'язковому проведенню на внутрішніх водних шляхах України.**

**Порядок формування вартості послуг з лоцманського проведення суден на внутрішніх водних шляхах України жодним документом не визначено. Розміри плати, встановлені договорами з надання цих послуг, розрахунками не підтверджені, тобто економічно не обґрунтовані.**

**4. Повноваження, передбачені статтею 6 Закону України від 21.09.2006 № 185 “Про управління об’єктами державної власності”, щодо спрямування, координації, контролю діяльності ДП “Укрводшлях” і забезпечення його ефективної роботи Мінінфраструктури як уповноважений орган управління здійснювало не в повному обсязі.**

**Розроблення і затвердження стратегічних, річних та інвестиційних планів підприємства на середньострокову перспективу Міністерство не забезпечило, а фінансові плани ДП “Укрводшлях” на 2015, 2016, 2017 роки затверджувало з порушенням термінів, визначених частиною другою статті 75 Господарського кодексу України.**

**Мінінфраструктури не забезпечило приведення у відповідність із законодавством установчих документів підприємства і не здійснювало належного контролю за виконанням його статуту.**

**Не повною мірою Міністерство виконувало надані йому Законом України “Про управління об’єктами державної власності” повноваження щодо виявлення державного майна, яке тимчасово не використовується, що призвело до значних нераціональних витрат ДП “Укрводшлях” на утримання такого майна і погіршення фінансово-економічного стану підприємства. Наприклад, витрати на утримання технічного флоту, який перебував у простої з різних причин, за 2015, 2016 роки та I квартал 2017 року становили 15,1 млн гривень.**

**Мінінфраструктури не виконало покладених на нього повноважень щодо забезпечення оформлення права тимчасового користування на чотири земельні ділянки площею 9,8 га, які є в користуванні ДП “Укрводшлях”, що створило ризики втрати цих земельних ділянок. Також на балансі ДП “Укрводшлях” обліковується 270 об’єктів нерухомого майна, на 131 з яких (48,5 відс.) не оформлене право власності. За таких умов існують ризики втрати державного майна підприємства.**

**У вказаний період Міністерство провело лише один аудит фінансово-господарської діяльності підприємства, при цьому представники департаменту управління об’єктами державної власності участі у проведенні аудиту не брали. Питання ефективності використання та розпорядження**

майном ДП “Укрводшлях” у досліджуваному періоді на засіданнях Колегії Міністерства жодного разу не розглядалися.

**Облікова політика ДП “Укрводшлях” у порушення вимог статті 8 Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” від 16.07.1999 № 996 Міністерством не погоджена.**

**5. Мінінфраструктури як головний розпорядник бюджетних коштів і Мінфін не забезпечили своєчасного затвердження паспорта бюджетної програми 3101230 на 2016 рік, що суттєво вплинуло на повноту використання ДП “Укрводшлях” бюджетних коштів. Паспорт бюджетної програми був затверджений лише 07.11.2016, у результаті ДП “Укрводшлях” 97,5 відс. від загального обсягу виділених коштів спеціального фонду (105750,6 тис. грн) упродовж року не використало і повернуло їх на рахунок Мінінфраструктури.**

**У порушення вимог пункту 4 Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для підтримки експлуатаційно-безпечного стану судноплавних шлюзів, внутрішніх водних шляхів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 05.03.2008 № 188, одержувачі бюджетних коштів щомісячні звіти про виконання робіт до Мінінфраструктури не подавали.** Мінінфраструктури як головний розпорядник бюджетних коштів не забезпечило дотримання одержувачами вимог цього Порядку при використанні коштів за КПКВК 3101210, що свідчить про відсутність контролю з боку Міністерства за взятими бюджетними зобов’язаннями і витрачанням бюджетних коштів підприємством і його відокремленими підрозділами (одержувачами бюджетних коштів).

Крім того, **Мінінфраструктури безпідставно включило проведення капремонту опорно-ходових частин робочих двостулкових воріт нижньої голови Кременчуцького шлюзу ДП “Укрводшлях” до планів заходів, які фінансувалися за КПКВК 3101230 у рамках виконання укладеної з ЄС Угоди про фінансування програми “Підтримка впровадження транспортної стратегії України”.** Такий капітальний ремонт проведено у 2015 році.

**6. У 2015–2016 роках і I півріччі 2017 року ДП “Укрводшлях” матеріальні та інші активи використовувало недостатньо ефективно. У цей період усі показники рентабельності та ліквідності не відповідали оптимальним значенням.** Прибуткова діяльність підприємства у 2015, 2016 роках була незначною, що свідчить про неефективність використання активів і негативну динаміку економічного зростання та розвитку ДП “Укрводшлях”. **Про незадовільний фінансовий стан підприємства свідчить також нестабільна динаміка приросту показників його діяльності, підсумок його балансу (валюта балансу) за 2015 рік збільшився на 2,8 відс., за 2016 рік - на 0,4 відсотка.**

**Через неналежне ведення претензійно-позовної роботи впродовж 2015-2016 років списано 91,2 тис. грн дебіторської заборгованості, термін**

позовної давності якої сплив. Відповідно, підприємству завдано збитків на вказану суму (2015 рік – 8,4 тис. грн, 2016 рік – 82,8 тис. гривень).

**Мало місце укладання ДП “Укрводшлях” договорів із ненадійними (неплатоспроможними) суб’єктами господарювання, що у подальшому призвело до втрат на суму 164,0 тис. гривень.**

**Всупереч вимогам пункту 4 П(С)БО 7 “Основні засоби”, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 27.04.2000 № 92, на балансі ДП Укрводшлях перебуває частина адміністративного будинку по вул. Сагайдачного, 12, яка підприємством не використовується. Міністерство та ДП “Укрводшлях” не вживали заходів щодо списання з балансу майна, яке з 2008 року належить іншій юридичній особі. ДП “Укрводшлях” є платником земельного податку за земельну ділянку за цією адресою, якою фактично користується інша юридична особа. За період з 01.01.2015 до 31.03.2017 підприємство сплатило 146,2 тис. грн земельного податку, які йому не відшкодовані. Вартість основних засобів ДП “Укрводшлях” станом на 01.06.2017 завищено на 1778,1 тис. грн, підприємству завдано збитків щонайменше на 146,2 тис. грн (2015–2016 роки і I квартал 2017 року).**

Водночас 27 земельних ділянок у 10 областях України загальною площею 278,8 га (у т. ч. землі водного фонду), які є в користуванні ДП “Укрводшлях”, на балансі підприємства не обліковуються. Передбачена статтею 13 Закону України від 11.12.2003 № 1378 “Про оцінку земель” експертна грошова оцінка земельних ділянок для відображення їх в бухгалтерському обліку не проводилася.

7. У порушення частини першої статті 4 Закону України від 10.04.2014 № 1197 “Про здійснення державних закупівель” комітетом з конкурсних торгів ДП “Укрводшлях” окремі процедури закупівель проводилися до затвердження річних планів закупівель на відповідний рік, на підставі тимчасових річних планів закупівель на 2015 і 2016 роки.

У 2015 році комітетом з конкурсних торгів ДП “Укрводшлях” не дотримано вимог Інструкції щодо заповнення форми річного плану закупівель/річного плану закупівель без проведення процедур закупівель, затвердженої наказом Мінекономрозвитку України від 15.09.2014 № 1106.

Опубліковані у 2015–2016 роках на веб-порталі звіти про виконання договорів містять недостовірну інформацію про їх фактичну оплату.

8. **Покладені на ДП “Укрводшлях” статутом і Положенням про навігаційне забезпечення судноплавства на внутрішніх водних шляхах України, затвердженим наказом Міністерства транспорту та зв’язку України від 14.06.2007 № 498, завдання із створення безпечних умов судноплавства виконувалися не в повному обсязі. Землечерпальні роботи для забезпечення гарантованих габаритів водних шляхів (днопоглиблення) на 2015 рік не планувалися і не виконувалися. У 2016 році такі роботи виконано лише на двох судноплавних ділянках (2,4 відс. від планового обсягу). Через**

недостатність коштів **ці роботи** за зверненням підприємства **виконано засобами і коштами сторонніх організацій, зацікавлених у безпеці судноплавства.** Передбачені виробничими планами **дночисні роботи** протягом 2015, 2016 років та січня-травня 2017 року також **не виконувалися.** Показник виконання **тральних робіт** становив у 2015 році - **25,9 відс.**, у 2016 році - **35,4 відс.** передбаченого планами. Заплановані на 2016 рік **скелеприбиральні роботи** (*прибирання скельного та піщаного ґрунту*) також **не виконувалися.**

**Внаслідок відсутності затверджених Мінінфраструктури нормативних актів** лоцманське проведення суден у **каботажному плаванні річковими лоцманами ДП “Укрводшлях” не здійснювалося.**

**Міністерство не надавало дозволу на ліквідацію відокремленого підрозділу ДП “Укрводшлях” “Дніпропетровська технічна дільниця водних шляхів”, нову організаційну структуру ДП “Укрводшлях” не затвердило.** Водночас керівництво підприємства затвердило штатний розпис, у якому цей підрозділ відсутній. Станом на 01.07.2017 підрозділ був у процесі ліквідації. Фактично ДП “Укрводшлях” в порушення вимог пункту 1.5.1 статуту, який передбачає погодження Міністерством як органом управління майном ліквідації підрозділу, **самостійно розпочало його ліквідацію.**

**У порушення вимог пункту 17 Положення про Центр підготовки фахівців морського та річкового транспорту “Укрводшлях-Training” ДП “Укрводшлях”, затвердженого начальником ДП “Укрводшлях” Верещакою М. А., упродовж 2015–2016 років і січня-травня 2017 року Центр підготовки фахівців морського та річкового транспорту “Укрводшлях-Training” (далі – Центр) надавав послуги з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації за відсутності договорів на їх оплату, укладених із сторонніми організаціями та громадянами. Як наслідок, у 2016 році Центр недоотримав за проведене навчання 14,5 тис. грн, тоді як витрати на утримання Центру вдвічі перевищили його доходи. Така діяльність Центру завдає фінансових збитків державному підприємству, але станом на 01.07.2017 питання функціонування Центру не вирішено.**

**У межах капремонту опорно-ходових частин робочих двостулкових воріт нижньої голови Кременчуцького шлюзу ДП “Укрводшлях” розпочало процедуру закупівлі нового обладнання на суму 6209,3 тис. грн, монтаж якого проектно-кошторисною і тендерною документацією не передбачено.** Так само **в межах капремонту швартових плавучих римів та їх направляючих шляхів і металоконструкцій двостулкових робочих воріт Дніпродзержинського шлюзу передбачено придбання швартових плавучих римів на суму 824,9 тис. грн, монтаж яких проектно-кошторисною документацією також не передбачено.**

**Придбання ДП “Укрводшлях” обладнання і плавучих римів до настання чергового капітального ремонту створює ризики неефективного використання бюджетних коштів загальною сумою на 7034,2 тис. грн через можливу**

втрату гарантії виробника, невизначеність умов зберігання, джерел фінансування та строків робіт з їх монтажу.

9. При залученні ДП “Укрводшлях” поворотної фінансової допомоги (позики) **Мінінфраструктури** як уповноважений орган управління і ДП “Укрводшлях” як позичальник **не дотримувалися визначеної Порядком** погодження залучення державними підприємствами, у т. ч. господарськими товариствами (крім банків), у статутному капіталі яких 50 та більше відсотків акцій (часток, паїв) належать державі, кредитів (позик), надання гарантій або поруки за такими зобов’язаннями, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15.06.2011 № 809, **процедури** погодження залучення кредиту (позики). **Укладання додаткових угод до договору дало можливість ДП “Укрводшлях” уникнути процедури погодження з Мінфіном, передбаченої статтею 67 Господарського кодексу України, затвердженого Законом України від 16.01.2003 № 436, і цим Порядком.** Фактично до **внесення відповідних змін до фінансового плану підприємство уклало договір і додаткову угоду** про збільшення суми позики і отримало її в повному обсязі.

Згідно з договором позики кошти залучалися з метою виконання аварійного ремонту двостулкових робочих воріт Кременчуцького судноплавного шлюзу. Однак ДП “Укрводшлях” частину цих коштів використало на цілі, не передбачені договором. Державні кошти в сумі **439,0 тис. грн** були витрачені на потреби ДП “Укрводшлях” і його відокремленого підрозділу “Дніпропетровська технічна дільниця водних шляхів” (*відшкодування пільгових пенсій, оплата праці, електроенергії, сплата податку на землю та радіочастоти*).

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

### **В И Р І Ш И Л А:**

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів та державного майна на підтримку експлуатаційно-безпечного стану судноплавних шлюзів та внутрішніх водних шляхів затвердити.

2. Інформацію про результати аудиту надіслати Верховній Раді України та рекомендувати розглянути її на засіданні профільного комітету.

3. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України.

4. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів та державного майна на підтримку експлуатаційно-безпечного стану судноплавних шлюзів та внутрішніх водних шляхів надіслати Міністерству інфраструктури України і рекомендувати:

- актуалізувати статут ДП “Укрводшлях” і затвердити стратегію розвитку та інвестиційний план підприємства;

- внести зміни до Положення про систему управління безпекою судноплавства на морському і річковому транспорті, затвердженого наказом

Міністерства транспорту України від 20.11.2003 № 904, у частині основних завдань з безпеки судноплавства;

- з метою нормативного врегулювання питань лоцманського проведення суден, яке здійснюється річковою лоцманською службою ДП “Укрводшлях”, затвердити умови обов’язкового лоцманського проведення суден і перелік категорій суден, які підлягають обов’язковому проведенню на внутрішніх водних шляхах України, на виконання вимог пункту 1.4 Положення про державних річкових лоцманів, затвердженого наказом Міністерства транспорту України від 14.01.2002 № 11.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів та державного майна на підтримку експлуатаційно-безпечного стану судноплавних шлюзів та внутрішніх водних шляхів надіслати ДП “Укрводшлях” і рекомендувати:

- оновити та подати на погодження до Мінінфраструктури розпорядчі документи щодо визначення облікової політики підприємства;

- актуалізувати положення статуту підприємства;

- при складанні та виконанні фінансових планів підприємства неухильно дотримуватися вимог статті 75 Господарського кодексу України;

- з метою ефективного використання майна, яке не відповідає критеріям активу, прийняти відповідні управлінські рішення за погодженням з Мінінфраструктури щодо доцільності подальшого перебування майна на балансі ДП “Укрводшлях”;

- з метою мінімізації втрат підприємства вжити заходів щодо подальшого списання, продажу, передачі в оренду наявних в обліку основних засобів, які не відповідають критеріям активу і які не використовуються у виробничій діяльності, у встановленому порядку;

- розробити та подати на затвердження Мінінфраструктури стратегічний план розвитку підприємства;

- вжити заходів щодо усунення виявлених за результатами аудиту недоліків і порушень.

6. Оприлюднити рішення та Звіт на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Зарембу І.М.

**Голова Рахункової палати**

**Р. М. Магута**