



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 19 березня 2019 року № 6-2

м. Київ

**Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності виконання
Національною комісією, що здійснює державне регулювання
у сферах енергетики та комунальних послуг, повноважень
з державного регулювання діяльності з виробництва,
передачі, розподілу і постачання електричної енергії**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності виконання Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, повноважень з державного регулювання діяльності з виробництва, передачі, розподілу і постачання електричної енергії.

За підсумками розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП, Комісія), у 2016–2018 роках забезпечено законне використання коштів державного бюджету, виділених на виконання повноважень з державного регулювання діяльності з виробництва, передачі, розподілу і постачання електричної енергії.

Водночас виконання завдань і заходів з реалізації зазначених повноважень НКРЕКП повною мірою не забезпечено. Цінова (тарифна) політика у сфері електроенергетики залишається непрозорою та не відповідає потребам розвитку усіх підприємств електроенергетичного сектору. При опрацюванні НКРЕКП поданих на затвердження обґрунтованих пропозицій щодо величини тарифу різних виробників (підприємств) його зменшували переважно для виробників державної форми власності, а не для приватних виробників. Як наслідок, приватні виробники працювали в більш сприятливих умовах, ніж виробники державного сектору.

2. Стан реагування НКРЕКП на рекомендації Рахункової палати, надані за результатами попереднього контрольного заходу, незадовільний. Дієві та послідовні заходи щодо їх виконання не вживалися. Не виконано жодної з наданих рекомендацій. Продовжують мати місце окремі проблеми, пов'язані з використанням НКРЕКП бюджетних коштів і здійсненням державного регулювання діяльності з виробництва, передачі, розподілу і постачання електричної енергії, що негативно позначається на загальному стані справ у цій сфері.

3. Нормативно-правове забезпечення державного регулювання діяльності в електроенергетиці недосконале. Україна як сторона Договору про заснування Енергетичного Співтовариства взяла на себе зобов'язання з 01.01.2015 застосовувати правила Третього енергетичного пакета ЄС, але практичну реалізацію цих зобов'язань в Україні відтерміновано. Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» прийнято тільки у вересні 2016 року – пізніше визначеного в Директиві 2009/72/ЄС від 13.07.2009 про спільні правила внутрішнього ринку електроенергії строку майже на два роки. Запровадження нового ринку електроенергії в повному обсязі відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії» заплановано з 01.07.2019 – пізніше визначеного цією Директивою строку майже на п'ять років.

З 01.01.2017 норми статті 12 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» у частині розрахунку посадових окладів працівників НКРЕКП із застосуванням визначеного в установленому законодавством порядку розміру мінімальної заробітної плати не узгоджуються з розділом II Закону України від 06.12.2016 № 1774 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України», згідно з яким мінімальна заробітна плата не застосовується як розрахункова величина для визначення посадових окладів.

З цього ж часу норми статті 19 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» в частині періодичності та строків проведення контрольних заходів не узгоджуються із нормами Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Отже, проведення контрольних заходів НКРЕКП ускладнено.

Законом України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» не врегульовано питання внесення змін до кошторису НКРЕКП. Як наслідок, створено умови для коригування показників кошторису НКРЕКП самостійно, без погодження з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

Визначений цим Законом механізм фінансування НКРЕКП надає їй повноваження щодо одноосібного визначення розмірів та механізму справляння внесків на регулювання, які сплачуються суб'єктами господарювання, які провадять діяльність у сфері енергетики та комунальних послуг, що не сприяє прозорості формування дохідної частини бюджету та

управління бюджетними коштами. Відповідно, цей механізм потребує додаткового унормування в бюджетному законодавстві з метою закріплення за НКРЕКП повноцінного статусу учасника бюджетного процесу.

НКРЕКП на дев'ять місяців пізніше строку, встановленого Законом України «Про ринок електричної енергії», затверджено Методику (порядок) формування плати за приєднання до системи передачі та системи розподілу. До цього часу тривають слухання і обговорення за встановленою НКРЕКП процедурою окремих документів для забезпечення вчасного переходу до нового ринку електроенергії, зокрема, правил управління обмеженнями та порядку розподілу пропускнуї спроможності міждержавних перетинів, порядку здійснення купівлі та продажу електричної енергії гарантованим покупцем з метою виконання спеціальних обов'язків на перехідний період, які мали бути затверджені до 11.03.2018.

4. Організаційне забезпечення державного регулювання протягом 2016–2018 років здійснювалось неналежно. Через відсутність кворуму (не призначено повного складу Комісії) з 01.12.2017 по 26.12.2017 і з 28.03.2018 по 31.05.2018 Комісія не була правомочною. Отже, не ухвалювала рішень, що ускладнювало виконання повноважень НКРЕКП.

У 2016–2018 роках внутрішній контроль у НКРЕКП здійснювався недостатньо ефективно. Внутрішні акти НКРЕКП, які визначали розподіл обов'язків між Головою та членами НКРЕКП, не завжди відповідали фактичному складу Комісії. Як наслідок, протягом майже дев'яти місяців 2016 року та більш як двох місяців 2018 року за окремими напрямками діяльності Комісії не закріплювались члени НКРЕКП.

У порушення Закону України «Про запобігання корупції» антикорупційна програма НКРЕКП на 2016 рік не приймалась. Антикорупційна програма на 2017 рік затверджена лише у серпні 2017 року, а на 2018 рік – наприкінці травня 2018 року. Кадрове забезпечення роботи за цим напрямком здійснено НКРЕКП тільки з 03.07.2017.

Порядок проведення внутрішнього аудиту в НКРЕКП унормовано тільки 08.11.2017, що є порушенням вимог Стандартів здійснення внутрішнього аудиту (пункт 1.2 глави I), затверджених наказом Мінфіну від 04.10.2011 № 1247.

НКРЕКП не укомплектовано сектору внутрішнього аудиту спеціалістами у кількості, передбаченій штатним розкладом. Із двох штатних одиниць сектору внутрішнього аудиту роботу майже весь час здійснював завідувач сектору (головний спеціаліст працював лише з 01.01.2016 по 25.04.2016). Заходів щодо заповнення вакансії головного спеціаліста сектору внутрішнього аудиту керівництво НКРЕКП не вживало.

Через обмежені трудові ресурси сектору внутрішнього аудиту **належного внутрішнього контролю за використанням бюджетних коштів не забезпечено.** У 2016–2018 роках проведено всього 13 аудитів (у 2016 році – 6, у 2017 році – 4, у 2018 році – 3), з них 10 аудитів відповідності і 3 фінансові

аудити. Тільки під час двох аудитів виявлено порушення (у 2016 і 2018 роках), які усунено. Аудити ефективності використання коштів не проводилися взагалі.

5. У 2016–2018 роках НКРЕКП не забезпечено належного планування визначених Указом Президента України від 10.09.2014 № 715 «Про затвердження Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (2016–2017 роки) та Законом України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (2018 рік) завдань і заходів, необхідних для реалізації повноважень Комісії (зокрема у сфері регулювання електроенергетики).

Не відображено і не конкретизовано заходами в планах роботи НКРЕКП половини із законодавчо визначених Комісії завдань, зокрема, щодо сприяння інтеграції ринків України до відповідних ринків інших держав; транскордонній торгівлі, забезпеченню інвестиційної привабливості для розвитку інфраструктури; впровадженню заходів з енергоефективності, збільшенню частки виробництва енергії з відновлюваних джерел енергії та захисту навколишнього природного середовища; розвитку конкуренції на ринках у сферах енергетики та комунальних послуг.

Затверджені в річних планах роботи НКРЕКП заходи (у 2016 році передбачалося 59 заходів, у 2017 році – 86, у 2018 році – 103) узагальнено до 24, у тому числі 13 заходів з електроенергетики (один затверджено у 2018 році), які застосовувались при бюджетному плануванні.

НКРЕКП неповною мірою здійснювалась у 2016–2018 роках реалізація заходів, визначених у річних планах роботи. Зокрема, щороку не виконувалось від 20 до 30 відс. заходів, переважно у сфері електроенергетики, окремі заходи не виконувались протягом трьох років. Так, з року в рік планувались, але не виконувались чотири заходи за завданням «Забезпечення ефективного функціонування та розвитку ринків у сферах енергетики та комунальних послуг»; по одному заходу за завданнями «Реалізації цінової і тарифної політики у сферах енергетики та комунальних послуг», «Створення сприятливих умов для залучення інвестицій у розвиток ринків у сферах енергетики та комунальних послуг», «Забезпечення захисту прав споживачів товарів, послуг у сферах енергетики та комунальних послуг».

6. Бюджетне планування у 2016–2018 роках здійснювалось НКРЕКП без належного обґрунтування та з порушенням бюджетного законодавства. НКРЕКП і Мінфіном у 2016 році не забезпечено своєчасного затвердження паспорта бюджетної програми, що є порушенням бюджетного законодавства.

У порушення статті 11 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», якою передбачено фінансування з 01.01.2017 НКРЕКП за рахунок відповідних внесків до спеціального фонду держбюджету, фінансування НКРЕКП у 2017 році здійснювалось за рахунок коштів загального фонду Державного бюджету України.

У 2016–2018 роках НКРЕКП у паспортах бюджетної програми та звітах про їх виконання не відображено окремих заходів, затверджених у планах на поточний рік та два наступні бюджетні періоди, зокрема, щодо розроблення та прийняття нормативно-правових актів, спрямованих на перехід до нової моделі функціонування ринку електричної енергії; з визначення ліцензіатів, для яких прийняті рішення НКРЕКП щодо переходу до стимулюючого тарифоутворення. Як наслідок, паспорти бюджетної програми неповною мірою відображали усі напрями діяльності НКРЕКП і результативні показники їх виконання.

Планування обсягів фінансування здійснювалось НКРЕКП недостатньо обґрунтовано та з порушенням бюджетного законодавства. Як наслідок, через завищення потреби і неефективне управління бюджетними коштами у 2016–2018 роках до державного бюджету повернено 96339,5 тис. грн, у т. ч. 90260,1 тис. грн, не використаних на оплату праці з нарахуваннями на неї.

7. У 2016–2018 роках за КПКВК 6341010 НКРЕКП використано 482673,1 тис. грн, з них 154651,6 тис. грн – за рахунок загального фонду, 328021,5 тис. грн – за рахунок спеціального фонду державного бюджету. Аудитом встановлено факти неекономного та непродуктивного використання 300,6 тис. грн бюджетних коштів. Зокрема, неналежне виконання рішень судів Комісією призвело до непродуктивних витрат на 144,7 тис. грн, а значні видатки з орендної плати за користування нежитловими приміщеннями відділом НКРЕКП у Харківській області – до неекономного використання 155,9 тис. гривень.

НКРЕКП не вживала заходів для оформлення технічної документації на будинки та споруди, що перебувають в її оперативному управлінні. Як наслідок, **відсутні** правовстановлюючі документи на земельні ділянки і **в порушення законодавства в обліку НКРЕКП занижена їх вартість і викривлена фінансова звітність, зокрема земельної ділянки на вул. Смоленській, 19, м. Києві (згідно з грошовою оцінкою – 27379,5 тис. гривень).**

За користування земельною ділянкою за цією адресою НКРЕКП сплачує земельний податок. При цьому з решти земельних ділянок (592,2 м²) місцевий бюджет недоотримує дохід через несплату земельного податку.

Комісія не експлуатує перший поверх двоповерхового будинку в м. Києві, що свідчить про неефективне використання державного майна.

8. Внаслідок відсутності належного контролю Мінекономрозвитку та порушень ним і Комісією вимог Порядку залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги та бюджетного законодавства не досягнуто головної мети при використанні коштів Світового банку – впровадження в практичну діяльність результатів реалізації проекту «Програма сприяння регуляторній реформі централізованого теплопостачання України». Отже, використані впродовж 2016–2018 років 813,0 тис. євро

(25285,6 тис. грн) міжнародної допомоги є непродуктивними витратами коштів спеціального фонду держбюджету.

9. У 2016–2018 роках НКРЕКП не забезпечено належного виконання повноважень з державного регулювання діяльності з виробництва, передачі, розподілу і постачання електричної енергії. Зокрема, НКРЕКП лише частково виконано 12 із 13 заходів, затверджених у планах на поточний рік та два наступні бюджетні періоди.

9.1. Планові показники повноважень із забезпечення ефективного функціонування та розвитку ринків у сферах енергетики та комунальних послуг в частині електроенергетики у 2016–2018 роках виконувалися тільки за одним заходом – «Кількість виданих НКРЕКП ліцензій у сфері електроенергетики» через структурну перебудову (розширення) ринку електроенергетики, появу нових ліцензованих видів господарської діяльності.

При цьому збільшення фактичної кількості проведених контрольних заходів НКРЕКП порівняно із запланованою кількістю є наслідком неналежного планування.

9.2. Не забезпечено НКРЕКП належним чином виконання таких повноважень:

9.2.1. Сприяння ефективному відкриттю ринків у сферах енергетики та комунальних послуг, зокрема в частині розроблення і прийняття регуляторних і нормативно-правових актів. Так, у 2016 році НКРЕКП розроблено 50 регуляторних і нормативно-правових актів, що на 28 менше, ніж планувалось (78). При цьому затверджено та набули чинності тільки 33 із 50 таких актів. У 2017 році планувалось розробити і прийняти 114 актів, не прийнято жодного. У 2018 році також не виконано запланованих показників. До того ж у порушення вимог Закону України «Про ринок електричної енергії», якими встановлено терміни розроблення та прийняття нормативно-правових актів, **НКРЕКП на час аудиту не забезпечено затвердження двох важливих для переходу до нової моделі ринку нормативно-правових актів:** правил управління обмеженнями та порядку розподілу пропускної спроможності міждержавних перетинів і порядку здійснення купівлі та продажу електричної енергії гарантованим покупцем з метою виконання спеціальних обов'язків на перехідний період.

9.2.2. Створення сприятливих умов для залучення інвестицій у розвиток ринків у сферах енергетики та комунальних послуг.

Протягом 2016–2018 років НКРЕКП не прийнято жодного рішення про перехід ліцензіатів з передачі електричної енергії місцевими (локальними) електричними мережами та ліцензіатів з постачання електричної енергії за регульованим тарифом до стимулюючого тарифоутворення. Хоча з 2016 року близько половини ліцензіатів (20 постачальників електричної енергії за регульованим тарифом) подавали до НКРЕКП документи на встановлення тарифу із застосуванням стимулюючого регулювання, тарифне регулювання у 2016–2018 роках здійснювалося з використанням витратних методів, які не

стимулювали компанії до скорочення витрат і забезпечення належних темпів модернізації та оновлення наявних виробничих потужностей.

Через несхвалення НКРЕКП окремим суб'єктам господарювання у сфері електроенергетики інвестиційних програм не забезпечено вчасної та належної модернізації наявних виробничих потужностей підприємств, будівництва та введення в експлуатацію нових. Зокрема, НКРЕКП у 2016 році схвалено на 10 інвестиційних програм менше, ніж заплановано, у 2017 році – на 4, у 2018 році – на одну. Для підприємств, які використовують для виконання інвестиційних програм державні або кредитні кошти під гарантії Уряду, це створює передумови для їх неефективного використання.

Як вже відзначалося за результатами попередніх контрольних заходів Рахункової палати, **на 2016–2018 роки НКРЕКП схвалювала інвестиційні програми окремим виробникам електроенергії (ПрАТ «Укргідроенерго» та ДП НАЕК «НАЕК «Енергоатом») з меншими обсягами капітальних інвестицій, ніж визначено в урядових програмних документах.** Через незадовільний стан фінансування будівництво нових енергоблоків здійснюється вже понад 35 років, а вартість будов за оновленими проектами збільшилася в чотири рази. При цьому не вирішено питань транспортування енергетичних потужностей.

9.2.3. Реалізація цінової і тарифної політики у сферах енергетики та комунальних послуг.

При розгляді та схваленні НКРЕКП тарифів протягом 2016–2018 років пропозиції щодо фінансових показників діяльності та інтереси усіх виробників електроенергії повністю не враховувались. НКРЕКП свідомо з року в рік підтримувалась практика заниження обґрунтованого державними генераціями (АЕС, ГЕС і ГАЕС) необхідного рівня тарифів. Такий штучно створений для цих виробників **дефіцит фінансів (орієнтовно 64,0 млрд грн) призвів до браку власних коштів** для закупівлі необхідної кількості ядерного палива, «заморожування» заробітної плати, відтоку кваліфікованих кадрів, гальмування процесів модернізації та розвитку виробничих потужностей. Як наслідок – невиконання надалі завдань, визначених схваленими Урядом програмами.

Через цінову і тарифну політику НКРЕКП у сфері електроенергетики приватні виробники працювали в більш сприятливих умовах, ніж виробники державного сектору. У результаті державними виробниками недоотримано майже 37,0 млрд гривень.

9.2.4. Забезпечення захисту прав споживачів товарів і послуг у сферах енергетики та комунальних послуг.

Заплановані НКРЕКП у 2016–2018 роках заходи із забезпечення захисту прав споживачів є лише кількісним відображенням функціональної діяльності апарату НКРЕКП і не відображають повноважень, встановлених Комісією законодавством. При цьому поза увагою НКРЕКП залишилися передбачені Законом України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» заходи щодо

проведення розгляду, аналізу та оцінки скарг споживачів; аналізу та оцінки виняткових положень договорів, які можуть перешкоджати споживачам укладати договори одночасно з більш як одним постачальником або обмежувати таку можливість.

10. Невчасне опублікування та набрання чинності рішеннями НКРЕКП негативно впливало на стан державного регулювання у сфері електроенергетики, що призводило до зниження ефективності роботи НКРЕКП як незалежного регулятора (зволікання з реалізацією міжнародних зобов'язань України, актів законодавства, з оперативним вирішенням поточних проблем, у т. ч. в електроенергетичній галузі). Зокрема, через невирішення у 2016–2018 роках НКРЕКП, Мінфіном і Секретаріатом Кабінету Міністрів України питання про джерела фінансування витрат на публікацію, 275 рішень НКРЕКП опубліковано з недотриманням строку, визначеного Законом України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (із запізненням від одного до 257 днів), у т. ч. у сфері електроенергетики 17 рішень – у 2016 році, 153 – у 2017 році і 105 – у 2018 році.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності виконання Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, повноважень з державного регулювання діяльності з виробництва, передачі, розподілу і постачання електричної енергії затвердити.

2. Інформацію про результати аудиту ефективності виконання Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, повноважень з державного регулювання діяльності з виробництва, передачі, розподілу і постачання електричної енергії надіслати Верховній Раді України та рекомендувати доручити Комітету Верховної Ради України з питань бюджету доопрацювати разом з Комітетом Верховної Ради України з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки доопрацювати проект Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення функціонування Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 12.07.2017 № 6691 і надати пропозиції щодо його розгляду.

3. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати народному депутату України Капліну С. М.

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

- вжити належних заходів для актуалізації норм Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» у частині визначення вимог до граничної

чисельності працівників НКРЕКП, порядку внесення змін до кошторису НКРЕКП; усунення неузгодженостей законів України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» і «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо проведення контрольних заходів НКРЕКП;

- доручити Міністерству енергетики та вугільної промисловості України посилити контроль за виконанням завдань, визначених Енергетичною стратегією України на період до 2035 року, в частині забезпечення НКРЕКП виконання заходів із затвердження всіх нормативно-правових актів, необхідних для переходу до нової моделі ринку та прийняття рішення про сертифікацію оператора системи передачі;

- доручити Секретаріату Кабінету Міністрів України, Мінфіну спільно з НКРЕКП вирішити питання визначення джерел фінансування витрат для оплати в обсягах, достатніх для своєчасної публікації рішень НКРЕКП у газеті «Урядовий кур'єр»;

- прискорити виконання вимог пункту 16 розділу XVII Закону України «Про ринок електричної енергії» в частині забезпечення подання оператором системи передачі запиту на сертифікацію до регулятора.

5. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, для вжиття заходів щодо усунення виявлених під час аудиту недоліків і порушень та рекомендувати:

- розробити і затвердити план заходів з усунення виявлених аудитом Рахункової палати недоліків і порушень;

- забезпечити розгляд звернення оператора системи передачі із запитом на сертифікацію та прийняти за результатами розгляду відповідне рішення про сертифікацію оператора системи передачі;

- забезпечити затвердження всіх нормативно-правових актів, необхідних для переходу до нової моделі ринку;

- вжити дієвих заходів для прискорення прийняття рішень, спрямованих на перехід до стимулюючого тарифоутворення ліцензіатів з передачі та розподілу електричної енергії електричними мережами;

- забезпечити вчасний розгляд усіх інвестиційних програм ліцензіатів у сфері електроенергетики;

- забезпечити при розгляді та схваленні тарифів для виробників електроенергії врахування усіх обґрунтованих пропозицій щодо фінансових показників їх діяльності;

- оформити належним чином технічну документацію на будинки та споруди, що перебувають в оперативному управлінні НКРЕКП; правовстановлюючі документи на земельні ділянки; документи щодо оцінки земельних ділянок, на яких розташовано будинки та споруди, які перебувають в управлінні НКРЕКП;

- вжити заходів щодо зменшення витрат на оренду нежитлових приміщень, у яких розташовано підрозділи НКРЕКП;

- поліпшити організацію внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту, у т. ч. шляхом запровадження щорічного планування та проведення усіх видів аудиту (фінансового, відповідності та ефективності) та укомплектування відповідного структурного підрозділу фахівцями необхідної кваліфікації;

- посилити контроль за здійсненням претензійно-позовної роботи НКРЕКП для недопущення у подальшому нарахування штрафів, виконавчого та судових зборів;

- вирішити питання раціонального та ефективного використання службових приміщень;

- забезпечити відображення вартості земельних ділянок, на яких розташовано будинки та споруди, що перебувають у користуванні НКРЕКП, у бухгалтерському обліку НКРЕКП відповідно до чинного законодавства;

- інформувати Рахункову палату про стан виконання її рекомендацій.

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

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Яремчука Ігоря Миколайовича.

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан