

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 12.11.2019 № 32-2

ЗВІТ

про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерству енергетики та вугільної промисловості України на державну підтримку вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції

Київ 2019

ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА.....	3
ВСТУП.....	5
1. ОЦІНКА СТАНУ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО АУДИТУ.....	5
2. АНАЛІЗ ОКРЕМИХ ПИТАНЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВУГІЛЬНОЇ ГАЛУЗІ ТА ФОРМУВАННЯ СОБІВАРТОСТІ ВУГІЛЬНОЇ ПРОДУКЦІЇ НА ДЕРЖАВНИХ ВУГЛЕДОБУВНИХ ПІДПРИЄМСТВАХ	7
3. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ РЕФОРМУВАННЯ ВУГІЛЬНОЇ ГАЛУЗІ ТА ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ВУГЛЕДОБУВНИХ ПІДПРИЄМСТВ НА ЧАСТКОВЕ ПОКРИТТЯ ВИТРАТ ІЗ СОБІВАРТОСТІ ГОТОВОЇ ТОВАРНОЇ ВУГІЛЬНОЇ ПРОДУКЦІЇ	14
4. ПЛАНУВАННЯ І ЗДІЙСНЕННЯ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, ПЕРЕДБАЧЕНИХ НА ДЕРЖАВНУ ПІДТРИМКУ ВУГЛЕДОБУВНИХ ПІДПРИЄМСТВ НА ЧАСТКОВЕ ПОКРИТТЯ ВИТРАТ ІЗ СОБІВАРТОСТІ ГОТОВОЇ ТОВАРНОЇ ВУГІЛЬНОЇ ПРОДУКЦІЇ.....	23
4.1. <i>Планування та здійснення видатків державного бюджету.....</i>	23
4.2. <i>Діяльність галузевої комісії.....</i>	31
4.3. <i>Стан внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту.....</i>	34
5. ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, ПЕРЕДБАЧЕНИХ НА ЧАСТКОВЕ ПОКРИТТЯ ВИТРАТ ІЗ СОБІВАРТОСТІ ГОТОВОЇ ТОВАРНОЇ ВУГІЛЬНОЇ ПРОДУКЦІЇ.....	37
5.1. <i>Державне підприємство «Мирноградвугілля».....</i>	38
5.2. <i>Державне підприємство «Селидіввугілля».....</i>	40
5.3. <i>Державне підприємство «Львіввугілля».....</i>	44
5.4. <i>Державне підприємство «Волиньвугілля».....</i>	45
ВИСНОВКИ.....	48
ПРОПОЗИЦІЇ.....	57

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):

Конституція України (стаття 98);

Закон України «Про Рахункову палату» (статті 4 і 7);

План роботи Рахункової палати на 2019 рік;

доручення члена Рахункової палати для виконання повноважень члена Рахункової палати та забезпечення здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) від 08.04.2019 № 02–19.

Мета проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту): встановлення фактичного стану справ щодо:

- продуктивності, результативності, економності використання коштів Державного бюджету України, виділених Міністерству енергетики та вугільної промисловості України (далі – Міненерговугілля) у 2017–2018 роках та I кварталі 2019 року на державну підтримку вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції;
- законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень, пов'язаних із діяльністю Міненерговугілля;
- внутрішнього контролю Міненерговугілля.

Предмет проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):

- кошти Державного бюджету України, виділені Міненерговугіллю у 2017–2018 роках та I кварталі 2019 року:
 - за КПКВК 1101110 «Державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції» (2017 рік);
 - КПКВК 1101590 «Здійснення заходів із забезпечення вітчизняного виробництва вугільної продукції та подальшого реформування державного сектору вугільної промисловості» (у частині видатків на оплату праці та внесення обов'язкових платежів, пов'язаних із виплатою заробітної плати, у т. ч. на погашення заборгованості із заробітної плати);
 - КПКВК 1101570 «Державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції»;
 - КПКВК 1101710 «Погашення заборгованості із заробітної плати перед працівниками вугільної промисловості (2018 рік);
 - КПКВК 1101590 «Реструктуризація вугільної галузі» у частині видатків, спрямованих на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції (I квартал 2019 року);
- рух коштів державного бюджету;
- нормативно-правові акти, розпорядчі та інші документи, пов'язані з діяльністю учасників бюджетного процесу, які є об'єктом заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);

- бюджетна, фінансова та статистична звітність, первинні документи, інша інформація про стан використання коштів;
- матеріали, які стосуються організації та проведення внутрішнього контролю.

Об'єкти проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту): Міненерговугілля; ДП «Селидіввугілля»; ДП «Мирноградвугілля»; ДП «Львіввугілля»; ДП «Волиньвугілля».

Надіслано запити Міністерству фінансів України, Державній казначейській службі України, ДП «Держвуглепостач» та опрацьовано надані відповіді.

Критерії оцінки:

- **щодо продуктивності** – встановлення співвідношення між результатами діяльності розпорядника та одержувачів бюджетних коштів і використаними для досягнення таких результатів коштами бюджету;
- **щодо результативності** – ступінь відповідності фактичних результатів діяльності розпорядника та одержувачів бюджетних коштів запланованим результатам;
- **щодо економності** – стан досягнення розпорядником та одержувачами бюджетних коштів запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;
- **щодо законності** – відповідність управлінських рішень, пов'язаних із діяльністю учасників бюджетного процесу, положенням чинного законодавства.

Початкові обмеження щодо проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):

часові: 2017–2018 роки, I квартал 2019 року;

географічні: аудит проведено на центральному (м. Київ) і регіональному рівнях (Донецька, Львівська і Волинська області).

Методи збирання даних:

- аналіз нормативно-правових, програмних, розпорядчих та інших документів, пов'язаних з предметом аудиту;
- аналіз фінансової, статистичної звітності, первинних документів, які є підставою для здійснення операцій з бюджетними коштами;
- перевірка руху бюджетних коштів; аналіз результатів попереднього контрольного заходу Рахункової палати;
- аналіз результатів контрольних заходів інших контролюючих органів; опрацювання матеріалів засобів масової інформації та спеціальних видань;
- надання запитів з питань заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) та отримання пояснень посадових осіб розпорядника та одержувачів бюджетних коштів.

ВСТУП

Вугільна галузь в Україні є невід’ємною та важливою складовою паливно-енергетичного комплексу країни, а також вагомим чинником функціонування і розвитку всієї економіки, оскільки **вугілля – єдина енергетична сировина, запасів якої потенційно достатньо для повного забезпечення власних потреб нашої держави.** Україна належить до дванадцяти країн світу з найбільшими обсягами видобутку вугілля. Від стабільної роботи вугільної галузі залежить робота суміжних галузей, зокрема електроенергетики та металургії, а також забезпечення паливом та енергією комунально-побутового сектору країни. Окрім цього, у вугільній промисловості зайнята значна частина населення, матеріальне й соціальне благополуччя якого безпосередньо пов’язано з її функціонуванням.

Водночас **вугільна галузь належить до найбільш проблемних сфер економіки країни.** Державні підприємства вугільної галузі переважно є збитковими і невпинно скорочують обсяги видобутку вугілля, який на сьогодні становить близько 13 відс. загального обсягу видобутку вугілля.

Незважаючи на вжиття певних заходів і значну фінансову підтримку держави протягом двох десятиріч, **деградація галузі лише посилюється:** поступово втрачається значення як однієї з галузей, що забезпечує енергетичну безпеку держави. Серед головних причин незадовільного стану галузі – **відсутність системного підходу до реалізації державної політики у вугільній галузі.**

Зазначене свідчить про недосконалість і неефективність існуючої системи державної підтримки вугільної промисловості. Так, лише у 2017–2018 роках та I півріччі 2019 року бюджетні витрати, пов’язані із частковим покриттям витрат державних вугледобувних підприємств із собівартості готової товарної вугільної продукції, становили близько 5,5 млрд грн, проте це не забезпечило вирішення проблемних питань у галузі.

Ураховуючи складну ситуацію в економіці, держава не має можливості утримувати збиткові вугледобувні підприємства. Отже, питання реформування вугільної промисловості є надзвичайно актуальним.

1. ОЦІНКА СТАНУ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО АУДИТУ

У 2015 році Рахункова палата провела аудит ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міненерговугіллям на державну підтримку вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції (постанова Колегії Рахункової палати від 22.06.2015 № 11-1).

Про результати аудиту поінформовано Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України та Раду національної безпеки і оборони України. Міненерговугіллям надіслано Висновок Колегії Рахункової палати

від 22.06.2015 № 38/11-1, який містив рекомендації щодо усунення виявлених недоліків і порушень.

Матеріали аудиту також були надіслані Генеральній прокуратурі України для прокурорського реагування, якою поінформовано про дослідження викладених у звіті фактів під час відповідних кримінальних проваджень¹. У подальшому інформації від Генеральної прокуратури України з цього питання не надходило.

Встановлено, що **Міненерговугілля конкретних заходів реагування на рекомендації Рахункової палати не вживало**, необхідні заходи не розроблялися та, відповідно, не затверджувалися. Від **Міненерговугілля** отримано лист від 21.08.2015, яким **надано формальні відписки на окремі рекомендації Рахункової палати та заперечення необхідності реалізації інших**. Листом від 15.09.2015 Міненерговугілля продублювало раніше надану Рахунковій палаті відповідь. Надалі **інформації** про виконання рекомендацій Рахункової палати Міненерговугіллям **не надавалося**.

Довідково. Залишилися без практичної реалізації рекомендації Рахункової палати щодо: 1) внесення змін та доповнень до Порядку використання бюджетних коштів за бюджетною програмою на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції, якими передбачити взаємозв'язок між обсягами бюджетного фінансування та конкретними результатами використання бюджетних коштів, критерії фінансового оздоровлення вугледобувних підприємств тощо; 2) ліквідації галузевої комісії Міненерговугілля як такої, що дублює функції структурних підрозділів Міністерства, створеної з перевищенням повноважень, визначених Положенням про Міненерговугілля; 3) приведення Методичних рекомендацій щодо прогнозування техніко-економічних показників діяльності вугледобувних підприємств, затверджених наказом Міненерговугілля від 17.11.2011 № 719, у відповідність із вимогами затвердженого Мінфіном Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 16 «Витрати»; 4) погодження з Мінфіном галузевих методичних рекомендацій з обліку витрат на виробництво готової вугільної продукції; 5) розроблення та затвердження Методики формування цін на енергетичне вугілля, виходячи з його калорійності, технологічної цінності та світових цін; 6) запровадження контролю за станом і ціною реалізації вугледобувними підприємствами вугільної продукції, а також персональної відповідальності керівників підприємств за реалізацію вугілля комерційним структурам за цінами, які нижчі, ніж ціни, встановлені Міненерговугіллям; 7) визначення у паспорті бюджетної програми належних результативних показників, які б достовірно характеризували заходи, що здійснюються.

Таким чином, внаслідок бездіяльності **Міненерговугілля** (Міністри Демчишин В. В., Насалик І. С.) **не реалізовано жодної рекомендації Рахункової палати**. **Невжиття необхідних заходів** свідчить про небажання Міненерговугілля налагоджувати ефективну та прозору систему фінансування видатків на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції. Як наслідок, **проблемні питання, пов'язані з ефективним функціонуванням державних вугледобувних підприємств, досі не вирішені, що негативно позначається на використанні бюджетних коштів**. Конкретні недоліки і порушення, які набули системного характеру, відображені в Звіті.

¹ Лист від 03.08.2015 № 17/1/1-32832-14.

2. АНАЛІЗ ОКРЕМИХ ПИТАНЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВУГІЛЬНОЇ ГАЛУЗІ ТА ФОРМУВАННЯ СОБІВАРТОСТІ ВУГІЛЬНОЇ ПРОДУКЦІЇ НА ДЕРЖАВНИХ ВУГЛЕДОБУВНИХ ПІДПРИЄМСТВАХ

На час проведення аудиту в Україні налічується 148 вугільних шахт усіх форм власності, з яких 95 перебувають на тимчасово окупованих територіях. До сфери управління Міненерговугілля, тобто державної форми власності, належать 102 шахти (у т. ч. 67 на тимчасово окупованих територіях).

На підконтрольній владі України території Міненерговугілля здійснює функції управління щодо 11 державних вугледобувних підприємств (35 шахт, з яких три перебувають у стані ліквідації).

Діяльність лише двох вугледобувних підприємств – ПАТ «Шахта «Надія» (одна шахта) та ДП ВК «Краснолиманська» (одна шахта), є прибутковою, решта – 9 підприємств² (30 шахт) станом на 01.01.2017 були збитковими і у періоді, який перевірявся, отримували бюджетні кошти на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції.

Основними споживачами продукції вугледобувних підприємств усіх форм власності в Україні є: галузь електроенергетики (87,0–81,0 відс. попиту внутрішнього ринку), чорна металургія (11,0–14,0 відс.), вугільна промисловість (1,0 відс.), населення і комунально-побутова сфера (1,0–4,0 відсотка).

Аналіз динаміки фактичного обсягу видобутку рядового вугілля³ вугледобувними підприємствами усіх форм власності за останні кілька років свідчить про його спад. У цілому по галузі загальний видобуток рядового вугілля зменшився з 40,9 млн т у 2016 році до 34,9 млн т у 2017 році та до 33,2 млн т у 2018 році. Показники видобутку вугілля державними підприємствами також зменшувалися (з 5,8 млн т у 2016 році до 4,8 млн т у 2017 році та до 4,1 млн т за 2018 рік, загалом у 1,4 раза).

Наприклад, у 2016–2018 роках видобуток рядового вугілля ДП «Селидіввугілля» зменшився у 3,5 раза, ДП «Волиньвугілля» – у 1,9 раза та ДП «Первомайськвугілля» – у 1,5 раза.

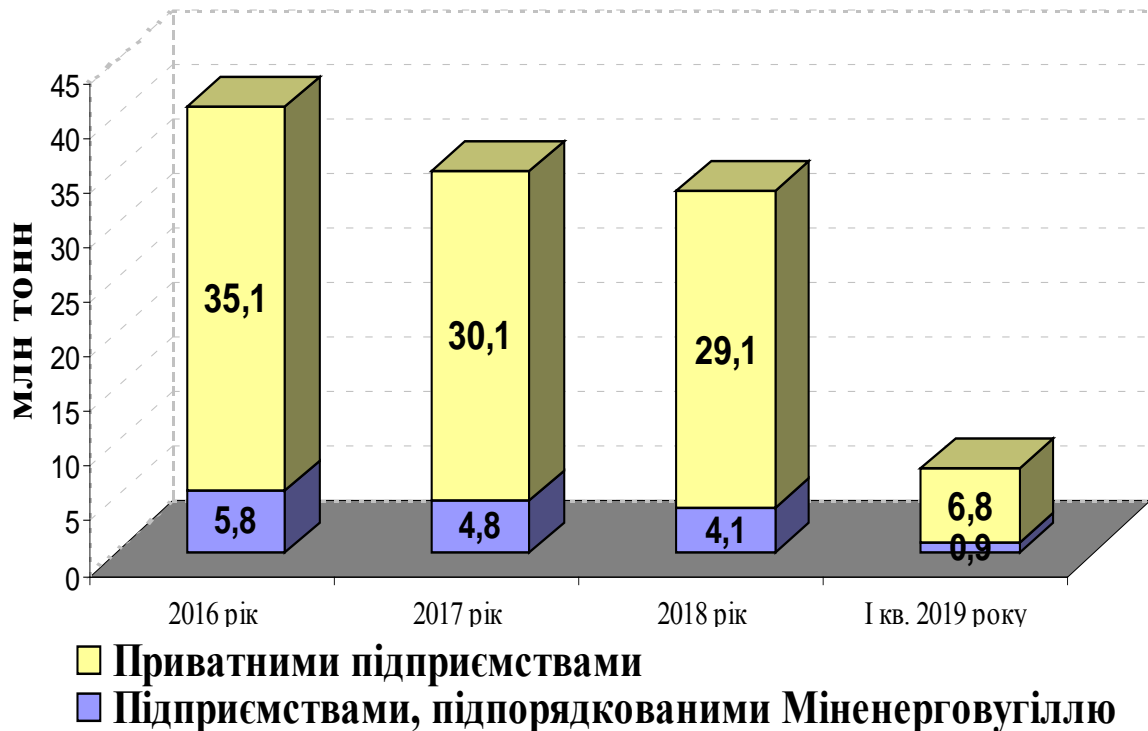
Зазначене свідчить, що, незважаючи на державну підтримку, ефективність та результативність діяльності державних підприємств в цілому знижується.

Частка видобутку всіма державними підприємствами на сьогодні не є визначальною для галузі, щороку зменшується і становить від 14,2 відс. загального видобутку по галузі у 2016 році до 13,8 відс. у 2017 році та до 12,3 відс. у 2018 році. Інформація про обсяги видобутку рядового вугілля підприємствами усіх форм власності у 2016–2018 роках наведена у діаграмі 1.

² Донецька область – ДП «Шахтоуправління «Південнодонбаське № 1» (одна шахта), ДП «Шахта ім. М. С. Сургая» (одна), ДП «Селидіввугілля» (чотири), ДП «Мирноградвугілля» (чотири), ДП «Торецьквугілля» (чотири); Луганська область – ДП «Первомайськвугілля» (чотири), ПАТ «Лисичанськвугілля» (чотири); Львівська область – ДП «Львіввугілля» (шість); Волинська область – ДП «Волиньвугілля» (дві).

³ Рядове вугілля – видобуте необроблене вугілля, що є сировиною для збагачення.

Діаграма 1. Обсяги видобутку родового вугілля підприємствами усіх форм власності у 2016–2018 роках



Падіння обсягів видобутку вугілля на державних вугледобувних підприємствах, підпорядкованих Міненерговугілляю, пов'язано насамперед із значним зносом основних виробничих фондів (рівень зносу основних засобів від 30 до 75 відс.), дефіцитом інвестиційних та власних коштів для оновлення виробничого обладнання, що призводить до низького рівня підготовки нових очисних вибоїв до виймання і затримки їх введення, наслідком чого є додаткові витрати на оплату праці, які не мають належного джерела покриття від реалізації вугільної продукції.

Слід зазначити, що Україна здійснює як експорт, так і імпорт вугільної продукції. Це обумовлено нестачею в країні певних сортів вугілля і навпаки – надлишковим видобутком інших сортів. За прогнозними даними Міненерговугілля, дефіцит вугільної продукції для внутрішнього ринку у 2017 році становив 31,1 млн т, у 2018 році – 22,2 млн т і мав компенсуватися за рахунок імпорту. **Зменшення обсягів виробництва вітчизняної вугільної продукції призводить до збільшення імпорту вугілля.**

Експорт вугілля хоч і не мав значних обсягів, проте суттєво зменшився у 2018 році проти 2017 року і становив 63,8 тис. т (8,6 млн дол. США) проти 636,2 тис. т (105,5 млн дол. США) у 2017 році.

Водночас обсяги імпорту вугілля у 2017–2018 роках зростали з 19,8 млн т до 21,4 млн тонн. У цьому періоді перше місце за обсягами імпорту вугілля в Україну посіла Російська Федерація (67,0–70,0 відс.), друге – Сполучені Штати Америки (17,2–21,9 відс.), про що свідчать дані таблиці 1.

Обсяги імпорту-експорту вугілля у 2017–2018 роках

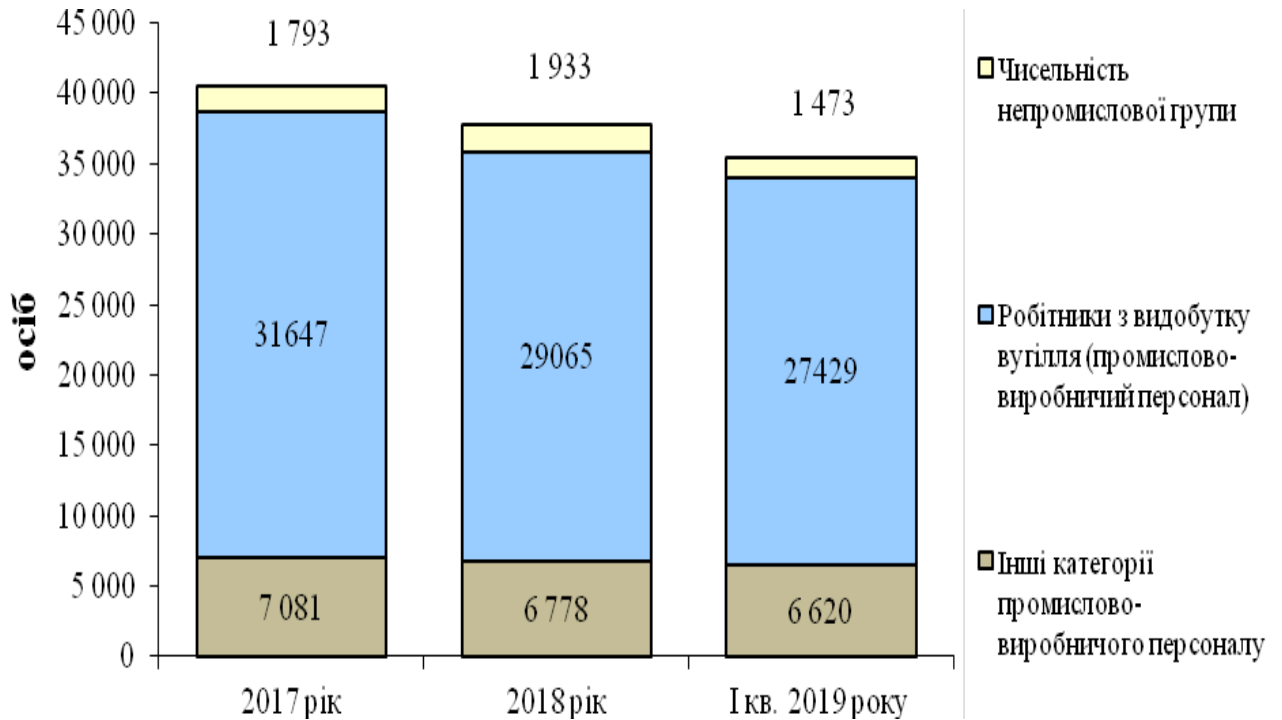
Країни	за 2017 рік				за 2018 рік			
	Експорт		Імпорт		Експорт		Імпорт	
	Кількість, тис. тонн	Вартість, тис. дол. США	Кількість, тис. тонн	Вартість, тис. дол. США	Кількість, тис. тонн	Вартість, тис. дол. США	Кількість, тис. тонн	Вартість, тис. дол. США
Вугілля кам'яне, антрацит, у тому числі:								
ВСЬОГО	635,8	105493,8	19777,7	2743792,7	63,8	8649,2	21387,0	3036384,4
Казахстан	0,0	0,0	408,6	74484,8	0,0	0,0	421,6	70406,0
Молдова	13,4	537,7	0,0	0,0	18,6	724,0	0,0	0,0
Російська Федерація	312,6	57474,7	13256,7	1552042,7	26,0	4597,4	15008,8	1822725,7
Боснія і Герцеговина	4,3	251,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Італія	24,0	1493,5	0,0025	2,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Польща	11,7	1262,1	443,6	56632,8	1,2	38,5	74,8	10470,2
Словаччина	234,4	41526,6	0,0	0,0	17,3	3200,7	0,0	0,0
Угорщина	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	87,2	0,0	0,0
Чехія	0,003	0,4	18,1	3157,3	0,0	0,0	13,4	2852,6
Грузія	3,0	374,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Індонезія	0,0	0,0	77,0	11130,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Південна Африка	0,0	0,0	714,1	65759,7	0,0	0,0	245,4	24508,1
Канада	0,0	0,0	908,5	182199,5	0,0	0,0	764,3	162546,2
США	0,0	0,0	3408,2	681902,7	0,0	0,0	4676,7	907165,5
Австралія	0,0	0,0	542,5	116422,5	0,0	0,0	182,0	35696,0
Буре вугілля, у тому числі:								
ВСЬОГО	0,4	15,7	1,6	106,2	0,066	8,4	0,73	92,8
Казахстан	0,0	0,0	1,3	85,5	0,0	0,0	0,69	53,3
Російська Федерація	0,0	0,0	0,3	20,7	0,0	0,0	0,022	36,1
Польща	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,019	3,4
Румунія	0,4	12,6	0,0	0,0	0,046	1,5	0,0	0,0
Ізраїль	0,0	0,0	0,0	0,0	0,019	6,8	0,0	0,0

Дані таблиці 1 свідчать, що у **2017 році** в Україну імпортовано **19,8 млн т** вугілля, ціна якого в середньому становила **138,7 дол. США/т**, зокрема, з Російської Федерації – **13,3 млн т** (**117,1 дол. США/т**), Сполучених Штатів Америки – **3,4 млн т** (**200,0 дол. США/т**). У **2018 році** обсяг імпорту вугілля збільшився до **21,4 млн т**, ціна також зросла і у середньому становила **141,9 дол. США/т**, зокрема, з Російської Федерації – **15,0 млн т** (**121,4 дол. США/т**), Сполучених Штатів Америки – **4,7 млн т** (**194,0 дол. США/т**).

У **2017–2018 роках** та **I кварталі 2019 року** зменшилася фактична чисельність працівників на **9 державних підприємствах**, що отримували державну підтримку на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції, загалом на **12,3 відс.** (з **40,5** до **35,5 тис. чоловік**). При цьому чисельність робітників з видобутку вугілля зменшилася на **4218 осіб** (**13,3 відс.**), інших категорій промислово-виробничого персоналу – на **461 особу** (**6,5 відс.**), непромислової групи – на **320 осіб** (**17,8 відсотка**).

Інформація про фактичну чисельність груп працівників підприємств–одержувачів коштів державної підтримки за 2017–2018 роки та I квартал 2019 року наведена у діаграмі 2.

Діаграма 2. Інформація про фактичну чисельність груп працівників 9 підприємств–одержувачів коштів державної підтримки за 2017–2018 роки та I квартал 2019 року



Результати аудиту свідчать, що **середня заробітна плата** робітників промислово-виробничого персоналу **збільшувалася** із 6741 грн у 2016 році до 8368 грн у 2017 році та до 10353 грн у 2018 році, на 2019 рік заплановано 11144 гривні. Разом з тим у цьому ж періоді **спостерігалось зниження рівня продуктивності праці робітників з видобутку вугілля** із 13,8 т/особу у 2016 році до 12,2 т/особу у 2017–2018 роках, на 2019 рік запланована продуктивність праці становить 11,9 т/особу. Наприклад, у 2016–2018 роках продуктивність праці по ДП «Селидіввугілля» зменшилась у 3,1 раза, ДП «Волиньвугілля» та ДП «Первомайськвугілля» – у 1,5 раза.

У 2017–2018 роках **загальна кредиторська заборгованість з оплати праці** на цих підприємствах **збільшилась майже вдвічі** (з 237,2 млн грн до 444,9 млн грн), зокрема: за 2017 рік – на 185,1 млн грн (або на 78,1 відс.); за 2018 рік – на 22,6 млн грн (або на 56,4 відсотка).

На кінець 2016 та 2017 років окремі підприємства, а на кінець 2018 року – усі підприємства мали прострочену кредиторську заборгованість з оплати праці, яка протягом періоду, що досліджувався, зросла більш ніж у 6 разів, її питома вага зросла більш ніж втричі (з 15,5 відс. до 50,5 відсотка).

У 2017–2018 роках та I кварталі 2019 року **тільки два підприємства** (ДП «Торецьквугілля» та ДП «Шахтоуправління «Південнодонбаське № 1») **очолювали керівники, яких було призначено на постійній основі** за укладеними з Міненерговугіллям контрактами, **в інших – виконуючі обов’язків керівників**, призначені Міненерговугіллям, які неодноразово змінювалися, що не забезпечувало належного рівня відповідальності за результати роботи підприємств у цілому.

Не сприяла зменшенню обсягу державної підтримки та підвищенню прибутковості вугледобувних підприємств запроваджена Міненерговугіллям **цінова політика щодо реалізації готової товарної вугільної продукції.**

Результати аудиту свідчать, що з часів набуття Україною незалежності **залишається невирішеним питання прозорого формування ціни на вугільну продукцію.** Рахункова палата ще у 2015 році акцентувала увагу на зазначеній проблемі та пропонувала Міненерговугіллям, зокрема, забезпечити розроблення та затвердження відповідної методики.

За позицією Міненерговугілля, затвердження такої методики не було доцільним, оскільки ціна натурального палива (вугілля, газ, мазут), зокрема для енергетичного вугілля для теплових електростанцій, у періоді, який перевірявся, визначалася відповідно до затвердженого Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП), Порядку формування прогнозованої оптової ринкової ціни електричної енергії⁴.

Довідково. Порядком формування прогнозованої оптової ринкової ціни електричної енергії було передбачено, що індикативна ціна вугілля визначається на підставі середньої ринкової ціни на європейському ринку (на основі середніх індексів API2 на умовах CIF в основних портах Західної Європи Амстердам – Роттердам – Антверпен) за 12 місяців, що передують місяцю встановлення прогнозованої оптової ринкової ціни, яка розраховується з урахуванням середньозваженого курсу на міжбанківському ринку (на час встановлення офіційного курсу гривні), оприлюдненого на офіційному вебсайті НБУ на дату проведення розрахунку, та приводиться у відповідність до визначеної в прогнозній структурі палива теплових електростанцій на відповідний період, розрахованої центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику в електроенергетичному комплексі, відповідно до прогнозного балансу електричної енергії ОЕС України, калорійності вітчизняного вугілля.

Незважаючи на те, що зазначений порядок втратив чинність 01.07.2019, **на сьогодні Методику формування ціни на вугільну продукцію не затверджено.**

Вітчизняна **цінова політика у вугільній сфері законодавчо базується на ринковому ціноутворенні, але поєднана з елементами державного регулювання**, зокрема щодо державних вугледобувних підприємств, які отримували кошти державної підтримки. Основна **реалізація (90,0–95,0 відс.) вугільної продукції державних вугледобувних підприємств та, відповідно, формування ціни на неї здійснюється через створеного Міненерговугіллям**

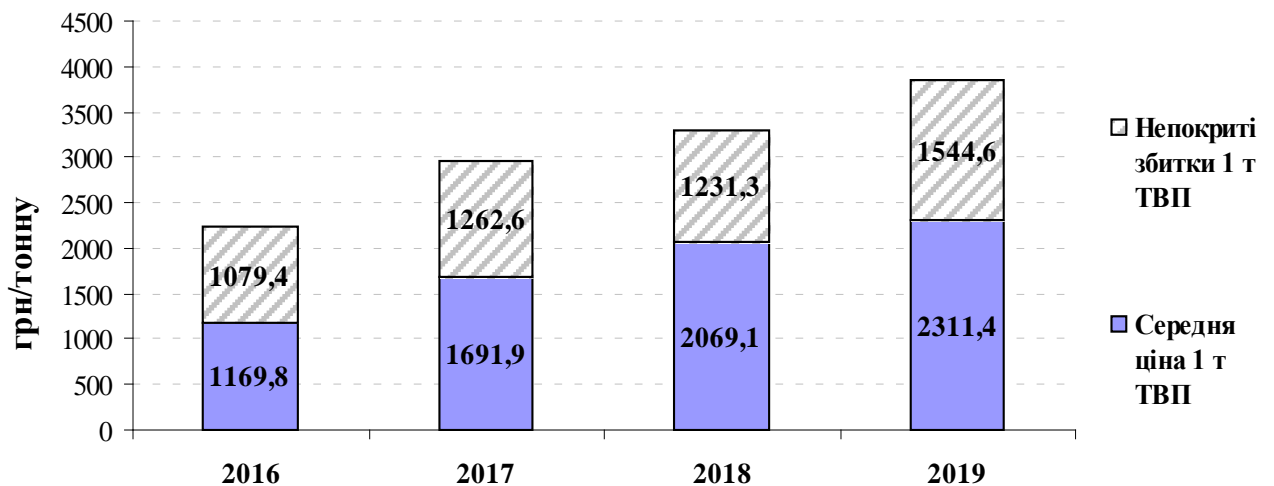
⁴ Постанова НКРЕКП від 03.03.2016 № 289.

посередника – оператора оптового ринку вугільної продукції України (далі – ОРВПУ) – ДП «Держвуглепостач»⁵, основними завданнями якого є оптова торгівля паливом, посередництво в торгівлі паливом, рудами, металами та хімічними речовинами, технічні випробування та дослідження.

Ціна реалізації вугільної продукції державних вугледобувних підприємств для потреб енергогенеруючих компаній (в основному приватних теплових електростанцій ГК ПАТ «Центренерго» та ГК ПАТ «ДТЕК Західенерго») **встановлюється Радою ОРВПУ**, сформованою при ДП «Держвуглепостач». У подальшому ДП «Держвуглепостач» розподіляє дохід від реалізації продукції між шахтами за різними цінами для однакових марок з однаковими якісними характеристиками вугільної продукції, але з різною собівартістю. У результаті відбувається перехресне субсидіювання збиткових державних шахт за рахунок прибуткових або менш збиткових. Реалізація пересічним покупцям (5,0–10,0 відс. реалізації) має здійснюватися за ціною вугілля, яка розраховується балансовим методом, виходячи з базової ціни (ціни на концентрат), встановленої Радою ОРВПУ.

Слід зазначити, що відповідно до встановлених Радою ОРВПУ цін, всі **державні підприємства реалізовували готову товарну вугільну продукцію нижче її собівартості**, що призводило до систематичного недоотримання ними доходів (створювало різницю між ціною реалізації і собівартістю – непокриті реалізацією збитки). Інформацію про середні ціни 1 тонни реалізованої товарної вугільної продукції (ТВП) і середні непокриті збитки за 2016–2018 роки та планові їх показники на 2019 рік наведено в діаграмі 3.

Діаграма 3. Середні ціни 1 тонни реалізованої товарної вугільної продукції (ТВП) і середні непокриті збитки за 2016–2018 роки та планові їх показники на 2019 рік



⁵ Відповідно до Статуту ДП «Держвуглепостач», затвердженого наказом Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 30.06.2016 № 418 (у новій редакції наказом Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 22.09.2017 № 617), підприємство утворене з метою, зокрема, удосконалення господарського механізму реалізації вугільної продукції; забезпечення балансу попиту та пропозиції вугільної продукції; сприяння оптимізації організаційного оформлення ринку вугілля України; забезпечення потреб енергогенеруючих компаній та інших споживачів в якісному вугіллі.

За даними Міненерговугілля, у цілому **державними підприємствами**, які отримували кошти державної підтримки на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції, **від реалізації товарної вугільної продукції нижче її собівартості отримано непокритих збитків: за 2017 рік – 3,4 млрд грн; за 2018 рік – 3,3 млрд гривень. На 2019 рік відповідно до затверджених Міненерговугіллям техніко-економічних показників діяльності підприємств заплановано недоотримання ними 5,0 млрд гривень.**

Різниця між собівартістю і ціною за 1 т готової товарної вугільної продукції на різних державних вугледобувних підприємствах суттєво відрізняється. Так, у 2017 році найменша різниця між собівартістю та ціною 1 т готової товарної вугільної продукції була у ДП «Львіввугілля» (119,7 грн), найбільша – у ДП «Лисичанськвугілля» (4501,7 грн) та ДП «Первомайськвугілля» (4188,0 грн); ДП «Волиньвугілля» мало різницю у 1876,6 грн, ДП «Селидіввугілля» – 1285,6 грн, ДП «Мирноградвугілля» – 2193,8 гривні. У 2018 році найменша різниця між собівартістю та ціною 1 т готової товарної вугільної продукції також у ДП «Львіввугілля» (116,3 грн), а найбільша – у ПАТ «Лисичанськвугілля» (3632,2 гривні). ДП «Волиньвугілля» мало різницю у 1865,4 грн, ДП «Селидіввугілля» – 2974,0 грн, ДП «Мирноградвугілля» – 2236,8 гривні. На 2019 рік заплановано найменшу різницю між собівартістю та ціною 1 т готової товарної вугільної продукції у ДП «Львіввугілля» (588,9 грн), а найбільшу – у ПАТ «Лисичанськвугілля» (5441,3 гривні).

Результати аудиту свідчать, що **навіть з урахуванням одержаних коштів державної підтримки** на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції, **діяльність цих підприємств залишається збитковою**, крім ДП «Львіввугілля», яке за вересень 2017 року, з урахуванням наданої державної підтримки, отримало прибуток. При цьому Міненерговугілля не здійснило коригування обсягу державної підтримки, як того вимагав відповідний порядок, у результаті чого ДП «Львіввугілля» у жовтні 2017 року безпідставно отримало 13,7 млн грн бюджетних коштів.

Таким чином, **Міненерговугілля та вугледобувними підприємствами не забезпечено умов для максимально можливого покриття собівартості готової товарної вугільної продукції за рахунок реалізаційних цін та ефективного використання бюджетних коштів, передбачених на часткове покриття витрат із собівартості продукції. Цьому сприяли як безконтрольність з боку Міненерговугілля, так і незацікавленість керівництва вугледобувних підприємств у таких діях.**

Встановлено, що **вугледобувні підприємства**, які отримували державну підтримку на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції, у **2017–2018 роках та I півріччі 2019 року реалізовували вугілля комерційним підприємствам за цінами нижчими, ніж визначені Радою ОРВПУ. Як наслідок, втрата надходжень від реалізації вугілля за цінами нижчими, ніж визначені Радою ОРВПУ, по ДП «Мирноградвугілля»**

становила 628,0 млн грн, ДП «Селидіввугілля» – 213,0 млн грн, ДП «Львіввугілля» – 111,6 млн грн, ДП «Волиньвугілля» – 349,07 млн грн (докладніше про це йдеться у розділі 5 Звіту).

Середня собівартість 1 т готової товарної вугільної продукції вугледобувних підприємств, яким виділялася державна підтримка на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції, постійно зростала: у 2017 році на 705,3 грн, у 2018 році на 345,9 грн, на 2019 рік заплановано зростання на 555,7 гривні. При цьому зросла і різниця між ціною та собівартістю 1 т готової вугільної продукції на цих підприємствах: у 2017 році на 1262,6 грн, у 2018 році на 1231,3 грн, на 2019 рік заплановано зростання на 1544,6 грн, що свідчить про неефективність заходів з фінансового оздоровлення підприємств та, як наслідок, необхідність збільшення обсягів державної підтримки.

Зазначене вище свідчить, що у 2017–2018 роках та I кварталі 2019 року фінансового оздоровлення державних підприємств за рахунок коштів державної підтримки не відбулося, різниця між ціною та собівартістю готової вугільної продукції зросла, існуюча система надання державної підтримки вугільної галузі є недосконалою.

Отже, питання формування ціни на вугільну продукцію залишаються не вирішеними. Не забезпечено належного ціноутворення для максимально можливого покриття собівартості готової товарної вугільної продукції за рахунок реалізаційних цін, а також зменшення підприємствами витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції та ефективного використання коштів державної підтримки.

3. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ РЕФОРМУВАННЯ ВУГІЛЬНОЇ ГАЛУЗІ ТА ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ВУГЛЕДОБУВНИХ ПІДПРИЄМСТВ НА ЧАСТКОВЕ ПОКРИТТЯ ВИТРАТ ІЗ СОБІВАРТОСТІ ГОТОВОЇ ТОВАРНОЇ ВУГІЛЬНОЇ ПРОДУКЦІЇ

Правові та організаційні засади проведення гірничих робіт визначає Гірничий закон України⁶ (далі – Гірничий закон).

До принципів, на яких базується державна політика в гірничодобувній промисловості, Гірничий закон (стаття 7), зокрема, відносить державне регулювання діяльності суб'єктів гірничих відносин у гірничодобувній промисловості; державну підтримку гірничих підприємств; забезпечення захисту прав та інтересів працівників гірничих підприємств.

Згідно зі статтею 9 Гірничого закону обсяги державної підтримки гірничих підприємств визначаються Державним бюджетом України на поточний рік.

Довідково. У період, що досліджувався, державна підтримка вугледобувним підприємствам надавалася, зокрема, за такими напрямками: на реструктуризацію

⁶ Закон України від 06.10.1999 № 1127- XIV.

вугільної промисловості; гірничорятувальні заходи на вугледобувних підприємствах; заходи з охорони праці та підвищення техніки безпеки; будівництво шахт; технічне переоснащення та модернізацію державних вугледобувних підприємств; **часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції.**

Бюджетні призначення на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції передбачалися законами про державний бюджет на відповідний рік. Ці видатки визначалися як за окремими бюджетними програмами, так і напрямками фінансування певних компонентів цієї собівартості (видатки на оплату праці та внесення обов'язкових платежів, пов'язаних з виплатою заробітної плати, оплату спожитої електроенергії тощо) у складі бюджетних програм, які містили і інші, пов'язані із вугільною галуззю напрями.

З 02.08.2017 набрав чинності Закон України від 01.07.2014 № 1555 «Про державну допомогу суб'єктам господарювання»⁷ (далі – Закон № 1555), спрямований на забезпечення захисту та розвитку конкуренції, підвищення прозорості функціонування системи державної допомоги та дотримання міжнародних зобов'язань України у цій сфері, який встановив правові засади проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання, здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції.

Законом № 1555 визначено, що **державна допомога суб'єктам господарювання** (далі – державна допомога) – **це підтримка у будь-якій формі суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів**, що спотворює або загрожує спотворенням економічної конкуренції, створюючи переваги для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності.

Згідно із пунктом 2 розділу 9 «Прикінцеві положення» Закону № 1555 усі надавачі державної допомоги⁸ протягом одного року з дня набрання чинності цим Законом зобов'язані подати уповноваженому органу (Антимонопольному комітету України) повідомлення про програми підтримки суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, які існували на день набрання чинності цим Законом. Водночас пунктом 3 розділу 9 «Прикінцеві положення» Закону № 1555 передбачено, що **державна допомога**, що існувала на день набрання чинності цим Законом, яка відповідно до рішення уповноваженого органу визнана недопустимою для конкуренції, **має бути приведена у відповідність із цим Законом** у строк, визначений уповноваженим органом, але не більш як протягом п'яти років з дня набрання чинності цим Законом.

⁷ Крім частини другої статті 6, частини першої та пунктів 6–10 частини другої статті 8, частини другої статті 14 Закону № 1555, які набрали чинності з дня, наступного за днем його опублікування (тобто з 03.08.2014).

⁸ Органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю, а також юридичні особи, що діють від їх імені, уповноважені розпоряджатися ресурсами держави чи місцевими ресурсами і ініціюють та/або надають державну допомогу (стаття 1 Закону № 1555).

Встановлено, що **державна підтримка вугледобувних підприємств** на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції є **державною допомогою** у значенні Закону № 1555 та **обліковується у Реєстрі державної допомоги**, держателем якого є Антимонопольний комітет України, який забезпечує створення та ведення цього реєстру.

Згідно зі статтею 8 Гірничого закону **державне регулювання гірничої справи здійснюють** Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, **міністерства** та інші центральні органи виконавчої влади **відповідно до їх повноважень, визначених Конституцією та законами України**.

У періоді, що перевірявся, **головним органом** у системі центральних органів виконавчої влади, який **забезпечує формування та реалізацію державної політики у вугільно-промисловому комплексі**⁹, було **Міненерговугілля**.

Аналіз нормативно-правової бази засвідчив, що **питання реформування вугільної галузі у документах стратегічного та програмного характеру висвітлено в основному декларативно**, що не сприяє ефективному та результативному виконанню заходів у цій сфері.

- Прогнозні показники розвитку вугільної промисловості визначає **Концепція розвитку вугільної промисловості**, схвалена Урядом у 2005 році на строк до 2030 року¹⁰, якою встановлено, що її реалізація сприятиме збільшенню до 2030 року видобутку вугілля до 112 млн тонн. Для цього передбачалося, зокрема, скоригувати Програму «Українське вугілля» (розрахована на 2001–2010 роки), а у подальшому розробити нову програму розвитку вугільної промисловості на довгострокову перспективу, а також розробити низку профільних законопроектів¹¹. Конкретні обсяги видобутку вугілля державними підприємствами, а також інвестицій у розвиток цих підприємств Концепцією не визначалися.

Фактично, **передбачених цією Концепцією програми розвитку вугільної промисловості на довгострокову перспективу та законопроектів не розроблено, прогнозних показників не досягнуто**.

- Енергетичною стратегією України на період до 2030 року (далі – Енергостратегія 2030), схваленою Урядом у 2013 році¹², її цілями в частині реформування вугільної галузі визначено створення беззбиткової та економічно ефективної галузі, здатної забезпечувати економіку України вугіллям, яка б працювала без державної підтримки. До основних кроків реформування вугільної галузі віднесено, зокрема, **удосконалення механізму**

⁹ Указ Президента України від 06.04.2011 № 382/2011 та постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2017 № 208.

¹⁰ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.07.2005 № 236.

¹¹ Проекти законів України «Про порядок ліквідації вугледобувних підприємств та соціальний захист вивільнених працівників» і «Про особливості приватизації підприємств вугільної промисловості», внесення змін до Гірничого закону України.

¹² Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 № 1071-р (втратило чинність згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.07.2017 № 605-р).

держпідтримки галузі шляхом поетапного припинення субсидування операційних витрат державних шахт разом зі збільшенням фінансування на працевлаштування та соціальну підтримку працівників, вивільнених внаслідок реформування.

Енергостратегією 2030 визначено основні напрями вдосконалення державної підтримки вугільної галузі, зокрема, **заморожування загальних видатків державної підтримки галузі**, не допускаючи їх зростання; корпоратизація державних вугільних підприємств. Для усунення негативних соціальних наслідків реформування галузі Енергостратегією 2030 передбачено розробку, зокрема, Концепції створення системи соціальної підтримки працівників вугільної галузі та населення депресивних територій, на яких перебувають у стадії закриття вугледобувні та вуглепереробні підприємства.

Таку Концепцію¹³ та план заходів щодо її реалізації¹⁴ Урядом було затверджено, проте окремої бюджетної програми для здійснення плану не запроваджено, відповідно, коштів на це не передбачалося.

Визначених Енергостратегією 2030 прогнозних показників видобутку вугілля не досягнуто, передбачених законів України не прийнято¹⁵.

- Енергетичною стратегією України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» (далі – Енергостратегія 2035), схваленою Урядом у 2017 році¹⁶, **відповідальність** за її розробку, моніторинг результатів, координацію та уточнення заходів з реалізації **покладено на Міненерговугілля**. На першому етапі реформування енергетичного сектору (до 2020 року) Енергостратегією 2035 передбачено, що основними заходами **реалізації стратегічних цілей у вугільному секторі, зокрема, є: реорганізація вугледобувних та інших державних підприємств вугільної галузі та підпорядкування їх єдиній юридичній особі; звільнення від непрофільних активів; перехід на самоокупний видобуток з переорієнтуванням державної підтримки на охорону праці; ліквідація державного оптового покупця вугілля та запровадження біржової торгівлі вугільною продукцією; забезпечення розвитку власного видобутку вугілля.**

Планом заходів з реалізації етапу «Реформування енергетичного сектору (до 2020 року)» Енергостратегії 2035, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06.06.2018 № 497-р, передбачено, що Міненерговугілля у 2018 році, зокрема, завершить реорганізацію державних підприємств вугільної промисловості та передачу їх до ДП «Національна

¹³ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.12.2012 № 990-р.

¹⁴ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.04.2013 № 353-р.

¹⁵ Енергостратегією № 2030 передбачалося необхідність розробки, зокрема, проектів законів України «Про державну підтримку вугільної галузі»; «Про порядок вирішення питання щодо заборгованості вугледобувних та вуглепереробних підприємств Міністерства енергетики та вугільної промисловості, що ліквідуються за рішенням Кабінету Міністрів України, перед Державним бюджетом України і місцевими бюджетами та державними цільовими фондами».

¹⁶ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 605-р.

вугільна компанія» (п. 131); визначить переліки перспективних та неперспективних шахт, що підлягають ліквідації (п. 134). За заходом «реструктуризація та ліквідація заборгованості вугледобувних підприємств» (п. 139) мало бути схвалено та подано Урядом до Верховної Ради України законопроекти щодо деяких питань заборгованості державних підприємств вугільної галузі та особливості погашення заборгованості, що утворилася на оптовому ринку електричної енергії.

Фактично, у 2018 році Міненерговугіллям **не було завершено реорганізації державних вугледобувних підприємств шляхом** їх приєднання до ДП «Національна вугільна компанія». Міненерговугілля розробило законопроект «Про особливості погашення заборгованості, що утворилася на оптовому ринку електричної енергії» (подано Урядом до Верховної Ради України за реєстр. № 8253 від 10.04.2018), який Верховною Радою України прийнято не було. При цьому, відповідно до вимог частини першої статті 95 Регламенту Верховної Ради України¹⁷, законопроекти, не прийняті Верховною Радою попереднього скликання в першому читанні за основу, вважаються знятими з розгляду і не розглядаються Верховною Радою нового скликання.

Роботу з підготовки інших законопроектів також не завершено.

- У 2017 році Урядом схвалено **Концепцію реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року** (далі – Концепція № 733) та план заходів на 2017 рік щодо її реалізації¹⁸. Метою Концепції № 733 є, зокрема, переведення вугільної галузі на бездотаційний і самоокупний режим діяльності з одночасним розв’язанням екологічних та соціальних проблем шахтарських регіонів і створення сприятливих інвестиційних умов для приватизації шахт.

Під час реалізації Концепції № 733 планується забезпечити **створення умов для зниження собівартості видобутку вугільної продукції** та засад для функціонування вільного ринку вугілля, зокрема вжиття заходів до встановлення ринкової ціни реалізації вугільної продукції, ліквідації посередників. Передбачено, що реалізація Концепції № 733 дасть змогу забезпечити видобуток вугілля (прогнозовано) у 2017 році – 6,3 млн тонн, у 2018 році – 8,7 млн тонн, у 2019 і 2020 роках понад 10 млн тонн щороку.

Обсяги фінансування вугільної галузі Концепцією № 733 **не визначено**, натомість встановлено, що види та обсяг державної підтримки, необхідні для реалізації, будуть уточнюватися щороку під час складання проекту держбюджету на відповідний рік з урахуванням реальних можливостей.

Планом заходів на 2017 рік щодо реалізації Концепції № 733 передбачено, зокрема, утворення ДП «Національна вугільна компанія» шляхом реорганізації та злиття державних вугільних підприємств (п. 2); розроблення Міненерговугіллям комплексної програми роботи вугільних підприємств на

¹⁷ Закон України від 10.02.2010 № 1861.

¹⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 733-р.

період до 2020 року з визначенням переліків перспективних і неперспективних шахт, що підлягають ліквідації (п. 7) та ряду законопроектів (пп. 10, 11)¹⁹.

Запланованих заходів у 2017 році не виконано.

Кабінет Міністрів України розпорядженням від 06.12.2017 № 1019-р «Про утворення державного підприємства «Національна вугільна компанія» ухвалив рішення утворити ДП «Національна вугільна компанія» з віднесенням його до сфери управління Міненерговугілля. При цьому Міненерговугілля доручалося реорганізувати державні підприємства²⁰ шляхом їх приєднання до ДП «Національна вугільна компанія».

Встановлено, що у визначені на початку строки реорганізацію державних підприємств Міненерговугіллям не проведено. Реорганізація підприємств триває вже майже два роки і досі не завершена.

Довідково. На виконання пп. 10 та 11 Плану заходів на 2017 рік щодо реалізації Концепції № 733 розроблено законопроекти «Про деякі питання заборгованості вугільних підприємств» (щодо погашення заборгованості з єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове страхування та внесків до Пенсійного фонду України, фондів соціального страхування України та відновлення соціальних гарантій працівників) та «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування підприємств вугільної галузі» (щодо рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин гірничими підприємствами). Робота з погодження цих законопроектів з органами виконавчої влади досі триває.

Плани заходів з реалізації Концепції № 733 на 2018 та 2019 роки Кабінетом Міністрів України не затверджувалися.

Необхідно зазначити, що на 2017–2019 роки заходи щодо реформування вугільної галузі визначали також Урядовий середньостроковий план пріоритетних дій до 2020 року (далі – План до 2020 року) та річні плани пріоритетних дій Уряду на 2017, 2018 та 2019 роки²¹.

Так, Планом до 2020 року, зокрема, передбачено поступове скорочення обсягів держпідтримки, а Планом на 2017 рік – перехід до ринкового ціноутворення на енергетичне вугілля та розроблення нормативно-правових актів із зазначеного питання (п. 181), складення щорічного прогнозного балансу вугілля і вугільної продукції (п. 182), оптимізацію структури державних

¹⁹ «Про деякі питання заборгованості вугільних підприємств», «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування підприємств вугільної галузі».

²⁰ ДП «Шахтоуправління «Південнодонбаське № 1», ДП «Шахта ім. М. С. Сургая», ДП «Селидіввугілля», ДП «Торецьквугілля», ДП «Мирноградвугілля», ДП «Первомайськвугілля», ДП «Волиньвугілля», ДП «Львіввугілля», ДП «Нововолинський ремонтно-механічний завод», ДП «Дондіпровуглемаш», ДП «Проектування будівництва підприємств вугільної промисловості «Південдіпрошахт», ДП «Державний НДІ організації і механізації шахтного будівництва», ДП «Дніпродіпрошахт», ДП «Науково-технічний центр «Вуглеінновація», ДП «Державний науково-дослідний, проектно-конструкторський і проектний інститут вугільної промисловості «УкрНДІпроект», ДП «Дирекція по будівництву об'єктів», ДП «Передпускова дирекція шахти № 10 "Нововолинська», ДП «Укршахтгідрозахист», ДП «Об'єднана компанія «Укрвуглереструктуризація».

²¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 № 275-р, від 28.03.2018 № 244-р, від 18.12.2018 № 1106-р.

підприємств вугільної промисловості, здійснення заходів з реформування підприємств вугільної галузі (п. 183), передачу об'єктів соціальної інфраструктури місцевим органам виконавчої влади (п. 186).

Зазначені завдання у встановлені терміни також не виконано.

У періоді, який перевірявся, **механізм розподілу та використання коштів** державної підтримки за бюджетними програмами, складовими яких є видатки на покриття витрат із собівартості (зокрема, видатки на оплату праці та погашення заборгованості із заробітної плати), **визначався** відповідними **порядками використання бюджетних коштів**. Зокрема, з 25.02.2017 діяв Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для часткового покриття витрат вугледобувних підприємств, що включаються до собівартості готової товарної вугільної продукції, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 21.02.2017 № 92 (далі – Порядок № 92), який врегулював питання використання бюджетних коштів, передбачених за КПКВК 1101110 та 1101570.

Довідково. До 25.02.2017 діяв Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для часткового покриття витрат вугледобувних підприємств, що включаються до собівартості готової товарної вугільної продукції, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 153 (далі – Порядок № 153), який при розподілі бюджетних коштів у 2017 році Міненерговугіллям фактично не застосовувався.

З 15.02.2018 діяв Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів із забезпечення вітчизняного виробництва вугільної продукції та подальшого реформування державного сектору вугільної промисловості, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 07.02.2018 № 63 (далі – Порядок № 63), який врегулював питання використання бюджетних коштів, передбачених за КПКВК 1101590.

З 14.02.2019 діє Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реструктуризації вугільної галузі, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 № 80 (далі – Порядок № 80), який врегулює питання використання бюджетних коштів, передбачених за КПКВК 1101590.

Зазначеними Порядками **одержувачами бюджетних коштів визначено вугледобувні підприємства – державні підприємства та господарські товариства, 100 відс. акцій яких належать державі**. Крім того, Порядком № 92 до одержувачів бюджетних коштів віднесено підприємства, яким передано цілісні майнові комплекси або системи цілісних майнових комплексів державних підприємств, їх структурні підрозділи в оренду чи концесію та які провадять діяльність у сфері видобування кам'яного вугілля та лігніту (бурого вугілля), за умови реєстрації Міненерговугіллям договору концесії або взяття ним на облік договору оренди (у межах загального обсягу бюджетних коштів та на строк не більш як 5 років з обов'язковим щорічним зменшенням обсягу таких коштів).

Порядки №№ 63 та 80 на відміну від Порядку № 92 не передбачають можливості державної підтримки недержавних вугледобувних суб'єктів господарювання, а також тих державних підприємств, які визнані в установленому порядку банкрутом, щодо якого порушено справу про банкрутство, чи які перебувають в стадії ліквідації, крім вугледобувних підприємств, щодо яких введено процедуру розпорядження майном.

Обсяг бюджетних коштів кожному вугледобувному підприємству визначається шляхом множення показника річного або місячного обсягу бюджетних коштів на 1 гривню прогнозованих збитків вугледобувних підприємств (визначається шляхом ділення річного або місячного обсягу бюджетних коштів відповідно до розпису державного бюджету на загальний обсяг прогнозованих збитків на рік або відповідний місяць) на обсяг прогнозованих збитків відповідного вугледобувного підприємства. Напрями використання бюджетних коштів, передбачені Порядками №№ 92, 63 та 80, у розрізі КПКВК у періоді, який перевірявся, наведено в таблиці 2.

Таблиця 2

Напрями використання бюджетних коштів передбачені Порядками №№ 92, 63 та 80, у розрізі КПКВК у 2017–2018 роках та I кварталі 2019 року

Період	2017 рік	2018 рік		I кв. 2019 року
		1101110	1101590	
Напрями використання коштів/ КПКВК	1101110	1101590	1101570	1101590
Оплата праці та внесення обов'язкових платежів, пов'язаних з виплатою заробітної плати	Порядок № 92	Порядок № 63	Порядок № 92	Порядок № 80
Погашення заборгованості із заробітної плати	–	Порядок № 63	–	Порядок № 80
Погашення заборгованості із заробітної плати перед працівниками вугільної промисловості на поворотній основі	–	–	–	Порядок № 80
Оплата спожитої електроенергії	Порядок № 92	Порядок № 63	Порядок № 92	Порядок № 80
Здійснення заходів із технічного переоснащення та модернізації вугледобувних підприємств	–	Порядок № 63	–	Порядок № 80

Наведені у таблиці 2 дані свідчать, що державна підтримка на покриття витрат із собівартості, зокрема з оплати праці та внесення обов'язкових платежів, пов'язаних із виплатою заробітної плати, у т. ч. на погашення заборгованості із заробітної плати, розподілялась у 2017 році відповідно до Порядку № 92, у 2018 році – до Порядків №№ 63 та 92, у I кварталі 2019 року – до Порядку № 80.

Інші, визначені цими Порядками напрями (оплата спожитої електроенергії; здійснення заходів із технічного переоснащення та модернізації вугледобувних підприємств; погашення заборгованості із заробітної плати перед працівниками вугільної промисловості на поворотній основі) Міненергосугіллям у періоді, що перевірявся, не фінансувались.

Усіма зазначеними Порядками передбачено підготовку вугледобувними підприємствами прогнозованих техніко-економічних показників діяльності з урахуванням розроблених Міненерговугіллям методичних рекомендацій. При цьому **розподіл бюджетних коштів повинен здійснюватись** на підставі техніко-економічних показників діяльності підприємств вугільної галузі, що розраховані відповідно до **методичних рекомендацій**, затверджених Міненерговугіллям.

Такі методичні рекомендації затверджено Міненерговугіллям наказами від 17.11.2011 № 719 (далі – Рекомендації № 719, діяли до 13.06.2017) та від 13.06.2017 № 391 (у новій редакції, далі – Рекомендації № 319).

Рахункова палата у 2015 році вже вказувала на невідповідність Рекомендацій № 719 **затвердженому Мінфіном Положенню (стандарт) бухгалтерського обліку 16 «Витрати»²²** та необхідність узгодження, однак ця **пропозиція залишилась неврахованою Міненерговугіллям.**

Рекомендації №№ 719 та 391 визначають фактично ідентичні поняття «собівартість готової товарної вугільної продукції», «готова товарна вугільна продукція», містять майже однакові переліки нормативно-правових актів, на підставі яких вони створені. Фактично, **Рекомендаціями № 391 залишено без змін вимоги до розрахунку собівартості готової товарної вугільної продукції, які передбачались Рекомендаціями № 719.**

Починаючи з 25.02.2017²³, Порядками №№ 92, 63 та 80 встановлювалося, що Міненерговугілля визначає для кожного державного вугледобувного підприємства, зокрема, прогнозовані витрати, що включаються до собівартості готової товарної вугільної продукції, без урахування адміністративних витрат та витрат на збут, а також сум амортизаційних відрахувань, нарахованих на основні засоби, що придбані за рахунок бюджетних коштів. Такі витрати розраховуються вугледобувними підприємствами відповідно до галузевих методичних рекомендацій з обліку витрат на виробництво продукції (готової товарної вугільної продукції), затверджених Міненерговугіллям.

Поза увагою Міненерговугілля залишилася і пропозиція Рахункової палати щодо необхідності погодження з Мінфіном (як того вимагав Порядок № 153) затверджених Міненерговугіллям Галузевих методичних рекомендацій з обліку витрат на виробництво готової вугільної продукції²⁴ (далі – Галузеві рекомендації), які відповідно до Рекомендацій № 719 мають застосовуватися підприємствами вугільної галузі.

Чинні Рекомендації № 391 також передбачають використання вугледобувними підприємствами Галузевих рекомендацій, які досі не погоджено з Мінфіном. Це є порушенням вимог Закону України від 16.07.1999 № 996-XIV «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в

²² Наказ Мінфіну від 31.12.99 № 318.

²³ Порядком № 153 передбачалось, що прогнозовані витрати, які включаються до собівартості продукції, визначаються лише без урахування суми амортизаційних відрахувань, нарахованих на основні засоби, що придбані за рахунок бюджетних коштів.

²⁴ Наказ Міненерговугілля від 31.01.2008 № 48 (із змінами і доповненнями).

Україні» (далі – Закон № 996), яким встановлено, що міністерства, інші центральні органи виконавчої влади у межах своєї компетенції відповідно до галузевих особливостей мають право розробляти на базі національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку або національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі методичні рекомендації щодо їх застосування за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері бухгалтерського обліку (частина шоста статті 6 Закону № 996).

Отже, у 2017–2018 роках та I кварталі 2019 року Міненерговугілля при здійсненні розподілу бюджетних коштів застосовувало техніко-економічні показники діяльності вугледобувних підприємств, складені на підставі Рекомендацій, що не відповідають нормам затвердженого Мінфіном Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 16 «Витрати» в частині віднесення підприємствами до собівартості готової вугільної продукції цілої низки витрат. Затвержені Міненерговугіллям для застосування вугледобувними підприємствами Галузеві рекомендації в порушення вимог Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» з Мінфіном не погоджувалися.

Необхідно вказати, що облікові політики усіх вугледобувних підприємств, які отримували кошти державної підтримки, передбачають використання Галузевих рекомендацій.

Законом № 996 встановлено вимогу щодо погодження підприємствами визначеної ними облікової політики з власником (власниками) або уповноваженим ним органом. Згідно з Положенням (стандартом) бухгалтерського обліку 6 «Виправлення помилок і зміни у фінансових звітах»²⁵ облікова політика може змінюватися тільки, якщо змінюються статутні вимоги, вимоги органу, який затверджує положення (стандарт) бухгалтерського обліку, або якщо зміни забезпечать достовірне відображення подій або операцій у фінансовій звітності підприємства.

4. ПЛАНУВАННЯ І ЗДІЙСНЕННЯ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, ПЕРЕДБАЧЕНИХ НА ДЕРЖАВНУ ПІДТРИМКУ ВУГЛЕДОБУВНИХ ПІДПРИЄМСТВ НА ЧАСТКОВЕ ПОКРИТТЯ ВИТРАТ ІЗ СОБІВАРТОСТІ ГОТОВОЇ ТОВАРНОЇ ВУГІЛЬНОЇ ПРОДУКЦІЇ

4.1. Планування та здійснення видатків державного бюджету

Аудитом встановлено, що окрема бюджетна програма для фінансування видатків на державну підтримку вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової вугільної продукції започаткована ще у 2002 році та існувала до 2018 року включно. Починаючи з 2018 року, видатки на зазначені цілі здійснюються також у складі бюджетної програми, що передбачає й інші напрями фінансування вугільної галузі.

²⁵ Наказ Мінфіну від 28.05.1999 № 137.

Результати аудиту засвідчили, що **процес планування видатків державного бюджету** на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції **був недосконалим і недостатньо обґрунтованим та ускладнювався відсутністю державної програми та, відповідно, невизначеністю щорічних показників фінансування галузі.**

Потребу у бюджетних коштах на зазначені цілі Міненерговугілля визначало на підставі прогнозних даних щодо економічного розвитку вугледобувних підприємств. Така інформація надавалась підприємствами як у вигляді даних за запитами Міненерговугілля (відповідно до форм, розроблених на підставі інструктивних листів Мінфіну), так і програм економічного розвитку, програм гірничих робіт та фінансових планів підприємств тощо.

Міненерговугілля при плануванні бюджетних видатків на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції у бюджетних запитах потребу в бюджетних коштах визначало в межах доведених Мінфіном граничних обсягів видатків. При цьому **також визначалася сума коштів, не забезпечених граничними обсягами, необхідних згідно з даними Міненерговугілля для виконання завдань бюджетних програм.** Зокрема, на 2017 рік додаткова потреба у бюджетних коштах становила 1,2 млрд грн, на 2018 рік – 2,1 млрд грн, на 2019 рік – 2,7 млрд гривень.

Слід вказати, що оскільки при плануванні бюджетних видатків на 2018 рік Мінфін не передбачив граничного обсягу видатків загального фонду за бюджетною програмою КПКВК 1101110 «Державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції», **Міненерговугіллям бюджетний запит на 2018 рік за цією бюджетною програмою не складався. Як наслідок, у проєкті закону про держбюджет на 2018 рік такі видатки не передбачені.**

Зазначене обумовлено набуттям чинності у серпні 2017 року Закону № 1555, яким встановлено правові засади здійснення контролю за допустимістю державної допомоги суб'єктам господарювання.

За результатами аналізу бюджетної програми «Державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції», проведеного Антимонопольним комітетом України згідно із Законом № 1555, зроблено висновок, що **державні вугільні шахти не можуть отримувати операційну державну допомогу в тій формі, в якій вона існує, зокрема на покриття витрат на заробітну плату шахтарям.**

Водночас у законі про державний бюджет на 2018 рік **запроваджено нову бюджетну програму за КПКВК 1101590 «Здійснення заходів із забезпечення вітчизняного виробництва вугільної продукції та подальшого реформування державного сектору вугільної промисловості» (загальний фонд),** одним з напрямів використання коштів за якою було «Забезпечення вітчизняного виробництва товарної вугільної продукції шляхом оплати праці та

внесення обов'язкових платежів, пов'язаних з виплатою заробітної плати, у тому числі на погашення заборгованості із заробітної плати»²⁶.

Оплата заробітної плати та внесення обов'язкових платежів, пов'язаних з її виплатою, є одними з основних складових структури собівартості товарної вугільної продукції, тобто, якщо назва бюджетної програми за КПКВК 1101590 та передбачені нею напрями використання коштів не містять словосполучення «на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції», фактично, здійснюються саме такі витрати.

Коштів, які передбачалися у 2018 році для фінансування видатків на оплату праці та внесення обов'язкових платежів, пов'язаних з виплатою заробітної плати шахтарів (КПКВК 1101590), **було недостатньо**: визначені обсяги вичерпано повністю вже у першому півріччі 2018 року.

Як наслідок, **після численних протестів і страйків працівників вугледобувних підприємств з вимогою виплатити борги із заробітної плати, Урядом та Верховною Радою України до закону про держбюджет у липні 2018 року внесено зміни**: назву бюджетної програми за КПКВК 1101570 «Підтримка впровадження ринку електричної енергії (з видатками у сумі **1400,0** млн. грн за спецфондом) змінено на **«Державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції»**, кошти якої передбачалося спрямувати на заробітну плату працівників державних вугледобувних підприємств та внесення обов'язкових платежів, пов'язаних з її виплатою.

Довідково. Джерела формування спецфонду за цією бюджетною програмою визначено пунктами 8, 9 та 11 статті 11 Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік», а саме: надходження від погашення податкового боргу, в т. ч. реструктурованого або розстроченого (відстроченого), з податку на прибуток підприємств (з урахуванням штрафних санкцій, пені та процентів, нарахованих на суму цього боргу), що склався станом на 1 січня 2018 року, який сплачується підприємствами електроенергетичної, нафтогазової, вугільної галузей; надходження від погашення податкового боргу, в т. ч. реструктурованого або розстроченого (відстроченого), із сплати частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до державного бюджету відповідно до закону (з урахуванням штрафних санкцій, пені та процентів, нарахованих на суму цього боргу), що склався станом на 1 січня 2018 року, який сплачується підприємствами електроенергетичної, нафтогазової, вугільної галузей; конфісковані кошти та кошти, отримані від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення (за винятком конфіскованих облігацій внутрішньої державної позики, вся сума яких за номінальною вартістю відноситься на зменшення державного боргу з одночасним погашенням зобов'язань за цими облігаціями), порядок розподілу яких визначається Кабінетом Міністрів України.

Також у липні 2018 року за КПКВК 1101570 Кабінетом Міністрів України прийнято рішення²⁷ збільшити бюджетні призначення на **100** млн грн за загальним фондом держбюджету за рахунок їх зменшення на

²⁶ Паспорт бюджетної програми за КПКВК 1101590.

²⁷ Розпорядження від 22.08.2018 № 573-р.

цю суму за КПКВК 1101160 «Заходи з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах».

Відповідно, загальний плановий обсяг коштів за КПКВК 1101570 (загальний та спеціальний фонди) у 2018 році становив 1500,0 млн гривень.

Такий перерозподіл коштів призвів до унеможливлення виконання заходів за КПКВК 1101160, оскільки коштів на заходи з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах не залишилося (у подальшому на вказані цілі не виділялися).

Таким чином, у 2018 році через недосконале планування та недостатність видатків на утримання вугільної галузі, фінансування часткового покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції відбувалося за двома різними бюджетними програмами, двома фондами (загальний та спеціальний) державного бюджету та двома Порядками №№ 92 та 63. Зазначене ускладнювало здійснення належного контролю за виділенням та використанням коштів державного бюджету на ці цілі.

Відсутність системного підходу Мінфіну та Міненерговугілля до визначення обсягу бюджетних коштів на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції також засвідчує неодноразове протягом бюджетного року збільшення обсягів фінансування на зазначені цілі. Так, у 2017 та 2018 роках бюджетні призначення збільшувалися по чотири рази (з 870,0 млн грн до 2121,8 млн грн та з 1000,0 млн грн до 2864,0 млн грн відповідно), у I півріччі 2019 року – один раз (з 530,0 млн грн до 846,0 млн гривень).

Узагальнена інформація про планові та фактичні показники фінансування видатків державного бюджету, передбачених на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції, у т. ч. на оплату праці та внесення обов'язкових платежів, пов'язаних з виплатою заробітної плати, на погашення заборгованості із заробітної плати, у розрізі бюджетних програм за 2018–2019 роки та I квартал 2019 року наведена у таблиці 3.

Таблиця 3

Планові та фактичні показники фінансування видатків державного бюджету за бюджетними програмами, що перевірялися у 2018–2019 роках та I кварталі 2019 року

млн грн

Код бюджетної програми	Потреба за бюджетним запитом	Затверджено законом про держбюджет	Затверджено зі змінами	Надійшло коштів	Використано	Повернено до бюджету
2017 рік						
КПКВК 1101110	2190,0	870,0	2121,8	2121,8	2121,8	0,0
2018 рік						
КПКВК 1101590*	-	1000,0	1364,0	1364,0	1364,0	0,0
КПКВК 1101570	-	-	1500,0	1153,0	1072,2	80,8
Всього	-	1000,0	2864,0	2517,0	2436,2	80,8
2019 рік						
КПКВК 1101590*	3325,1	530,0	530,0	530,0**	530,0**	-
Разом	5515,1	2400,0	5515,8	5168,8***	5088,0***	80,8

* кошти, передбачені за напрямом «оплата праці та внесення обов'язкових платежів, пов'язаних з виплатою заробітної плати, у тому числі на погашення заборгованості із заробітної плати»; ** I квартал 2019 року; *** 2017–2018 роки та I квартал 2019 року.

Дані таблиці 3 свідчать, що у **2017–2018 роках та I кварталі 2019 року** на часткове покриття витрат із собівартості товарної вугільної продукції із передбачених законами про державний бюджет зі змінами 5515,8 млн грн **надійшло 5168,8 млн грн** (93,7 відс. затвердженої суми), які використано майже у повному обсязі – **5088,0 млн грн (98,4 відс. суми, що надійшла)**.

Аудитом встановлено, що у **першому півріччі 2019 року бюджетні призначення за КПКВК 1101590 «Реструктуризація вугільної галузі» в цілому становили 846,0 млн грн²⁸, які використані** вугледобувними підприємствами в цьому періоді у **повному обсязі** на оплату праці та внесення обов'язкових платежів, пов'язаних з виплатою заробітної плати.

У **2018 році спеціальний фонд** для фінансування часткового покриття витрат із собівартості товарної вугільної продукції за бюджетною програмою за КПКВК 1101570 «Державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції» **наповнено на 1053,0 млн грн, що на 344,7 млн грн, або 23 відс., менше запланованого обсягу.** Ненаповнення спеціального фонду за рахунок визначених законодавством джерел призвело до недофінансування Міненерговугіллям видатків на часткове покриття витрат із собівартості товарної вугільної продукції, що зумовило утворення заборгованості із заробітної плати шахтарям наприкінці 2018 року на суму **251,4 млн гривень.**

За відсутності належного контролю Міненерговугілля ДП «Селидіввугілля» та ПАТ «Лисичанськвугілля» у 2018 році не забезпечили використання бюджетних коштів у повному обсязі. До державного бюджету наприкінці 2018 року як невикористані повернені **80,8 млн гривень.** Так, чергові кадрові зміни керівництва ДП «Селидіввугілля», запроваджені Міненерговугіллям наприкінці 2018 року, та невирішені проблемні питання із припинення повноважень попереднім керівництвом підприємства призвели до зупинення **в грудні 2018 року руху коштів з ініціативи Міненерговугілля за рахунками** ДП «Селидіввугілля», відкритими в ГУДКСУ у місті Селидовому, до оформлення і подання нової картки зі зразками підписів керівництвом підприємства. При цьому зволікання ДП «Селидіввугілля» з оформленням та наданням нової картки зі зразками підписів керівництва (фактично надано через 20 днів після зміни керівництва) **призвело до невикористання та повернення коштів** держпідтримки за КПКВК 1101570 на оплату праці працівників у сумі **57,1 млн гривень.** ПАТ «Лисичанськвугілля» повернуло до бюджету **23,7 млн грн** через виключення із розрахунку собівартості готової вугільної продукції адміністративних витрат та витрат на збут.

Як головний розпорядник бюджетних коштів за бюджетними програмами за КПКВК 1101110, 1101590 і 1101570 Міненерговугілля мережею установ та організацій, що отримуватимуть кошти з державного бюджету у 2017–2019 роках, визначало одержувачами бюджетних коштів відповідні

²⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.03.2019 № 222-р.

вугледобувні підприємства, затверджувало їх плани використання бюджетних коштів, зміни до них. Узагальнена інформація про обсяг використаних коштів державної підтримки у 2017–2018 роках та I кварталі 2019 року у розрізі одержувачів бюджетних коштів наведена у таблиці 4.

Таблиця 4

**Інформація про обсяг використаних коштів державної підтримки
у 2017–2018 роках та I кварталі 2019 року в розрізі одержувачів бюджетних коштів**

млн грн

№ з/п	Назва підприємства	2017 рік	2018 рік	Темп приросту, відс.	I кв. 2019 року
1	ДП «Шахта ім. М. С. Сургая»	168,5	144,0	-14,5	-
2	ДП «Шахтоуправління «Південнодонбаське №1»	130,7	143,9	10,1	-
3	ДП «Мирноградвугілля»	248,6	389,0	56,5	72,7
4	ДП «Селидіввугілля»	466,6	620,1	32,9	174,9
5	ДП «Торецьквугілля»	238,4	198,6	-16,7	35,6
6	ДП «Первомайськвугілля»	327,4	419,6	28,2	87,1
7	ПАТ «Лисичанськвугілля»	300,5	407,2	35,5	98,9
8	ДП «Волиньвугілля»	72,5	76,2	5,1	20,5
9	ДП «Львіввугілля»	168,6	37,6	-77,7	40,3
Всього		2121,8	2436,2	14,8	530,0

Як свідчать наведені у таблиці 4 дані, державну підтримку отримали у 2017 та 2018 році 9 вугледобувних підприємств, у I кварталі 2019 року – 7. **Обсяг використаних коштів держпідтримки у 2018 році порівняно з 2017 роком у цілому збільшився майже на 15 відсотків.** У 2018 році лише три підприємства порівняно з попереднім роком покращили показники своєї роботи, що зумовило зменшення обсягу коштів використаної ними держпідтримки. **Інші шість підприємств потребували збільшення обсягів держпідтримки.**

У розрізі напрямів витрат, передбачених порядками використання бюджетних коштів, бюджетні кошти у 2017–2018 роках та I кварталі 2019 року використані таким чином:

- 2017 рік: зарплата та нарахування на неї – 2121,8 млн грн;
- 2018 рік: зарплата та нарахування на неї – 2071,1 млн грн (85,0 відс. загального обсягу за рік), погашення заборгованості із заробітної плати – 365,1 млн грн (15,0 відс.);
- I квартал 2019 року: зарплата та нарахування на неї – 278,6 млн грн (52,6 відс.), погашення заборгованості із заробітної плати – 251,4 млн грн (47,4 відсотка).

Аудитом встановлено, що у 2017–2018 роках за бюджетними програмами, що перевірялися, **дебіторська та кредиторська заборгованість відсутні.**

Міненерговугілля не забезпечило належного планування і розподілу бюджетних коштів у 2017–2018 роках, що спричинило численні коригування як річних показників за напрямами використання (затверджених одержувачам планами використання бюджетних коштів), так і

помісячних асигнувань. Планування бюджетних видатків здійснювалося безсистемно та у ручному режимі. Зокрема, до планів використання бюджетних коштів ДП «Мирноградвугілля» зміни вносились у 2017 році 10 разів, у 2018 році – 4; ДП «Селидіввугілля» та ДП «Волиньвугілля» у 2017 році – по 9 разів, у 2018 році – по 4 рази.

Зважаючи на недостатність **обсягу видатків державного бюджету**, передбачених для Міненерговугілля на державну підтримку вугледобувних підприємств у законі про державний бюджет **на 2018 рік, Кабінет Міністрів України** розпорядженням від 22.08.2018 № 572-р «Про виділення коштів з резервного фонду державного бюджету» (далі – розпорядження № 572) **виділив на поворотній основі** Міненерговугілля з резервного фонду держбюджету **100,0 млн грн** для погашення заборгованості із заробітної плати перед працівниками вугільної промисловості. Строк повернення зазначених коштів до державного бюджету – 24.12.2018. Ці кошти були скеровані одержувачам бюджетних коштів (ДП «Селидіввугілля» – 60,0 млн грн та ДП «Первомайськвугілля» – 40,0 млн грн), які використали їх у повному обсязі.

Між Міненерговугіллям, ДП «Первомайськвугілля» та ДП «Селидіввугілля» у серпні 2018 року укладено договори про надання безвідсоткової бюджетної позики, яку державні підприємства зобов'язалися використати за цільовим призначенням і повернути до 24.12.2018.

Довідково. У цих договорах, зокрема, зазначено, що позика повертається відповідно до графіка, затвердженого Міненерговугіллям. У разі несвоєчасного повернення коштів державні підприємства сплачують Міненерговугіллям пеню у розмірі 0,01 відс. загальної суми отриманих коштів за кожний день прострочки, але не більше подвійної облікової ставки Національного банку України.

У встановлені розпорядженням № 572 строки ці кошти до державного бюджету підприємствами не повернені. **Міненерговугілля конкретних заходів щодо їх повернення підприємствами не вживало.** Так, внаслідок невиконання умов договорів про повернення коштів, виділених з резервного фонду державного бюджету, за розрахунками Рахункової палати, **пеня становить 3,5 млн грн** (за період з 01.10.2018 до 01.11.2019).

Замість вжиття заходів щодо повернення підприємствами цих коштів, Міненерговугілля запланувало у 2019 році за бюджетною програмою КПКВК 1101590 «Реструктуризація вугільної галузі» за загальним фондом державного бюджету 100,0 млн грн на погашення заборгованості перед бюджетом. У I кварталі 2019 року ці кошти на зазначені цілі виділені з державного бюджету та станом на 01.04.2019 залишалися на рахунку Міненерговугілля як невикористані.

Під час аудиту **встановлено порушення вимог частини першої статті 24 Бюджетного кодексу України та пп. «б» п. 6 Порядку використання коштів резервного фонду бюджету**²⁹ (далі – Порядок № 415) **на загальну суму 100,0 млн грн:** не дотримано напряду використання коштів

²⁹ Постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2002 № 415.

резервного фонду, сформованого з метою здійснення **непередбачених витратків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проєкту бюджету**, адже погашення заборгованості із заробітної плати перед працівниками вугільної промисловості не належить до таких витратків. Крім того, при виділенні коштів з резервного фонду **порушено вимоги п. 15 Порядку № 415**, зокрема в частині надання Мінекономрозвитку обґрунтувань та розрахунків, які підтверджують необхідність виділення коштів з резервного фонду держбюджету, 21.09.2018, або майже через місяць після виділення цих коштів та перерахування до одержувачів бюджетних коштів (23.08.2018).

У порушення вимог пп. 18, 19, 20 Порядку № 415 доручення Кабінету Міністрів України щодо розгляду звернення та підготовки пропозицій для прийняття рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету та проєкт рішення Уряду з цього питання до Мінфіну не надходили.

Кабінетом Міністрів України з порушенням вимог п. 24 Порядку № 415 прийнято рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету – **без висновків Мінекономрозвитку та Мінфіну**.

Ухвалення рішень Урядом про виділення коштів з резервного фонду для вирішення системних проблем вугільної галузі посилює ризики нестачі коштів резервного фонду на **непередбачувані витратки, насамперед ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій**.

У порушення пп. 3, 6, 7 Загальних вимог до визначення **результативних показників бюджетної програми**³⁰ (далі – Загальні вимоги) **результативні показники**, визначені в паспортах бюджетних програм, належно **не характеризують** динаміки досягнення мети, виконання завдань бюджетної програми, **необ'єктивно висвітлюють** результати діяльності головного розпорядника у галузі вугільної промисловості. Достовірність та точність результативних показників Міненерговугіллям не забезпечено. Зокрема, результативні показники продукту «обсяг видобутого вугілля» та «обсяг товарної вугільної продукції» у звіті про виконання бюджетної програми за КПКВК 1101590 містять інформацію про обсяги, відображені за КПКВК 1101570 (серпень – грудень 2018 року), що **призводить до викривлення у 2018 році показників ефективності** «середньомісячна продуктивність праці робітника з видобутку виходячи з обсягу готової товарної вугільної продукції» (за КПКВК 1101590 становить 8,4 тонни на місяць) та «обсяг асигнувань для часткового покриття витрат із собівартості на 1 т товарної вугільної продукції» (за КПКВК 1101590 становить 362 грн за тонну).

Після збільшення асигнувань за КПКВК 1101570 за загальним фондом на 100,0 млн грн, у паспорті бюджетної програми та звіті про виконання паспорта бюджетної програми станом на 01.01.2019 **збільшено лише показник обсягу витратків, результативні показники не скориговано**.

³⁰ Наказ Мінфіну від 10.12.2010 № 1536 «Про результативні показники бюджетної програми».

Розбіжності між фактичними та затвердженими результативними показниками Міненерговугіллям у деяких звітах про виконання паспортів бюджетної програми пояснено тим, що зазначено суми збитків з урахуванням адміністративних витрат, витрат на збут та амортизаційних нарахувань на обладнання, що придбане за бюджетні кошти. При цьому правильним є відображення показників собівартості готової товарної вугільної продукції без врахування цих витрат. Так, у поясненні до звіту про виконання паспорта бюджетної програми за КПКВК 1101110 станом на 01.01.2018 збиток завищений на 1360,5 млн грн (3482,3 млн грн замість 2121,8 млн грн), за КПКВК 1101570 станом на 01.01.2019 – на 302,4 млн грн (1372,3 млн грн замість 1069,9 млн грн), що свідчить про викривлення наданої інформації.

4.2. Діяльність галузевої комісії

Аудитом встановлено, що у 2017–2018 роках та I кварталі 2019 року **розподіл та управління бюджетними коштами** на державну підтримку вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції в **Міненерговугіллі** фактично здійснювала **Галузева комісія** з питань розподілу та управління бюджетними коштами за бюджетними програмами, передбаченими для вугільно-промислового комплексу (далі – Галузева комісія).

Згідно із затвердженими Міненерговугіллям положеннями, Галузеву комісію наділено повноваженнями, зокрема, щодо: розподілу, коригування та контролю за використанням вугледобувними підприємствами бюджетних коштів відповідно до Бюджетного кодексу України та закону про державний бюджет на відповідний рік; визначення для кожного вугледобувного підприємства техніко-економічних показників діяльності; заслуховування звітів керівників підприємств, які отримують бюджетні кошти, про результати роботи підприємств, виконання заходів щодо її стабілізації та ефективного використання бюджетних коштів; здійснення контролю за виконанням рішень і рекомендацій Галузевої комісії.

Основною формою роботи Галузевої комісії визначено засідання, які проводяться за необхідністю. У положеннях не визначено статусу комісії та кворуму, необхідного для проведення засідань. Передбачено можливість прийняття рішень простою більшістю голосів її членів, які беруть участь у засіданні: у разі рівної кількості голосів вирішальним є голос голови Галузевої комісії. Протягом 2017–2018 років Галузева комісія складалася з 10 працівників Міненерговугілля та трьох представників профспілок (за згодою)³¹. На початку 2019 року персональний склад Галузевої комісії визначено у кількості 9 працівників Міненерговугілля та трьох представників профспілок (за згодою)³².

³¹ Наказ Міненерговугілля від 28.03.2011 № 29.

³² Наказ Міненерговугілля від 19.02.2019 № 59.

Необхідно зазначити, що Положенням про Міненерговугілля³³ передбачено (пп. 3 п. 6 Положення) право Міненерговугілля утворювати комісії та робочі групи для виконання покладених на нього завдань. Водночас Законом України «Про центральні органи виконавчої влади»³⁴ встановлено, що консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи при міністерстві утворюються лише для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності (ч. 7 статті 14). Відповідно, **такі органи не можуть мати владно-розпорядчих повноважень.**

Крім того, **Порядками №№ 153, 92, 63 та 80 не передбачено участі Галузевої комісії у розподілі та використанні коштів державної підтримки за бюджетними програмами, складовими яких є видатки на покриття витрат із собівартості (зокрема, видатки на оплату праці та погашення заборгованості із заробітної плати).**

Повноваження Галузевої комісії фактично дублюють повноваження структурних підрозділів Міненерговугілля, зокрема Департаменту економіки та фінансів³⁵, який у періоді, що перевірявся, був відповідальним виконавцем за бюджетними програмами: у 2017 році – за КПКВК 1101110; у 2018 році – за КПКВК 1101570 (з 07.09.2018) та за КПКВК 1101590 (в частині заходів із забезпечення вітчизняного виробництва вугільної продукції); у 2019 році – за КПКВК 1101590 (в частині заходів із забезпечення вітчизняного виробництва вугільної продукції).

Таким чином, утворення та наділення владно-розпорядчими функціями Галузевої комісії здійснено Міненерговугіллям з порушенням своїх повноважень, визначених Законом України «Про центральні органи виконавчої влади». Це призвело до дублювання функцій структурних підрозділів Міненерговугілля та розпорошення відповідальності за ухвалені рішення про використання бюджетних коштів.

За результатами попереднього аудиту Рахунковою палатою вже вказувалося Міненерговугіллю на неправомірність наділення Галузевої комісії владно-розпорядчими повноваженнями та рекомендовано її ліквідувати, проте жодних заходів реагування щодо цього не вжито.

Аудитом також виявлено організаційні недоліки у роботі Галузевої комісії. Так, майже за весь період, охоплений аудитом (до 19.02.2019), обов'язки голови Галузевої комісії виконував заступник Міністра³⁶, а не Перший заступник Міністра, як це передбачено положенням про Галузеву комісію. Майже рік (з 17.05.2018 по 19.02.2019) склад Галузевої комісії у зв'язку із ротацією кадрів³⁷ вчасно не актуалізовувався.

³³ Постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2017 № 208.

³⁴ Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI.

³⁵ Положення про Департамент економіки і фінансів затверджено Міністром Насаликом І. С. 02.07.2016 та 16.02.2017; наказом Міненерговугілля від 10.12.2018 № 621.

³⁶ З 26.07.2016 – Светелік О. Д., з 10.08.2016 – Корзун А. В.

³⁷ Карп Г. В. наказом Міненерговугілля від 15.05.2018 № 220-к звільнено з посади Першого заступника Міністра з 17.05.2018.

Встановлено випадки ухвалення Галузевою комісією рішень про розподіл бюджетного фінансування окремих вугледобувних підприємств з порушенням вимог порядків використання бюджетних коштів. Так, у грудні 2017 року³⁸ Галузевою комісією обсяги бюджетних коштів визначено без дотримання механізму, встановленого Порядком № 92. Зокрема, ухвалено рішення про перерозподіл 7,2 млн грн (кошти ДП «Львіввугілля», яке за результатами 10 місяців отримало прибуток) та розподіл додаткових 300,0 млн грн бюджетних коштів за КПКВК 1101110³⁹ із застосуванням для визначення суми держпідтримки підприємствам різних величин загального (річного або місячного) обсягу бюджетних коштів на 1 гривню прогнозованих збитків (P)⁴⁰. Внаслідок прийняття цих рішень **три підприємства недоотримали разом 4,3 млн грн** (ДП «Волиньвугілля» – 0,9 млн грн, ДП «Лисичанськвугілля» – 1,9 млн грн, ДП «Мирноградвугілля» – 1,5 млн грн), що були перерозподілені іншим п'яти підприємствам галузі.

У лютому 2019 року⁴¹ Галузевою комісією **в порушення вимог Порядку № 80** непропорційно визначеній заборгованості прийнято рішення про розподіл бюджетних коштів на погашення заборгованості із заробітної плати на суму **84,7 млн гривень**. У результаті ДП «Львіввугілля» спрямовано бюджетних коштів на **16,7 млн грн менше необхідного обсягу** (мав бути визначений відповідно до Порядку № 80), який перерозподілений іншим п'яти підприємствам галузі.

Крім того, в порушення порядків використання бюджетних коштів Галузевою комісією при здійсненні розподілу бюджетних коштів по окремих підприємствах **неправильно враховувалась база для обрахунку обсягу прогнозованих збитків**, внаслідок чого у 2017 році ДП «Лисичанськвугілля» з урахуванням додатково розподілених коштів на погашення заборгованості із заробітної плати, яка утворилась на 01.01.2018, отримало на **58,2 млн грн більше, ніж фактичні витрати на оплату праці цього підприємства**. По ДП «Лисичанськвугілля» аналогічна ситуація склалась на початку 2019 року: підприємство отримало на 4,3 млн грн більше, ніж виробничі витрати на оплату праці 2018 року. ДП «Львіввугілля» на початку 2019 року на погашення заборгованості із заробітної плати передбачено 40,3 млн грн, тоді як підприємство отримувало прибуток у 2018 році.

³⁸ Протокол Галузевої комісії від 05.12.2017 № 10.

³⁹ Відповідно до Закону України від 09.11.2017 № 2191-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік».

⁴⁰ Річний або місячний обсяг бюджетних коштів на 1 гривню прогнозованих збитків вугледобувних підприємств визначається за такою формулою: $P = V_i : Z_i$, де V_i – річний або місячний обсяг бюджетних коштів відповідно до розпису державного бюджету, тис. грн, а Z_i – загальний обсяг прогнозованих збитків на рік або відповідний місяць, тис. гривень. Обсяг бюджетних коштів для окремого вугледобувного підприємства визначається за такою формулою: $R_{1,2,3} = P \times Z_{1,2,3}$, де $Z_{1,2,3}$ – обсяг прогнозованих збитків вугледобувного підприємства, тис. гривень.

⁴¹ Протокол Галузевої комісії від 15.02.2019 № 2.

Отже, розподіл бюджетних коштів в окремих випадках здійснювався Галузевою комісією з порушенням вимог порядків використання бюджетних коштів та без врахування фактичних техніко-економічних показників діяльності окремих підприємств. Надання Галузевою комісією при розподілі коштів необґрунтованої переваги окремим підприємствам за рахунок недофінансування інших не стимулювало підприємства до зниження витрат із собівартості готової вугільної продукції та поліпшення результатів діяльності.

4.3. Стан внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту

Бюджетним кодексом України (ст. 26) встановлено, що розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників організують внутрішній контроль і внутрішній аудит та забезпечують їх здійснення у своїх установах і на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління таких розпорядників бюджетних коштів.

Внутрішнім контролем є комплекс заходів, що застосовуються керівником для забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності бюджетної установи та її підвідомчих установ.

Вимоги до здійснення внутрішнього контролю Урядом унормовано наприкінці 2018 року⁴². До того часу питання внутрішнього контролю визначалися у Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року⁴³.

Аудитом встановлено, що ефективну систему внутрішнього контролю в Міненерговугілля не організовано.

Міненерговугіллям належно не забезпечено планування своєї діяльності і визначення завдань на відповідні роки. Так, план роботи на 2017 рік затверджено із запізненням на два місяці 20 днів від початку року, на 2018 рік – на 6 місяців, на 2019 рік – майже на два місяці⁴⁴.

За відсутності належного планування діяльності **неефективно здійснювався внутрішній контроль за виконанням окремих заходів, завдань та функцій Міненерговугілля.** Так, з трьох заходів щодо розвитку вугільно-промислового комплексу, передбачених Планом роботи Міненерговугілля на 2017 рік, виконано один. Протягом 2017 та 2018 років **Міненерговугіллям не забезпечено підготовки Комплексної програми роботи вугільних підприємств на період до 2020 року.** У I кварталі 2019 року не виконано захід із розроблення та подання Урядові проекту плану заходів щодо реалізації Концепції реформування та розвитку вугільної промисловості.

⁴² Постанова Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062.

⁴³ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 № 158 (у редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2008 № 1347-р).

⁴⁴ Накази Міненерговугілля: від 20.02.2017 № 135, від 06.06.2018 № 303, від 29.01.2019 № 32.

Не дотримувалися Міненерговугіллям вимоги власного Положення, зокрема, щодо забезпечення вчасного затвердження річних фінансових планів підприємствам; затвердження стратегічних планів розвитку та інвестиційних планів вугледобувних підприємств. Не забезпечено складання та затвердження прогнозних балансів вугілля й вугільної продукції на 2017, 2018 та 2019 роки.

Окремі структурні підрозділи Міненерговугілля⁴⁵ діяли на підставі положень, які в порушення вимог відомчих інструкцій з діловодства⁴⁶ в установленому порядку Міненерговугіллям не зареєстровані.

Діяльність утворених Міненерговугіллям дорадчих органів фактично була формальною і не сприяла покращенню стану справ у вугільній галузі. Наприклад, для вирішення питань погашення заборгованості з виплати заробітної плати створено тимчасову комісію⁴⁷, яка у періоді, що перевірявся, збиралася лише двічі (04.10.2018 та 13.03.2019) і розглядала стан справ тільки на двох підприємствах, без надання конкретних рекомендацій.

Аудитом встановлено, що **Міненерговугіллям** (Департамент бухгалтерського обліку та звітності)⁴⁸ в порушення вимог **Закону № 996 не забезпечено своєчасного погодження облікової політики** (або зміни до неї) **окремим вугледобувним підприємствам або таке погодження здійснювалося із значною затримкою, що не сприяло достовірному відображенню підприємствами операцій, зокрема щодо понесених ними витрат із собівартості.** Так, облікову політику ДП «Первомайськвугілля» востаннє погоджено у 2008 році, ДП «Волиньвугілля» – у 2009 році, ДП «Селидіввугілля» – у 2015 році, ДП «Львіввугілля» – у 2016 році. У 2017–2018 роках та I кварталі 2019 року Міненерговугіллям із значними затримками погоджувалася облікова політика (або зміни до неї) ДП «Шахтоуправління «Південнодонбаське № 1» (через один рік і 2 місяці після затвердження підприємством); ДП «Мирноградвугілля» (через 3,5 місяці); ДП «Торецьквугілля» (через 4 місяці).

Крім того, в Міненерговугілля **більше двох років** (з 10.05.2016 по 10.08.2018) **діяло Положення про облікову політику** Міненерговугілля⁴⁹, окремі норми якого **не узгоджувалися з Податковим кодексом України** (підпункт 14.1.138 п. 14 статті 14) та Національним положенням (стандартом) бухгалтерського обліку в державному секторі 121 «Основні засоби»⁵⁰ в частині визначення граничної вартості предметів, які зараховуються до малоцінних необоротних матеріальних активів, у розмірі 2500,0 грн замість 6000,0 гривень.

⁴⁵ Департамент внутрішнього аудиту, Департамент бюджетного фінансування та звітності, Департамент вугільно-промислового комплексу, Департамент економіки та фінансів (до 10.12.2018).

⁴⁶ Затверджені наказами Міненерговугілля від 09.06.2012 № 603 (зі змінами), від 09.10.2018 № 507 (діє з 09.10.2018) (далі – Інструкції № 603 та № 507 відповідно).

⁴⁷ Наказ Міненерговугілля від 18.04.2011 № 70.

⁴⁸ Положення про Департамент бухгалтерського обліку та звітності затверджене Міністром Насаликом І. С. 01.07.2016 та 17.10.2017.

⁴⁹ Наказ Міненерговугілля від 04.12.2015 № 780 (діяв до 10.08.2018).

⁵⁰ Наказ Мінфіну від 12.10.2010 № 1202 (із змінами).

Відповідно до Бюджетного кодексу України (ст. 26) внутрішнім аудитом є діяльність, спрямована на удосконалення системи управління, внутрішнього контролю, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності розпорядника бюджетних коштів і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, та яка передбачає надання незалежних висновків і рекомендацій. Урядом затверджено Порядок здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту⁵¹.

Система внутрішнього аудиту Міненерговугілля не забезпечила дієвих заходів з удосконалення системи управління і внутрішнього контролю в Міністерстві та на вугледобувних підприємствах для запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання коштів державної підтримки.

Незважаючи на затверджену Міненерговугіллям систему управління ризиками⁵², структурним підрозділом – Департаментом внутрішнього аудиту не забезпечено належного відбору об'єктів контролю та планування внутрішніх аудитів. Плани аудитів на I та II півріччя 2017 року коригувались протягом звітних періодів тричі. **Коригування планів на I півріччя 2017 року (19.06.2017) та I півріччя 2018 року (04.06.2017) здійснено з перевищенням визначеного Порядком планування аудитів (далі – Порядок № 106)⁵³ строку на 33 к. д. та 19 к. д. відповідно.**

У періоді, який перевірявся, **аудит безпосередньої діяльності структурних підрозділів Міненерговугілля, відповідальних за організацію та виконання функцій забезпечення належного використання коштів держбюджету, передбачених на державну підтримку, не проводився, моніторинг ризикових сфер діяльності структурних підрозділів Міненерговугілля не здійснювався, відповідно, пропозиції щодо удосконалення системи внутрішнього контролю та управління державними коштами і майном не надавалися.**

За відсутності належного контролю Міненерговугілля на підпорядкованих вугледобувних підприємствах також не забезпечено створення та ефективної діяльності системи внутрішнього аудиту.

На ДП «Мирноградвугілля» відділ внутрішнього аудиту взагалі не утворено. У структурі підприємства функціонує контрольно-ревізійний відділ (штатна чисельність дві одиниці, на 27.05.2019 у відділі фактично працює одна посадова особа), яким перевірки використання бюджетних коштів, аудити ефективності, фінансові аудити та аудити відповідності не планувались і не здійснювались. На ДП «Селидіввугілля» відділ внутрішнього аудиту (штатна чисельність 3 од., фактична – дві особи) створено у липні 2018 року. Аудит ефективності цим відділом не проводився. На ДП «Львіввугілля» відділ

⁵¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001.

⁵² Наказ Міненерговугілля від 19.11.2015 № 743.

⁵³ Затверджений наказом Міненерговугілля від 20.02.2015 № 106.

внутрішнього аудиту функціонує з червня 2018 року (згідно з штатним розписом 3 од., майже півтора року працювало дві особи). Аудит ефективності відділом не проводився.

В організаційній структурі ДП «Волиньвугілля» підрозділ внутрішнього аудиту взагалі відсутній. У 2017–2018 роках та I кварталі 2019 року повноваження зі здійснення внутрішнього аудиту на посадових осіб підприємства не покладались.

5. ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, ПЕРЕДБАЧЕНИХ НА ЧАСТКОВЕ ПОКРИТТЯ ВИТРАТ ІЗ СОБІВАРТОСТІ ГОТОВОЇ ТОВАРНОЇ ВУГІЛЬНОЇ ПРОДУКЦІЇ

Аудитом охоплено використання коштів чотирма вугледобувними підприємствами, розташованими у Донецькій (ДП «Селидіввугілля», ДП «Мирноградвугілля»), Львівській (ДП «Львіввугілля») та Волинській областях (ДП «Волиньвугілля»).

У періоді, який перевірявся, обсяг видобутку рядового вугілля цими підприємствами становив 63,8 відс., обсяг товарної вугільної продукції – 58,5 відс., середньооблікова кількість працівників – 57,1 відс. загальних показників по дев'яти⁵⁴ підприємствах, яким надавалися кошти державної підтримки на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції. **Фінансування** зазначених чотирьох підприємств у **2017–2018 роках та I кварталі 2019 року** за напрямом бюджетних програм «на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції» становило **2444,7 млн грн, або майже половину (47,3 відс.) загального фінансування** (за КПКВК 1101110, КПКВК 1101570, КПКВК 1101590). Крім того, у 2018 році за КПКВК 1101710 «Погашення заборгованості із заробітної плати перед працівниками вугільної промисловості» на поворотній основі виділено 100,0 млн грн, з яких 60,0 млн грн отримало ДП «Селидіввугілля».

Отже, результати аудиту достовірно відображають фактичний стан та типові недоліки для усіх державних підприємств, яким Міненерговугілля надавало кошти державної підтримки.

Встановлено, що у **2017–2018 роках та I кварталі 2019 року діяльність Міненерговугілля як органу управління зазначеними підприємствами була непослідовною та неефективною.** Зокрема, в порушення пп. 5, 6 частини 1 статті 6 Закону України від 21.09.2006 № 185 «Про управління об'єктами державної власності» Міненерговугілля не забезпечено затвердження стратегічних планів розвитку та інвестиційних планів державних підприємств вугільної галузі.

Фінансові плани підприємств затверджувались із порушенням термінів, визначених частиною другою статті 75 Господарського кодексу

⁵⁴ ДП «Шахтоуправління «Південнодонбаське № 1», ДП «Шахта ім. М. С. Сургая», ДП «Селидіввугілля», ДП «Мирноградвугілля», ДП «Торецьквугілля», ДП «Первомайськвугілля», ПАТ «Лисичанськвугілля», ДП «Львіввугілля», ДП «Волиньвугілля».

України, та протягом року не приводилися у відповідність до фактичного фінансово-економічного стану підприємств. Наприклад, затвердження Міненерговугіллям фінансових планів на 2017 рік ДП «Мирноградвугілля», ДП «Волиньвугілля», ДП «Львіввугілля» і ДП «Селидіввугілля» відбулося із затримкою на більше ніж п'ять місяців. На 2018 рік фінансові плани ДП «Волиньвугілля», ДП «Мирноградвугілля» і ДП «Селидіввугілля» затверджені із затримкою майже на півтора місяці, на 2019 рік із затримкою більш ніж на три місяці.

При цьому затверджені фінансові плани передбачали поступове щорічне зниження основних техніко-економічних показників роботи підприємств.

Міненерговугіллям також не забезпечено якісного добору і призначення компетентного керівництва підприємств, яке б на стабільній основі могло здійснювати ефективне управління. За два роки голову комісії з реорганізації ДП «Мирноградвугілля» змінено двічі, чотири рази змінювався т. в. о. генерального директора цього підприємства.

Як вже зазначалося, у 2017 році Урядом було ухвалено рішення про реорганізацію державних вугледобувних підприємств шляхом їх приєднання до ДП «Національна вугільна компанія». **Низка непослідовних рішень Міненерговугілля щодо затвердження складу комісій з реорганізації державних підприємств та неодноразові зміни її складу призвели до недотримання термінів виконання плану реорганізації підприємств, невиконання окремих заходів та перенесення терміну їх завершення з 30.04.2019 до 30.09.2019 та в подальшому до 31.12.2019. Реорганізація цих підприємств триває вже майже два роки і досі не завершена.**

5.1. Державне підприємство «Мирноградвугілля»

Державне підприємство «Мирноградвугілля» (до 11.05.2017 мало назву «Красноармійськвугілля»⁵⁵) засноване Мінпаливенерго у 2003 році шляхом реорганізації ВО «Красноармійськвугілля» та його державних підприємств⁵⁶ і є містоутворюючим підприємством, на якому, крім мешканців м. Мирноград, працюють жителі населених пунктів Новоекономічне, Гродовка, Покровськ.

До складу ДП «Мирноградвугілля» входять чотири шахти: «Центральна», «5/6», «Родинська»⁵⁷ та «Капітальна», що видобувають енергетичне вугілля, основними споживачами якого є електростанції. Промислові запаси вугілля на 01.04.2019 становили 163,9 млн т, виробнича потужність підприємства – 840 тис. т на рік.

Середньооблікова **кількість працівників** на підприємстві **щороку зменшується** і становила 5387 чол. у 2017 році, 4542 чол. у 2018 році, 4100 чол. у I кварталі 2019 року. При цьому середньомісячна заробітна плата

⁵⁵ Наказ Міненерговугілля від 11.05.2017 № 314.

⁵⁶ Наказ Міністерства палива та енергетики України від 04.02.2003 № 48.

⁵⁷ Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.07.2015 № 696-р «Про ліквідацію деяких збиткових підприємств» прийнято рішення про ліквідацію ВП «Шахта «Родинська».

працівників зросла від 7553 грн у 2017 році до 9147 грн у 2018 році, на 2019 рік заплановано 10960 гривень.

Результати аудиту свідчать про **значне погіршення** протягом 2017–2018 років та I кварталу 2019 року **показників діяльності ДП «Мирноградвугілля»**. Так, планові **показники видобутку вугілля щороку не виконувались**: у 2017 році план видобутку становив 751 тис. т вугілля, фактично видобуто 607 тис. т; у 2018 році планувалося добути 800,0 тис. т, фактично добуто 553,9 тис. т; у I кварталі 2019 року заплановано добути 133 тис. т, фактично видобуто 109,8 тис. тонн. Відповідно, не виконувався план з обсягу товарної вугільної продукції, який фактично становив у 2017 році 291,4 тис. т, у 2018 році – 313,1 тис. т, у I кварталі 2019 року – 61,4 тис. тонн.

ДП «Мирноградвугілля» не забезпечено **введення в роботу виробничих потужностей**. Так, у 2017 році введено тільки три із п'яти запланованих лав, у 2018 році в експлуатацію не введено жодної (планувалося 3 лави). Зазначене значною мірою **спричинено відсутністю** у ДП «Мирноградвугілля» впродовж останніх дев'яти років **належних капітальних вкладень** на технічне оснащення. На шахтах «Центральна» та «5/6» видобувають вугілля лише у двох з 15 існуючих пластів. Видобуток здійснюється за допомогою відбійних молотків.

Собівартість 1 т товарної вугільної продукції у 2017–2018 роках зросла у **1,6 рази** проти 2016 року та залишилася майже на одному рівні – 4111,0 грн/т та 4096,4 грн/т відповідно. За I квартал 2019 року собівартість 1 т товарної вугільної продукції зросла до 5634,8 грн/тону. За таких умов **підприємство** від провадження діяльності з виробництва товарної вугільної продукції **отримувало збитки**: у 2017 році – 642,1 млн грн, у 2018 році – 700,4 млн грн; у I кварталі 2019 року – 175,0 млн гривень.

Фінансовий стан ДП «Мирноградвугілля» обтяжувався необхідністю спрямовувати кошти на утримання об'єктів соціальної інфраструктури, що знаходяться на балансі підприємства. На зазначені цілі **витрачено 32,2 млн грн** (у 2017 році – 15,8 млн грн, у 2018 році – 13,9 млн грн, у I кварталі 2019 році – 2,5 млн гривень).

Основним джерелом покриття збитків ДП «Мирноградвугілля» є кошти державного бюджету. Фактичне покриття збитків від реалізації готової вугільної продукції за рахунок коштів державної підтримки становило в 2017 році 37,7 відс., в 2018 році – 55,5 відсотка. У 2019 році за рахунок держпідтримки заплановано покрити 88,1 відс. збитків.

ДП «Мирноградвугілля» у 2017–2018 роках та I кварталі 2019 року **отримало 710,4 млн грн державної підтримки** на часткове покриття витрат із собівартості товарної вугільної продукції (у 2017 році – 248,6 млн грн, у 2018 році – 389,0 млн грн, у I кварталі 2019 року – 72,8 млн грн), які використано на заробітну плату і нарахування на неї (з них на погашення заборгованості за минулі роки – 49,9 млн гривень).

Аудитом встановлено, що **через несвочасне виконання**

заходів з підготовки до ліквідації відокремленого підрозділу «Шахта «Родинська», яка триває з липня 2015 року, ДП «Мирноградвугілля» продовжувало фінансувати цей виробничий підрозділ за рахунок коштів держпідтримки. **Міненерговугілля в порушення вимог абзацу четвертого п. 9 Порядку № 153 не здійснило перерозподіл затвердженого ДП «Мирноградвугілля» обсягу бюджетних асигнувань за коштами державної підтримки на покриття витрат із собівартості. Як наслідок, у січні 2017 року на утримання шахти «Родинська» всупереч вимогам п. 3 Порядку № 153 спрямовано 470,0 тис. грн, що свідчить про неекономне витрачання бюджетних коштів.**

Внаслідок відсутності належного контролю та бездіяльності Міненерговугілля впродовж 2017–2018 років та I кварталу 2019 року ДП «Мирноградвугілля» реалізовувало готову вугільну продукцію суб'єктам господарської діяльності приватного сектору економіки за цінами, що не покривали витрат із її собівартості і були нижчими за середні ціни реалізації через ДП «Держвуглепостач». У результаті підприємством, за розрахунками, **недоотримано коштів (втрачена вигода) в загальній сумі 628,0 млн гривень.**

Так, середня ціна реалізації вугілля у 2017 році становила 1778,5 грн за тонну, у 2018 році – 1055,4 грн, а у I кварталі 2019 року – 2051,4 грн (середні ціни реалізації через ДП «Держвуглепостач» у 2017 та 2018 роках відповідно 1888,8 тис. грн і 2410,5 тис. грн за тонну).

Довідково. Основними покупцями вугільної продукції були ТОВ «Укрвуглепоставка», ТОВ «Шахтарськтранссервіс», ТОВ «Екформ ЛТД», ТОВ «Сінергія Бізнес Груп», ПАТ ЦЗФ «Комсомольська», ТОВ «Вуглепромтранс», ТОВ «Промтопресурс», ТОВ «Артмаркет», КП «Вода Донбасу», ТОВ «Макреалгруп», ТОВ «Істел-Груп».

Таким чином, у 2017–2018 роках та I кварталі 2019 року фінансового оздоровлення ДП «Мирноградвугілля» за рахунок коштів державної підтримки не відбулося, різниця між ціною та собівартістю готової вугільної продукції зросла у 1,8 раза.

Внаслідок реалізації державним підприємством товарів, робіт і послуг на умовах їх оплати за фактом поставки (виконання), утворилась **дебіторська заборгованість**, обсяг якої на 31.03.2019 становив **110,1 млн грн**, у т. ч. 69,4 млн грн (63,0 відс.) – борги комерційних структур за вугілля, виконані роботи, матеріали, інші послуги. **Невжиття заходів** для примусового стягнення цієї заборгованості в судовому порядку, спливання строків позовної давнини, відмова судових органів щодо їх поновлення призвело до списання **15,0 млн грн дебіторської заборгованості як безнадійної, що свідчить про неефективні управлінські рішення керівництва ДП «Мирноградвугілля».**

5.2. Державне підприємство «Селидіввугілля»

Видобуток вугілля у Селидівському регіоні здійснювався ще за часів СРСР, зокрема, у 1955 році шахти регіону входили до складу тресту «Селидіввугілля», який у 1970 році увійшов до складу комбінату «Красноармійськвугілля». У 1981 році шахти Селидівського регіону з тресту

було виключено та на їх базі створено виробниче об'єднання «Селидіввугілля». Середньодобовий видобуток вугілля об'єднанням становив близько 22941 тонни.

У результаті низки рішень про структурну перебудову у вугільній галузі в існуючій на час аудиту організаційній структурі ДП «Селидіввугілля» утвердилось у 2005 році⁵⁸ та є єдиним великим підприємством у регіоні, що забезпечує життєздатність 7 населених пунктів, у яких мешкає близько 50 тис. чоловік.

У складі підприємства працюють 4 шахти («Шахта 1-3 «Новгородівська», «Котляревська», «Україна», «Курахівська»), які видобувають енергетичне вугілля. Розташування шахт є вигідним щодо Курахівської та Вуглегорської теплових електростанцій, відстань перевезення вугілля до яких становить 60 та 130 км відповідно. Промислові запаси кам'яного вугілля шахт ДП «Селидіввугілля» становлять 245,3 млн тонн. Виробнича потужність шахт – 1,85 млн т вугілля в рік.

Середньооблікова кількість працівників на підприємстві щороку зменшується: у 2017 році – 8561 чол., в 2018 році – 7591 чол., у I кварталі 2019 року – 6739 чоловік. При цьому середньомісячна заробітна плата працівників зростала: від 8686,7 грн у 2017 році до 9489,3 грн у 2018 році, у I кварталі 2019 року – 9865,6 гривні.

За період, охоплений аудитом, **керівництво підприємством з дотриманням статутних вимог здійснювалось лише 42 календарних дні** (з 30.10.2018⁵⁹ по 12.12.2018⁶⁰). В інших періодах керівництво здійснювали 3 особи, які Міненерговугіллям призначалися тимчасово. Головний бухгалтер на постійній основі працював лише з 01.01.2017 по 16.07.2018 (1 рік 8 місяців) та з 15.02.2019 по 11.03.2019 (24 дні).

Результати аудиту засвідчують значне погіршення протягом 2017–2018 років та I кварталу 2019 року показників діяльності ДП «Селидіввугілля». Так, планові показники видобутку вугілля щороку зменшувалися і при цьому не виконувались: у 2017 році план видобутку становив 1031 тис. т вугілля, фактично видобуто 809,9 тис. т; у 2018 планувалося добути 673,0 тис. т, фактично добуто 395,3 тис. т; на 2019 рік заплановано 600,0 тис. т, у тому числі у I кварталі – 63,0 тис. т, фактично видобуто 46,0 тис. тонн. **Отже, на підприємстві відбулося стрімке та значне падіння планового та фактичного обсягу видобутку вугілля, а також продуктивності праці.**

Зниження показників видобутку продукції ДП «Селидіввугілля» призвело до дефіциту обігових коштів, необхідних для покриття постійних витрат з

⁵⁸ Наказ Міністерства палива і енергетики України від 26.05.2005 № 237.

⁵⁹ Наказом Міненерговугілля від 29.10.2018 № 102-к/к на посаду генерального директора підприємства з 30 жовтня 2018 року призначено Пахомова С. А. згідно з укладеним з ним контрактом як такого, що успішно пройшов конкурсний відбір.

⁶⁰ Наказом Міненерговугілля від 12.12.2018 № 119-к/к Пахомова С. А. відповідно до п. 1 статті 41 Кодексу законів про працю України притягнуто до дисциплінарної відповідальності у вигляді звільнення 12.12.2018.

обслуговування та підтримання шахт у належному стані (провітрювання, водовідлив, оплата праці робітникам з обслуговування, оплата праці тимчасово не задіяним у виробництві працівникам через відстрочення або невведення в роботу очисних вибоїв). Як наслідок, станом на 01.04.2019 порівняно з початком 2017 року прострочена заборгованість тільки за електричну енергію перед ПАТ «Донецькобленерго» та ДФ ДП «Регіональні електричні мережі» зросла удвічі – до 484,9 млн гривень.

Фактична собівартість 1 т товарної вугільної продукції зросла за 2017–2018 роки майже в 3 рази: у 2016 році становила 1848,83 грн/т, у 2017 році зросла в 1,8 раза (до 3270,69 грн/т), у 2018 році зросла ще в 1,7 раза (до 5424,49 грн/тонну). На 2019 рік заплановано зростання собівартості 1 т товарної вугільної продукції ще в 1,2 раза (до 6312,25 грн/тонну). За таких умов підприємство від провадження господарської діяльності отримало збитки: у 2017 році – 636,9 млн грн; у 2018 році – 810,6 млн грн; за I квартал 2019 року – 366,6 млн гривень.

Результати аудиту засвідчили, що за відсутності належного контролю Міненерговугілля, ДП «Селидіввугілля» **в порушення Рекомендацій №№ 719 та 319** техніко-економічні показники діяльності на 2017, 2018 та 2019 роки планувало не на основі фактичних даних за попередній рік. При цьому ДП «Селидіввугілля» не було забезпечено виконання запланованих показників програм економічного розвитку підприємства, зокрема в частині введення в роботу виробничих потужностей. Це призвело до недоотримання доходів на загальну суму 4063,2 млн грн, а саме: за 2017 рік – 1379,9 млн грн (через невведення в роботу двох із трьох запланованих лав загальною потужністю 695 тис. т), за 2018 рік – 2683,3 млн грн (через невведення в роботу трьох з чотирьох лав загальною потужністю 1095 тис. т). У I кварталі 2019 року введено в роботу одну лаву із запасами 245 тис. тонн. Зважаючи на результати роботи у попередніх роках, заплановане на 2019 рік введення в роботу п'яти лав загальною потужністю запасів 1785 тис. т є малоімовірним.

Такий стан справ обумовлений також браком коштів у підприємства для придбання обладнання для комплексно-механізованих вибоїв. На час проведення аудиту шахти «1-3 Новогродівська», «Котляревська» та «Курахівська» для забезпечення вугіллям власних потреб та пільгових категорій населення вимушені займатись виїмкою вугілля ручним способом, тобто відбійними молотками.

Фінансовий стан підприємства обтяжувався необхідністю спрямовувати кошти на утримання об'єктів соціальної інфраструктури, що знаходяться на балансі ДП «Селидіввугілля». На зазначені цілі витрачено 34,5 млн грн (у 2017 році – 20,9 млн грн; у 2018 році – 11,0 млн грн; у I кварталі 2019 року – 2,6 млн гривень).

Основним джерелом покриття збитків ДП «Селидіввугілля» є кошти державного бюджету. Планове та фактичне покриття збитків від реалізації готової вугільної продукції за рахунок коштів державної підтримки становило в

2017 році 73,3 відс., в 2018 році – 72,3 відсотка. На 2019 рік за рахунок держбюджету заплановано покрити 89,7 відс. збитків підприємства.

ДП «Селидіввугілля» у 2017–2018 роках та I кварталі 2019 року отримало 1318,6 млн грн державної підтримки на часткове покриття витрат із собівартості товарної вугільної продукції (у 2017 році – 466,6 млн грн, у 2018 році – 677,1 млн грн, у I кварталі 2019 року – 174,9 млн грн), які було використано на заробітну плату і нарахування на неї (з них на погашення заборгованості за минулі роки – 185,6 млн гривень).

Погіршення показників діяльності ДП «Селидіввугілля» значною мірою **пов'язане з неефективною системою збуту готової вугільної продукції.** Так, **через встановлення Радою ОРВП фіксованих базових цін** на вугільну продукцію, що постачається для потреб теплових електростанцій, ДП «Селидіввугілля» здійснено реалізацію вугільної продукції оператору ОРВПУ – ДП «Держвуглепостач» за нижчою від собівартості ціною (різниця між середньою ціною 1 т і собівартістю у 2017 році становила 1386,4 грн, у 2018 році – 2999,2 гривні). Як наслідок, підприємством недоотримано доходів від реалізації у сумі 1022,9 млн грн (за 2017 рік – 706,2 тис. грн, за 2018 рік – 290,8 млн грн, за I квартал 2019 року – 25,9 млн гривень).

Протягом періоду, що досліджувався, реалізація вугільної продукції ДП «Селидіввугілля» здійснювалась на підставі договорів, укладених з оператором ОРВП та комерційними підприємствами/фізичними особами. Такі договори укладались як керівництвом ДП «Селидіввугілля», так і директорами шахт від імені підприємства на підставі довіреності генерального директора ДП «Селидіввугілля».

Довідково. Основними покупцями вугільної продукції були ТОВ «ЕРЛАЙТ», ТОВ «ШАХТАРСЬКТРАНС», ПрАТ ЦЗФ «Росія», ПАТ ЦЗФ «Україна», ПАТ ЦЗФ «МИРНОГРАДСЬКА», ПП «Промбізнес», ТОВ «Валекта», ТОВ «Промтопресурс», ПАТ НВК «ГІРНИЧІ МАШИНИ», ТОВ «АРТМАРКЕТ».

Через відсутність належного контролю та бездіяльність Міненерговугілля ДП «Селидіввугілля» реалізовувало вугільну продукцію комерційним підприємствам/фізичним особам за заниженими цінами, що призвело до втрати у періоді, який перевірявся, 213,0 млн грн доходів. Так, через встановлення ДП «Селидіввугілля» своїм відокремленим підрозділам цін на реалізацію вугільної продукції юридичним особам нижче собівартості, втрачено за 2017 рік 95,6 млн грн, за 2018 рік – 36,8 млн грн, за I квартал 2019 року – 80,6 млн гривень.

Таким чином, **за 2017–2018 роки та I квартал 2019 року фінансового оздоровлення ДП «Селидіввугілля» за рахунок коштів державної підтримки не відбулося, різниця між ціною та собівартістю готової вугільної продукції зросла у кілька разів.**

Підприємством також не забезпечено повною мірою збереження грошових активів. Так, неналежне ведення претензійно-позовної роботи призвело до значного зростання простроченої дебіторської заборгованості (на 01.04.2019 порівняно з початком 2017 року зросла на 16,1 млн грн, або на

31,4 відс., з якої найбільшу частину становить заборгованість за вугільну продукцію – від 86,0 до 93,0 відсотків). У подальшому існуючі прострочені борги можуть бути віднесені до безнадійних, що збільшить збитки підприємства на 67,5 млн грн та, відповідно, потребу в коштах на його підтримку.

Відсутність у підприємства обігових коштів обумовлює зростання простроченої кредиторської заборгованості. **Прострочені зобов'язання ДП «Селидіввугілля» на 01.04.2019 порівняно з початком 2017 року зросли на 1240,2 млн грн і становили 50,4 відс. загальної кредиторської заборгованості, що призвело до погіршення платіжного балансу.** При цьому борги із заробітної плати перед працівниками становили 60,2 відс. всієї заборгованості, з початку 2017 року зросли до 47,4 млн гривень.

5.3. Державне підприємство «Львіввугілля»

ДП «Львіввугілля» створено у 2002 році шляхом реорганізації ВАТ ДХК «Львіввугілля» та його державних підприємств⁶¹. До складу ДП «Львіввугілля» входить сім шахт («Великомостівська», «Межирічанська», «Відродження», «Лісова», «Червоноградська», «Степова» та «Зарічна»). Шахта «Зарічна» з 2015 року перебуває в стані ліквідації, видобутку вугілля не здійснює, виконуються роботи із забезпечення водовідливу та провітрювання.

ДП «Львіввугілля» має 152,1 млн т балансових запасів кам'яного вугілля, промислові запаси – 99,2 млн тонн. Виробнича потужність шахт становить 1,45 млн т вугілля на рік.

Середньооблікова кількість працівників на підприємстві щороку дещо зменшувалася: у 2017 році – 7878 чол., у 2018 році – 7736 чол., I квартал 2019 року – 7675 чоловік. При цьому середньомісячна заробітна плата працівників зростала від 9502,9 грн у 2017 році до 14019,6 грн у 2018 році, у I кварталі 2019 року середньомісячна заробітна плата становила 14523,8 гривень.

Планові показники видобутку рядового вугілля ДП «Львіввугілля» щороку зменшувалися (з 1438 тис. т на 2017 рік до 1380 тис. т на 2018 рік та 1295 тис. т на 2019 рік), проте зростали обсяги фактичного видобутку та, відповідно, готової вугільної продукції, який у 2017 році становив 835,6 млн т (або 62,2 відс. видобутку), у 2018 році – 991,9 млн т (або 70,2 відс.), на 2019 рік заплановано 768,3 тис. т (або 59,3 відсотка).

Фактична собівартість 1 т товарної вугільної продукції зросла за 2017–2018 роки в 1,9 раза: у 2016 році – 1672,3 грн/т, у 2017 році – 1909,8 грн/т, а у 2018 році – до 2348,6 грн/тонну. На 2019 рік заплановано зростання до 3116,3 грн/тонну.

Фінансовий стан підприємства обтяжувався необхідністю спрямовувати кошти на утримання об'єктів соціальної інфраструктури, що знаходяться на балансі ДП «Львіввугілля». На зазначені цілі витрачено

⁶¹ Наказ Мінпаливенерго від 24.12.2002 № 751.

65,7 млн грн (у 2017 році – 25,5 млн грн, у 2018 році – 31,7 млн грн та у I кварталі 2019 року – 8,5 млн гривень).

ДП «Львіввугілля» у 2017–2018 роках та I кварталі 2019 року отримало 246,5 млн грн державної підтримки: у 2017 році – 168,6 млн грн; у 2018 році та у I кварталі 2019 року лише на погашення заборгованості за минулі роки – 37,6 млн грн та 40,3 млн грн відповідно.

Аудитом встановлено, що за результатами роботи у вересні 2017 року, з урахуванням наданої державної підтримки, ДП «Львіввугілля» отримало прибуток. За таких умов згідно з Порядком № 92 державна підтримка підприємству мала бути припинена. Водночас **Міненерговугілля в порушення вимог Порядку № 92 не лише не здійснило коригування обсягу державної підтримки, а навпаки збільшило бюджетні асигнування підприємству на 20,9 млн грн (на жовтень – 13,7 млн грн та листопад – 7,2 млн гривень)** Як наслідок, **ДП «Львіввугілля» у жовтні 2017 року безпідставно отримало 13,7 млн грн бюджетних коштів.**

Система збуту готової вугільної продукції ДП «Львіввугілля» є неефективною. Через відсутність належного контролю та бездіяльність Міненерговугілля ДП «Львіввугілля» **реалізовувало вугільну продукцію комерційним підприємствам/фізичним особам за заниженими цінами, що призвело до втрати у періоді, який перевірявся, за розрахунками, 111,6 млн грн доходів.**

Довідково. Основними покупцями вугільної продукції були ТОВ «Тетра-Агро», ТОВ «Енергопромхолдинг», ТОВ «Енерго Прайм», ТОВ «Енерго-ВІК», ФОП Чавус І. Я., ТОВ «Промислова Компанія Гефест», ТОВ «Торгова компанія «Альянс», ФОП Терех В. М., ПП «Гапромторг», ТОВ «Вербена», ТОВ «Корпорація «Енерго Тандем».

Так, у 2017 році ДП «Львіввугілля» реалізувало 73,3 тис. т вугільної продукції за нижчою ціною (1291,8 грн/т) ніж для ДП «Держвуглепостач» (1834,9 грн/т), у 2018 році – 121,7 тис. т за ціною 1717,3 грн/т при ціні для ДП «Держвуглепостач» 2307,5 грн/тонну.

За 2017–2018 роки та I квартал 2019 року фінансового оздоровлення ДП «Львіввугілля» за рахунок коштів державної підтримки не відбулося. Незважаючи на те, що різниця між середньою ціною реалізації готової вугільної продукції і її собівартістю зменшувалася, результатом виробництва залишалися збитки: за 2017 рік – 96,3 млн грн; за 2018 рік – 112,3 млн грн; на 2019 рік заплановано 434,3 млн гривень.

Зростала як загальна (в 3,7 раза), так і прострочена (в 150,5 раза) заборгованість із виплати заробітної плати, яка на початок 2019 року становила 65,9 млн грн, або 44,8 відс. загальної.

5.4. Державне підприємство «Волиньвугілля»

ДП «Волиньвугілля» створено у 2002 році шляхом реорганізації ВО «Волиньвугілля»⁶². У складі підприємства працюють дві шахти

⁶² Наказ Мінвуглепрому від 12.12.2002 № 722.

(«Бужанська» та № 9 «Нововолинська»), які видобувають енергетичне вугілля, виробнича потужність – 380 тис. т вугілля в рік. Промислові запаси вугілля становлять 5,8 млн т, що має забезпечити роботою підприємство на 15 років.

Результати аудиту свідчать, що **показники діяльності ДП «Волиньвугілля» щороку лише погіршуються**. Зокрема, порівняно з 2016 роком фактичний видобуток вугілля у 2018 році зменшився майже вдвічі (з 185,5 тис. т до 98,8 тис. т), **обсяг товарної вугільної продукції – на третину** (з 111,5 тис. т до 70,8 тис. т), **середньооблікова чисельність працівників скоротилась майже на чверть** (з 1900 до 1518 працівників)⁶³. Через брак обігових коштів зношеність шахтного обладнання підприємства сягає майже 80 відсотків.

Фактична собівартість 1 т товарної вугільної продукції зросла: у 2016 році – 2462,8 грн/т, у 2017 році – 3284,8 грн/т; у 2018 році – 4218,1 грн/т, у I кварталі 2019 року – 7363,3 грн/т. За таких умов підприємство від провадження господарської діяльності отримувало збитки: у 2017 році – 146,3 млн грн, у 2018 році – 97,7 млн грн, за I квартал 2019 року – 48,3 млн гривень. **Заборгованість по розрахунках з держбюджетом зросла більш ніж у 1,5 раза** – з 87,4 млн грн до **137,6 млн. грн** (у т. ч. прострочена – з 84,8 млн грн до 130,4 млн гривень).

ДП «Волиньвугілля» у 2017–2018 роках та I кварталі 2019 року отримало 168,5 млн грн державної підтримки: у 2017 році – 72,5 млн грн, у 2018 році – 76,2 млн грн, у I кварталі 2019 року – 20,5 млн гривень. Ці кошти використані на виплату заробітної плати і нарахування на неї (у т. ч. на погашення заборгованості за минулі роки – 10,5 млн гривень).

Слід вказати, що підприємством та **Міненерговугіллям не забезпечено належного планування коштів державної підтримки**. Потреба у коштах держпідтримки визначалась ДП «Волиньвугілля» з урахуванням, зокрема, прогнозованого обсягу виробництва товарної вугільної продукції та очікуваного збитку від її реалізації. Визначений на початку бюджетного року **обсяг держпідтримки протягом року неодноразово коригувався з метою збільшення**. Так, при виконанні плану з виробництва товарної вугільної продукції менше ніж наполовину⁶⁴, обсяг держпідтримки збільшено: у 2017 році – в 9 разів (з 2,7 млн грн до 72,5 млн грн), у 2018 році – в 3,4 раза (з 22,4 млн. грн до 76,2 млн. гривень).

Незадовільний фінансовий стан ДП «Волиньвугілля» значною мірою зумовлений неефективною системою збуту готової продукції. У 2017–2018 роках та I кварталі 2019 року підприємством реалізовано 165,84 тис. т вугілля на 305,7 млн грн, при цьому **ціна реалізації була меншою, ніж собівартість вугілля**.

Довідково. Ціна продукції: 2017 рік – 1397,10 тис. грн; 2018 рік – 2271,3 тис. грн; I квартал 2019 року – 2478,8 тис. грн, собівартість продукції: 2017 рік – 3284,8 тис. грн/т, 2018 рік – 4218,14 тис. грн/т, I квартал 2019 року – 7363,3 тис. грн/тону.

⁶³ Кількість працюючих у I кварталі 2019 року – 1458 осіб.

⁶⁴ На 2017 рік – на 46,1 відс., на 2018 рік – 41,3 відсотка.

ДП «Волиньвугілля» поставило ДП «Держвуглепостач» вугільної продукції у 2017 році 56,6 тис. т, або 67,7 відс. загального обсягу реалізації, у 2018 році – 6,5 тис. т, або 9,1 відс., у I кварталі 2019 року постачання не здійснювалось.

Базові ціни продажу вугілля для ДП «Держвуглепостач» визначала Рада ОРВП, для інших суб'єктів господарювання – підприємство. **Внаслідок продажу вугільної продукції за ціною, що є нижче собівартості, підприємство недоотримало доходу за договорами з ДП «Держвуглепостач» на суму 119,21 млн грн (у т. ч.: 2017 рік – 106,46 млн грн; 2018 рік – 12,75 млн грн); з іншими контрагентами – 349,07 млн грн (у т. ч.: 2017 рік – 157,3 млн грн; 2018 рік – 139,5 млн грн; I кв. 2019 року – 52,3 тис. гривень).**

Необхідно зазначити, що усі договори купівлі-продажу передбачали відпуск вугільної продукції за умови попередньої оплати, а також надання ДП «Волиньвугілля» знижок або надбавок до ціни продукції залежно від її якісних характеристик.

Встановлено, що через низьку якість підприємство реалізовувало вугільну продукцію зі знижками, що у періоді, який перевірявся, призвело до недоотримання доходу на суму 67,1 млн грн (у т. ч.: у 2017 році – 47,4 млн грн; у 2018 році – 16,2 млн грн; у I кварталі 2019 року – 3,4 млн гривень).

У порушення вимог п. 2 Указу Президента України від 25.05.2004 № 576/2004 «Про невідкладні заходи щодо завершення погашення заборгованості із заробітної плати», яким передбачено відпускати вугілля за умови повної попередньої оплати вартості в грошовій формі, мали місце факти поставок вугільної продукції без попередньої оплати. Це призводило до утворення дебіторської заборгованості, яка з часом перетворювалася у прострочену (станом на 01.01.2017 – 3,6 млн грн (у т. ч. прострочена – 3,5 млн грн), 01.01.2018 – 7,4 млн грн (у т. ч. прострочена – 1,3 млн грн), 01.01.2019 – 5,9 млн грн (у т. ч. прострочена – 5,4 млн гривень).

Фінансовий стан підприємства обтяжувався необхідністю спрямовувати кошти на утримання об'єктів соціальної інфраструктури, що знаходяться на балансі ДП «Волиньвугілля». На зазначені цілі витрачено 5,4 млн грн (у 2017 році – 2,2 млн грн; у 2018 році – 2,6 млн грн; у I кварталі 2019 року – 0,6 млн гривень).

У періоді, охопленому аудитом, керівництво підприємством здійснювали особи, яких Міненерговугілля призначало тимчасово⁶⁵, що не сприяє стабільній роботі.

Таким чином, у 2017–2018 роках та I кварталі 2019 року фінансового оздоровлення ДП «Волиньвугілля» за рахунок коштів державної підтримки не відбулося, різниця між ціною та собівартістю готової вугільної продукції зросла у 2,6 рази.

⁶⁵ В. о. гендиректора Зорін О. О. (27.09.2016 – 18.12.2017) і Пилипюк А. П. (з 20.12.2017).

Підприємством також не забезпечено повною мірою збереження грошових активів. Претензійно-позовна роботи ведеться неналежно і забезпечується лише однією особою. Відсутність обігових коштів на оплату судових витрат унеможливило звернення до суду. Зазначене призвело до значного зростання простроченої дебіторської заборгованості, яка на 01.04.2019 становить 34,6 млн грн (на 01.01.2017 – 34,4 млн грн; на 01.01.2018 – 36,8 млн грн; на 01.01.2019 – 39,9 млн гривень)⁶⁶. У разі визнання такої заборгованості та списання, підприємству буде нанесено збитків на 34,6 млн гривень.

Постійний брак обігових коштів спричинює щорічну кредиторську заборгованість за розрахунками з оплати праці, яка становила на 31.12.2016 – 9,3 млн грн (у т. ч. прострочена 0,4 млн грн); 31.12.2018 – 20,7 млн грн (у т. ч. прострочена 9,5 млн грн); 31.12.2018 – 12,5 млн грн (у т. ч. прострочена – 6,9 млн гривень). Прострочені зобов'язання підприємства з оплати праці зросли у період, що досліджувався, у 17,3 раза (з 0,4 млн грн до 6,9 млн гривень).

ВИСНОВКИ

1. Міністерство енергетики та вугільної промисловості України у 2017–2018 роках та I кварталі 2019 року не забезпечило ефективного та результативного використання коштів державного бюджету, передбачених на державну підтримку вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції, у т. ч. на оплату праці та внесення обов'язкових платежів, пов'язаних з її виплатою.

Вугільна галузь в Україні є невід'ємною та важливою складовою паливно-енергетичного комплексу країни, а її стабільне функціонування та розвиток на сьогодні неможливі без системної та послідовної, зокрема і фінансової, державної підтримки. Водночас темпи реформування галузі на засадах ринкової економіки не відповідають вимогам часу. Як наслідок, ситуація у галузі загострюється, а фінансовий стан державних вугледобувних підприємств погіршується.

У цьому періоді діяльність лише двох з одинадцяти державних вугледобувних підприємств, які знаходяться на підконтрольній владі України території, була прибутковою. Інші дев'ять підприємств були збитковими й отримували бюджетні кошти на зазначені цілі. При цьому у 2018 році лише три з цих дев'яти підприємств порівняно з попереднім роком дещо покращили показники своєї роботи, що зумовило зменшення передбаченого їм обсягу бюджетних коштів. Інші шість підприємств потребували збільшення обсягів бюджетного фінансування.

Незадовільний фінансово-економічний та технічний стан державних вугледобувних підприємств призвів до падіння обсягів вугілля,

⁶⁶ У складі дебіторської заборгованості (на 01.01.2017 – 41454,0 тис. грн, на 01.01.2018 – 43587,0 тис. грн, на 01.01.2019 – 41809,0 тис. грн, на 01.04.2019 – 36531,0 тис. гривень).

що видобувається ними. У 2016 році частка видобутку вугілля всіма державними підприємствами становила 14,2 відс. загального обсягу, у 2017 році – 13,8 відс., у 2018 році – 12,3 відсотка.

Зменшення обсягів виробництва вітчизняної вугільної продукції призвело до збільшення імпорту такої продукції з 19,8 млн тонн у 2017 році до 21,4 млн тонн у 2018 році.

2. Система нормативно-правового забезпечення питань реформування вугільної галузі не є цілісною, а стратегічні та програмні документи з цього питання мають переважно декларативний характер, що не сприяє ефективному та результативному виконанню заходів у цій сфері.

Протягом тривалого часу **не прийняті законопроекти**, необхідність розроблення яких визначена відповідними стратегічними і програмними документами, зокрема, це проекти законів «Про державну підтримку вугільної галузі», «Про порядок ліквідації вугледобувних підприємств та соціальний захист вивільнених працівників», «Про оптимізацію видатків на ліквідацію вугледобувних підприємств» тощо. Розроблений Міненерговугіллям та поданий Урядом до Верховної Ради України законопроект «Про особливості погашення заборгованості, що утворилась на оптовому ринку електричної енергії» (реєстр. № 8253 від 10.04.2018) прийнято не було. При цьому відповідно до вимог частини першої статті 95 Регламенту Верховної Ради України, законопроекти, не прийняті Верховною Радою попереднього скликання в першому читанні за основу, вважаються знятими з розгляду і не розглядаються Верховною Радою нового скликання.

Після закінчення у 2010 році терміну дії Програми «Українське вугілля» (постанова Кабінету Міністрів України від 19.09.2001 № 1205) інші державні програми, спрямовані на розв'язання проблем вугільної галузі, не затверджувалися. Отже, **програму розвитку вугільної промисловості на довгострокову перспективу не розроблено.**

Затвердженою Кабінетом Міністрів України у 2017 році **Концепцією реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року передбачено** забезпечити, зокрема, створення умов для зниження собівартості видобутку вугільної продукції, засад для функціонування вільного ринку вугілля, у т. ч. вжиття заходів щодо встановлення ринкової ціни реалізації вугільної продукції, ліквідації посередників, при цьому **обсягів фінансування вугільної галузі не визначено.** Заходи щодо реалізації цієї Концепції затверджені Кабінетом Міністрів України лише на 2017 рік, проте у визначені терміни не виконані. **На 2018 та 2019 роки заходи з реалізації зазначеної Концепції Кабінетом Міністрів України не затверджувалися взагалі.**

Не виконувались у встановлені терміни також заходи з реформування вугільної галузі, які визначалися Урядовим середньостроковим планом пріоритетних дій до 2020 року та річними планами пріоритетних дій Уряду на 2017, 2018 та 2019 роки.

3. Запровадження ринкових механізмів формування ціни на вугільну продукцію у повному обсязі, як це передбачалося стратегічними та

програмними документами, не відбулось, зокрема, не запроваджено біржової торгівлі вугільною продукцією.

Цінова політика у вугільній сфері щодо державних вугледобувних підприємств, які отримували кошти державної підтримки, залишається поєднаною з елементами державного регулювання. Основна реалізація вугільної продукції державних вугледобувних підприємств та, відповідно, формування ціни на неї здійснюється через створеного Міненерговугіллям посередника – оператора оптового ринку вугільної продукції – ДП «Держвуглепостач».

При цьому через встановлення ДП «Держвуглепостач» реалізаційних цін на вугільну продукцію нижче її собівартості, державними підприємствами, які одержували кошти державної підтримки на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції, отримано непокритих збитків (недоотримано доходів): за 2017 рік – 3,4 млрд грн; за 2018 рік – 3,3 млрд гривень. На 2019 рік відповідно до встановлених Міненерговугіллям техніко-економічних показників діяльності підприємств заплановано недоотримання 5,0 млрд гривень.

4. Стан реагування Міненерговугіллям на рекомендації, надані Рахунковою палатою за результатами попереднього аудиту, проведеного у 2015 році, є незадовільним. Не реалізовано жодної із рекомендацій, необхідних та дієвих заходів щодо їх виконання не вживалося. Як наслідок, проблемні питання, пов'язані з ефективним функціонуванням державних вугледобувних підприємств, досі не вирішені, що негативно впливає на процес використання бюджетних коштів.

5. Міненерговугіллям не забезпечено якісної підготовки відомчих методичних документів, які використовуються для обрахунку державної підтримки вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції.

Механізм розподілу та використання коштів державної підтримки за бюджетними програмами, складовими яких є видатки на покриття витрат із собівартості (зокрема, видатків на оплату праці та погашення заборгованості із заробітної плати), визначався затвердженими постановами Кабінету Міністрів України порядками використання бюджетних коштів, які передбачають розподіл бюджетних коштів на підставі техніко-економічних показників діяльності підприємств вугільної галузі, що розраховані відповідно до вимог методичних рекомендацій, затверджених Міненерговугіллям. Такі методичні рекомендації затверджено Міненерговугіллям наказами від 17.11.2011 № 719 (діяли до 13.06.2017) та від 13.06.2017 № 391 (у новій редакції). Рахункова палата у 2015 році вже вказувала на невідповідність затверджених Міненерговугіллям методичних рекомендацій затвердженому Мінфіном Положенню (стандарту) бухгалтерського обліку 16 «Витрати» та необхідність узгодження цих документів, однак Міненерговугіллям необхідних заходів не вжито. При цьому Галузеві методичні рекомендації з обліку витрат на виробництво готової вугільної продукції, затверджені

наказом Міністерства вугільної промисловості України від 31.01.2008 № 48, в порушення вимог Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» з Мінфіном не погоджено.

За таких умов механізм формування собівартості готової товарної вугільної продукції залишається непрозорим.

6. Процес планування видатків державного бюджету на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції є недосконалим і недостатньо обґрунтованим та ускладнювався незатвердженням державної програми та, відповідно, невизначенням щорічних показників фінансування галузі.

Окрема бюджетна програма для фінансування видатків на державну підтримку вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової вугільної продукції започаткована ще у 2002 році. З 2018 року видатки на зазначені цілі здійснюються також у складі бюджетної програми, що передбачає й інші напрями фінансування вугільної галузі.

Потреба в коштах державного бюджету на державну підтримку вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової вугільної продукції на рівні законів про державний бюджет задовольнялася лише частково. Зокрема, на 2017 рік додаткова потреба у бюджетних коштах становила 1,2 млрд грн, на 2018 рік – 2,1 млрд грн, на 2019 рік – 2,7 млрд гривень.

Несистемний підхід Мінфіну та Міненерговугілля до визначення обсягу бюджетних коштів на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції призводив до численних протягом бюджетного року змін щодо збільшення обсягів фінансування на зазначені цілі. Зокрема у 2017 та 2018 роках бюджетні призначення збільшувалися по чотири рази (з 870,0 млн грн до 2121,8 млн грн та з 1000,0 млн грн до 2864,0 млн грн відповідно). При цьому перерозподіл бюджетних коштів на державну підтримку вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції, у т. ч. на оплату праці та внесення обов'язкових платежів, пов'язаних з її виплатою, здійснювався за рахунок інших питань діяльності Міненерговугілля. Зокрема, у 2018 році виконання заходів за КПКВК 1101160 «Заходи з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах» було унеможливлено, оскільки коштів на заходи з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах після такого перерозподілу не залишилося і у подальшому на зазначені цілі кошти не виділялися.

У порушення вимог частини першої статті 24 Бюджетного кодексу України та пп. «б» п. 6 Порядку використання коштів резервного фонду бюджету, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.03.2002 № 415, Кабінетом Міністрів України розпорядженням від 22.08.2018 № 572-р «Про виділення коштів з резервного фонду державного бюджету», без висновків Мінекономрозвитку та Мінфіну, передбачено видатки з резервного фонду на загальну суму 100,0 млн грн на погашення

заборгованості із заробітної плати перед працівниками вугільної промисловості. Такі видатки не відповідають напрямам використання коштів резервного фонду, який формується з метою здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проекту бюджету. Крім того, при виділенні коштів з резервного фонду **порушено вимоги п. 15 Порядку № 415**, зокрема в частині надання Мінекономрозвитку обґрунтувань та розрахунків, які підтверджують необхідність виділення коштів з резервного фонду держбюджету, 21.09.2018, або **майже через місяць після виділення цих коштів та перерахування до одержувачів бюджетних коштів (23.08.2018).**

У порушення вимог пп. 18, 19, 20 Порядку № 415 доручення Кабінету Міністрів України щодо розгляду звернення та підготовки пропозицій для прийняття рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету та проект рішення Уряду з цього питання до Мінфіну не надходили.

Відволікання коштів з резервного фонду на системні проблеми вугільної галузі посилює ризики нестачі коштів на непередбачувані видатки, насамперед ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій.

7. Результативні показники, визначені в паспортах бюджетних програм, достатньою мірою не характеризують динаміки досягнення мети, виконання завдань бюджетної програми. Достовірності та результативності показників бюджетних програм і точності їх розрахунку Міненерговугіллям не забезпечено.

Внаслідок неналежного планування у 2017–2018 роках неодноразово коригувалися обсяги річних та помісячних асигнувань. Розподіл бюджетних асигнувань на державну підтримку собівартості готової товарної вугільної продукції здійснювався безсистемно та в ручному режимі. Наприклад, у 2017 році до плану використання бюджетних коштів ДП «Мирноградвугілля» зміни вносились 10 разів, у 2018 році – 4. До планів використання бюджетних коштів ДП «Селидіввугілля» та ДП «Волиньвугілля» у 2017 році зміни вносились по 9 разів, у 2018 році – по 4 рази.

8. У 2017–2018 роках та I кварталі 2019 року на часткове покриття витрат із собівартості товарної вугільної продукції (у т.ч., видатків на оплату праці та погашення заборгованості із заробітної плати) витрачено 5088,0 млн грн, що становить 92,2 відс. обсягу, передбаченого законами про державний бюджет (із змінами), та 98,4 відс. суми, що надійшла за КПКВК 1101110, КПКВК 1101590 (у частині видатків на оплату праці та внесення обов'язкових платежів, пов'язаних із виплатою заробітної плати, у т. ч. на погашення заборгованості із заробітної плати) та КПКВК 1101570.

Бюджетні кошти використовувались: у 2017 році на зарплату з нарахуваннями на неї – 2121,8 млн грн; у 2018 році на зарплату з нарахуваннями на неї – 2071,1 млн грн (85,0 відс. загального обсягу за рік) та погашення заборгованості із заробітної плати – 365,1 млн грн (15,0 відс.); у I кварталі 2019 року на зарплату з нарахуваннями на неї – 278,6 млн грн

(52,6 відс.) та погашення заборгованості із заробітної плати – 251,4 млн грн (47,4 відсотка).

Через непослідовні дії Міненерговугілля та неналежний контроль за діяльністю підприємств у 2018 році не забезпечено використання бюджетних коштів у повному обсязі. До державного бюджету наприкінці 2018 року повернено **80,8 млн грн** (ДП «Селидіввугілля» – 57,1 млн грн, ПАТ «Лисичанськвугілля» – 23,7 млн гривень).

Крім того Кабінет Міністрів України розпорядженням від 22.08.2018 № 572-р «Про виділення коштів з резервного фонду державного бюджету» **виділив на поворотній основі Міненерговугіллю з резервного фонду держбюджету 100,0 млн грн** для погашення заборгованості із заробітної плати перед працівниками вугільної промисловості. Строк повернення зазначених коштів до державного бюджету – 24.12.2018. Ці кошти були скеровані ДП «Селидіввугілля» – 60,0 млн грн та ДП «Первомайськвугілля» – 40,0 млн грн, які використали їх у повному обсязі.

У встановлені цим розпорядженням строки кошти до державного бюджету підприємствами не повернені. **Міненерговугілля конкретних заходів щодо їх повернення підприємствами не вживало.** Внаслідок невиконання умов договорів про повернення коштів, виділених з резервного фонду державного бюджету, за розрахунками Рахункової палати, пеня становить 3,5 млн грн (за період з 01.10.2018 до 01.11.2019).

9. Підприємства, що перевірялися (ДП «Селидіввугілля», ДП «Мирноградвугілля», ДП «Львіввугілля» та ДП «Волиньвугілля»), у 2017–2018 роках та I кварталі 2019 року використали **2444,7 млн грн, або майже половину (47,3 відс.) загального обсягу бюджетного фінансування** (за КПКВК 1101110, КПКВК 1101570, КПКВК 1101590). Крім того, у 2018 році за КПКВК 1101710 «Погашення заборгованості із заробітної плати перед працівниками вугільної промисловості» на поворотній основі було виділено 100,0 млн грн, з яких 60,0 млн грн отримано ДП «Селидіввугілля».

Фінансового оздоровлення підприємств за рахунок коштів державної підтримки не відбулося, кількість працівників на підприємствах щороку зменшувалася, планові показники видобутку вугілля щороку не виконувались, введення в роботу виробничих потужностей не забезпечувалося, постійний брак обігових коштів призводив до кредиторської заборгованості за розрахунками з оплати праці, яка постійно зростала.

Діяльність підприємств залишалася збитковою, збитки щороку зростали: у 2017 році збитки ДП «Мирноградвугілля» становили 642,1 млн грн, у 2018 році – 700,4 млн грн; у I кварталі 2019 року – 175,0 млн грн; у 2017 році збитки ДП «Селидіввугілля» становили 636,9 млн грн; у 2018 році – 810,6 млн грн; у I кварталі 2019 року – 366,6 млн грн; у 2017 році збитки ДП «Волиньвугілля» становили 146,3 млн грн, у 2018 році – 97,7 млн грн, у I кварталі 2019 року –

48,3 млн. гривень. **Основним джерелом покриття збитків підприємств були кошти державного бюджету.**

Підприємствами не забезпечено належного збереження власних грошових активів. Неefективне ведення претензійно-позовної роботи спричинило значне зростання простроченої дебіторської заборгованості, а віднесення значних її сум до безнадійних боргів у подальшому призведе до збільшення збитків підприємств та, відповідно, потреби в їх покритті коштами державної підтримки.

Фінансовий стан підприємств обтяжувався також необхідністю спрямовувати кошти на утримання об'єктів соціальної інфраструктури, що знаходяться на балансі підприємств, на що в цілому витрачено 137,8 млн гривень. На зазначені цілі ДП «Мирноградвугілля» спрямовано 32,2 млн грн, ДП «Селидіввугілля» – 34,5 млн грн, ДП «Львіввугілля» – 65,7 млн грн, ДП «Волиньвугілля» – 5,4 млн гривень.

Через несвоєчасне виконання заходів з підготовки до ліквідації відокремленого підрозділу «Шахта «Родинська», ДП «Мирноградвугілля» фінансувало цей виробничий підрозділ за рахунок коштів держпідтримки. Міненерговугілля в порушення вимог абзацу четвертого п. 9 Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для часткового покриття витрат вугледобувних підприємств, що включаються до собівартості готової товарної вугільної продукції, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 153, не здійснило перерозподіл затвердженого ДП «Мирноградвугілля» обсягу бюджетних асигнувань за коштами державної підтримки на покриття витрат із собівартості. Як наслідок, у січні 2017 року на утримання шахти «Родинська» всупереч вимогам п. 3 вказаного порядку спрямовано 470,0 тис. гривень.

10. Нестабільний фінансовий стан вугледобувних підприємств зумовлений переважно неefективною системою збуту готової продукції. За відсутності належного контролю та бездіяльності Міненерговугілля підприємства реалізовували вугілля комерційним структурам за цінами, які були нижче собівартості і навіть нижче ціни, за якою ця продукція відпускалася ДП «Держвуглепостач». Як наслідок, підприємствами недоотримано доходів від реалізації вугілля у сумі 1301,67 млн грн (ДП «Мирноградвугілля» – 628,0 млн грн, ДП «Селидіввугілля» – 213,0 млн грн, ДП «Львіввугілля» – 111,6 млн грн, ДП «Волиньвугілля» – 349,07 млн гривень).

За таких умов погіршувалися фінансово-економічні показники діяльності цих підприємств, зокрема, збільшувалася собівартість їх продукції та збитковість, що призводило до необхідності збільшення бюджетних видатків на державну підтримку на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції.

Порушення Міненерговугіллям у 2017 році порядку використання коштів в частині коригування обсягу державної підтримки при отриманні позитивного результату діяльності підприємства призвело до **безпідставного надання у**

жовтні 2017 року ДП «Львіввугілля» 13,7 млн грн бюджетних коштів.

Міненерговугілля також не забезпечило добору і призначення компетентного керівництва підприємств, яке б на стабільній основі могло ефективно здійснювати управлінські функції. Через низку непослідовних рішень Міненерговугілля щодо затвердження складу комісій з реорганізації державних підприємств та неодноразові зміни складу, реорганізація підприємств триває вже майже два роки і не завершена досі.

11. Міненерговугіллям не забезпечено створення дієвої системи внутрішнього контролю та системи внутрішнього аудиту.

За відсутності належного планування діяльності **Міненерговугіллям неефективно здійснювався внутрішній контроль за виконанням окремих заходів, завдань та функцій.** Міненерговугіллям не забезпечено затвердження стратегічних планів розвитку та інвестиційних планів державних підприємств вугільної галузі, фінансові плани затверджувались зі значним запізненням та протягом року не коригувались відповідно до фактичного фінансово-економічного стану. Не забезпечено складання та затвердження прогностичних балансів вугілля і вугільної продукції на 2017, 2018 та 2019 роки. Окремі структурні підрозділи Міненерговугілля діяли на підставі положень, які в порушення вимог відомчої інструкції з діловодства в установленому порядку не зареєстровані.

Діяльність утворених Міненерговугіллям дорадчих органів мала формальний характер і не сприяла покращенню стану справ у вугільній галузі. Наприклад, для вирішення питань погашення заборгованості з виплати заробітної плати створено тимчасову комісію, яка у періоді, що перевірявся, збиралася лише двічі (04.10.2018 та 13.03.2019) і розглядала стан справ тільки на двох підприємствах, без надання конкретних рекомендацій.

Міненерговугіллям не забезпечено погодження облікової політики (або зміни до неї) окремим вугледобувним підприємствам або її погодження здійснювалося зі значною затримкою, що не сприяло достовірному відображенню підприємствами операцій, зокрема щодо понесених витрат із собівартості.

Система внутрішнього аудиту Міненерговугілля не забезпечила дієвих заходів з удосконалення управління і внутрішнього контролю в Міністерстві та на вугледобувних підприємствах для запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання коштів державної підтримки. Структурним підрозділом аудиту Міненерговугілля не забезпечено належного планування внутрішніх аудитів.

Незважаючи на затверджену Міненерговугіллям систему управління ризиками, Департаментом внутрішнього аудиту не забезпечено якісного відбору об'єктів аудиту та планування внутрішніх аудитів. Плани аудитів на I та II півріччя 2017 року коригувались протягом звітних періодів трічі. **Коригування планів** на I півріччя 2017 року (19.06.2017) та I півріччя 2018 року (04.06.2017) здійснено з перевищенням строку, визначеного

Порядком планування аудитів (затверджений наказом Міненерговугілля від 20.02.2015 № 106), на 33 к. д. та 19 к. д. відповідно.

Аудит діяльності структурних підрозділів Міненерговугілля, відповідальних за організацію та виконання функцій забезпечення належного використання коштів держбюджету, передбачених на державну підтримку, не проводився.

За відсутності дієвого контролю Міненерговугілля на підпорядкованих йому вугледобувних підприємствах також не забезпечено створення ефективної системи внутрішнього аудиту. В організаційній структурі ДП «Мирноградвугілля» та ДП «Волиньвугілля» підрозділи внутрішнього аудиту взагалі не передбачені. Створеними в ДП «Селидіввугілля» та ДП «Львіввугілля» відділами внутрішнього аудиту аудити ефективності не проводилися.

12. Міненерговугілля утворило Галузеву комісію з питань розподілу та управління бюджетними коштами за бюджетними програмами, передбаченими для вугільно-промислового комплексу (наказ Міністерства від 28.03.2011 № 29), **з перевищенням своїх повноважень**, визначених Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» і Положенням про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, **оскільки надало їй владно-розпорядчі функції з розподілу коштів державного бюджету на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції.** Повноваження галузевої комісії фактично дублювали повноваження структурних підрозділів Міненерговугілля, що призводило до розпорошення відповідальності за ухвалені рішення про використання бюджетних коштів.

Діяльність галузевої комісії здійснювалася **із порушеннями порядків використання бюджетних коштів.** Так, у грудні 2017 року галузевою комісією обсяги бюджетних коштів визначено без дотримання механізму, встановленого порядком використання бюджетних коштів. Як наслідок, **три підприємства недоотримали загалом 4,3 млн грн** (ДП «Волиньвугілля» – 0,9 млн грн, ДП «Лисичанськвугілля» – 1,9 млн грн, ДП «Мирноградвугілля» – 1,5 млн грн), які були перерозподілені іншим підприємствам галузі.

У лютому 2019 року галузевою комісією непропорційно визначеній заборгованості **прийнято рішення про розподіл бюджетних коштів на погашення заборгованості із заробітної плати на суму 84,7 млн гривень.** Як наслідок, ДП «Львіввугілля» **спрямовано на 16,7 млн грн менше необхідного обсягу**, який був перерозподілений іншим підприємствам галузі.

У порушення вимог порядків використання бюджетних коштів **галузевою комісією при здійсненні розподілу бюджетних коштів по окремих підприємствах неправильно визначалась база для обрахунку обсягу прогнозованих збитків.** Внаслідок цього ДП «Лисичанськвугілля» у 2017 році з урахуванням додатково розподілених коштів на погашення заборгованості із заробітної плати, яка утворилась на 01.01.2018, **отримало на 58,2 млн грн більше**, ніж були фактичні витрати на оплату праці цього підприємства. Аналогічна ситуація склалась по ДП «Лисичанськвугілля»

на початку 2019 року, підприємство отримало **на 4,3 млн грн більше**, ніж мало виробничих витрат на оплату праці в 2018 році.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерству енергетики та вугільної промисловості України на державну підтримку вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції, поінформувати Верховну Раду України.

2. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінетові Міністрів України та рекомендувати:

- забезпечити розроблення програми розвитку вугільної промисловості на довгострокову перспективу;

- забезпечити розроблення та подання на розгляд Верховної Ради України проектів законів України «Про державну підтримку вугільної галузі», «Про порядок вирішення питання щодо заборгованості вугледобувних та вуглепереробних підприємств Міністерства енергетики та вугільної промисловості, що ліквідуються за рішенням Кабінету Міністрів України, перед Державним бюджетом України і місцевими бюджетами та державними цільовими фондами», «Про порядок ліквідації вугледобувних підприємств та соціальний захист вивільнених працівників» і «Про особливості приватизації підприємств вугільної промисловості»;

- посилити контроль за виконанням заходів з реформування вугільної галузі, передбачених Енергетичною стратегією України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»;

- затвердити План заходів на 2020 рік з реалізації Концепції реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року.

3. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Міністерству енергетики та захисту довкілля України для вжиття заходів щодо усунення виявлених під час аудиту недоліків і порушень та рекомендувати:

- забезпечити виконання заходів з реалізації етапу «Реформування енергетичного сектору (до 2020 року)» на виконання Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»;

- забезпечити складання та подання до 1 березня 2020 року Кабінетові Міністрів України та Раді національної безпеки і оборони України звіту про стан реалізації Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»;

- забезпечити складання та подання на затвердження Кабінетові Міністрів України планів заходів з реформування вугільного сектору на 2020 рік та на наступні періоди на виконання Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»;

- завершити реорганізацію та передачу державних підприємств вугільної промисловості до ДП «Національна вугільна компанія»;

- переглянути та привести у відповідність із вимогами чинного законодавства Положення про Галузеву комісію з питань розподілу та управління бюджетними коштами за бюджетними програмами, передбаченими для вугільно-промислового комплексу, в частині розподілу, коригування та контролю за використанням бюджетних коштів, що мають здійснювати структурні підрозділи Міністерства;

- привести у відповідність із вимогами чинного законодавства Методичні рекомендації щодо прогнозування техніко-економічних показників діяльності вугледобувних підприємств для визначення обсягів державної підтримки на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції, затвержені наказом Міненерговугілля від 13.06.2017 № 391, та Галузеві методичні рекомендації з обліку витрат на виробництво готової вугільної продукції, затвержені наказом Міністерства вугільної промисловості України від 31.01.2008 № 48;

- з метою покращення фінансового стану та зменшення збитків вугледобувних підприємств запровадити контроль за станом і ціною реалізації ними вугільної продукції, а також персональну відповідальність керівників підприємств за реалізацію вугілля комерційним структурам за заниженими цінами;

- визначати у паспорті бюджетної програми належні результативні показники, які б достовірно характеризували заходи, що здійснюються;

- прискорити заходи із передачі вугледобувними підприємствами об'єктів соціальної інфраструктури місцевим органам виконавчої влади;

- забезпечити створення дієвої системи внутрішнього контролю та аудиту в апараті Міністерства та на підпорядкованих вугледобувних підприємствах;

- вжити заходів щодо усунення усіх виявлених недоліків і порушень;

- інформувати Рахункову палату про стан виконання рекомендацій.