

# **РАХУНКОВА ПАЛАТА**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**  
рішенням Рахункової палати  
від 19.03.2019 № 6-2

## **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**

Київ 2019

## ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА.....	3
ВСТУП.....	4
<b>1. РЕАГУВАННЯ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО АУДИТУ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ.....</b>	<b>5</b>
<b>2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ В ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИЦІ.....</b>	<b>6</b>
2.1. <i>Нормативно-правове забезпечення державного регулювання діяльності в електроенергетиці .....</i>	<i>6</i>
2.2. <i>Організаційне забезпечення державного регулювання діяльності в електроенергетиці. Стан внутрішнього контролю та аудиту.....</i>	<i>10</i>
<b>3. ПЛАНУВАННЯ, ЗДІЙСНЕННЯ ВИДАТКІВ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, ПЕРЕДБАЧЕНИХ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ КОМІСІЇ, ЩО ЗДІЙСНЮЄ ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРАХ ЕНЕРГЕТИКИ ТА КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ.....</b>	<b>15</b>
3.1. <i>Планування та здійснення видатків державного бюджету.....</i>	<i>15</i>
3.2. <i>Використання коштів за КПКВК 6341010 «Керівництво та управління у сфері регулювання енергетики та комунальних послуг»...</i>	<i>20</i>
<b>4. ЗДІЙСНЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ КОМІСІЄЮ, ЩО ЗДІЙСНЮЄ ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРАХ ЕНЕРГЕТИКИ ТА КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ, ОКРЕМИХ ПОВНОВАЖЕНЬ З ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ З ВИРОБНИЦТВА, ПЕРЕДАЧІ, РОЗПОДІЛУ І ПОСТАЧАННЯ ЕЛЕКТРИЧНОЇ ЕНЕРГІЇ.....</b>	<b>24</b>
4.1. <i>Планування завдань і заходів для реалізації повноважень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.....</i>	<i>24</i>
4.2. <i>Виконання завдань і заходів для реалізації повноважень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.....</i>	<i>27</i>
4.3. <i>Стан оприлюднення рішень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг...</i>	<i>37</i>
ВИСНОВКИ.....	39
ПРОПОЗИЦІЇ.....	45

## ПРЕАМБУЛА

### **Підстава для проведення аудиту:**

Конституція України (стаття 98),

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

План роботи Рахункової палати на 2019 рік.

**Мета аудиту:** встановлення фактичного стану справ щодо:

- ефективності використання коштів Державного бюджету України, виділених у 2016–2018 роках на виконання Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП, Регулятор), повноважень з державного регулювання діяльності з виробництва, передачі, розподілу і постачання електричної енергії;
- законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень, пов'язаних із діяльністю НКРЕКП;
- внутрішнього контролю НКРЕКП.

### **Предмет аудиту:**

- кошти Державного бюджету України, виділені у 2016–2018 роках за КПКВК 6341010 «Керівництво та управління у сфері регулювання енергетики та комунальних послуг» (далі – КПКВК 6341010) на виконання НКРЕКП повноважень з державного регулювання діяльності з виробництва, передачі, розподілу і постачання електричної енергії;
- рух коштів державного бюджету;
- нормативно-правові акти, розпорядчі та інші документи, пов'язані з діяльністю учасника бюджетного процесу, який є об'єктом цього аудиту;
- бюджетна, фінансова та статистична звітність, первинні документи, інша інформація про стан використання коштів;
- матеріали, які стосуються організації та проведення внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту.

**Об'єкт аудиту:** НКРЕКП.

### **Критерії, які використовувалися під час аудиту:**

- *щодо законності* – відповідність управлінських рішень об'єкту аудиту положенням чинного законодавства;
- *щодо результативності* – ступінь відповідності фактичних результатів діяльності НКРЕКП запланованим; досягнення результативних показників паспорта бюджетної програми;
- *щодо економності* – стан досягнення об'єктом аудиту запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

## **Початкові обмеження щодо проведення аудиту: часові – 2016–2018 роки.**

**Методи збирання даних:** аналіз нормативно-правових, програмних, розпорядчих та інших документів, пов'язаних з предметом аудиту; аналіз фінансової, бюджетної, статистичної звітності, первинних та інших документів, які є підставою для здійснення операцій з бюджетними коштами, правильності їх відображення в бухгалтерському обліку та звітності; перевірка руху коштів; аналіз та узагальнення результатів попереднього контрольно-аналітичного заходу Рахункової палати; аналіз результатів контрольно-аналітичних заходів інших контролюючих органів; опрацювання матеріалів засобів масової інформації та спеціальних видань; надання запитів з питань аудиту та отримання пояснень посадових осіб об'єктів аудиту.

## **ВСТУП**

Енергетика – базова галузь національної економіки та основа сучасного господарства. Одна з головних складових цієї галузі – електроенергетика. Користувачами продуктів її діяльності є населення, суб'єкти господарської діяльності, бюджетні установи. Від надійного та сталого функціонування електроенергетика значною мірою залежать розвиток економіки країни і рівень її енергетичної безпеки.

Внаслідок технологічних особливостей окремі сегменти цієї галузі (зокрема, ринки передачі та розподілу електричної енергії) є природними монополіями. Держава через НКРЕКП здійснює регулювання діяльності таких монополій, що забезпечує добробут населення та функціонування національної економіки. До основних завдань НКРЕКП, зокрема, віднесено забезпечення ефективного функціонування та розвитку ринку у сфері енергетики, сприяння ефективному відкриттю ринку у цій сфері для всіх споживачів і постачальників та забезпечення недискримінаційного доступу користувачів до мереж, сприяння інтеграції ринку електричної енергії України до відповідних ринків інших держав, реалізація цінової і тарифної політики у сфері енергетики.

На сьогодні відбувається реформування енергетичного сектору. Зусилля Уряду з реформування мають на меті вивести енергетичний комплекс України на принципово новий, якісний рівень розвитку, привести його у відповідність із нормами і стандартами ЄС, лібералізувати ринок електроенергії, забезпечивши прозоре і конкурентне ціноутворення і належний захист прав споживачів, яким НКРЕКП надасть можливість самостійно обирати, змінювати та об'єднувати в різні періоди часу найбільш вигідні умови постачання електроенергії, при цьому ціни таких послуг мають бути контрольованими і стабільними.

З огляду на те, що трансформація енергетичного сектору впливає на загальний стан економіки країни, надходження до державного бюджету, задоволення потреб населення та промисловості, обрана тема аудиту є актуальною та важливою.

## 1. РЕАГУВАННЯ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО АУДИТУ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ

У 2015 році Рахункова палата провела аудит ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на здійснення державного регулювання діяльності у сфері електроенергетики (постанова Колегії Рахункової палати від 24.03.2015 № 5-2).

Про результати аудиту поінформовано Верховну Раду України і Кабінет Міністрів України. НКРЕКП надіслано Висновок Колегії Рахункової палати від 24.03.2015 № 17/5-2, який містив рекомендації щодо усунення виявлених недоліків і порушень.

Встановлено, що **конкретних заходів реагування** на рекомендації Рахункової палати **НКРЕКП не вживала**, необхідні заходи не розроблялися та, відповідно, не затверджувалися. Від НКРЕКП отримано лист від 23.04.2015 № 3936/23/61-15, у якому йшлося лише про те, що Комісія при провадженні діяльності дотримується вимог чинного законодавства. **Інформація про конкретні заходи, що вживатимуться для виконання рекомендацій Рахункової палати, в листі відсутня.**

У травні 2015 року на виконання доручення Кабінету Міністрів України та Комітету Верховної Ради України з питань бюджету НКРЕКП надала інформацію (листи від 08.05.2015 і 18.05.2015), що вживатиме усіх заходів з метою ефективного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій і суб'єктів господарювання, що діють на суміжних ринках.

При цьому зазначалося, що питання перегляду розмірів одноразової плати за видачу ліцензій на здійснення підприємницької діяльності у сфері електроенергетики вже вирішено на законодавчому рівні після прийняття Закону України від 02.03.2015 № 222-VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності». Надалі **інформації** про виконання рекомендацій Рахункової палати НКРЕКП **не надавала**.

**Залишилися без реагування рекомендації Рахункової палати** щодо дотримання термінів, визначених законодавчими актами, при розробленні та затвердженні регуляторних актів у сфері електроенергетики, забезпечення результативного виконання планових завдань з їх підготовки; дотримання вимог наказу Мінфіну від 29.12.2002 № 1098 «Про паспорти бюджетних програм» у частині відображення у паспорті результативних показників за спеціальним фондом, а також визначення кількісних і якісних показників, які характеризували б виконання програми; забезпечення використання коштів загального та спеціального фондів державного бюджету на утримання установи відповідно до вимог Бюджетного кодексу України та Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за видатками, затвердженого наказом Мінфіну від 24.12.2012 № 1407; забезпечення виконання визначених Президентом України завдань з видання регуляторних актів щодо поетапного скорочення перехресного субсидування в електроенергетиці, у т. ч. у частині обґрунтованості інвестиційних програм учасників об'єднаного ринку

електроенергії; вжиття заходів щодо усунення недоліків і порушень у державному регулюванні у сфері електроенергетики, виявлених під час аудиту.

Таким чином, стан реагування НКРЕКП на рекомендації Рахункової палати, надані за результатами попереднього контрольного заходу, незадовільний, дієві та послідовні заходи не вживалися. Як наслідок, є проблеми, пов'язані з використанням 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.

Конкретні недоліки і порушення, які набули системного характеру, відображені в наступних розділах Звіту.

## 2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ В ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИЦІ

### *2.1. Нормативно-правове забезпечення державного регулювання діяльності в електроенергетиці*

Правові, економічні та організаційні засади діяльності в електроенергетиці до 11.06.2017<sup>1</sup> визначав Закон України від 16.10.97 № 575 «Про електроенергетику» (далі – Закон № 575).

Статтею 11 Закону № 575, зокрема, передбачено, що **державне регулювання діяльності в електроенергетиці провадиться шляхом формування тарифної політики** відповідно до законодавства, **надання ліцензій** на здійснення окремих видів діяльності в електроенергетиці, **здійснення контролю** за діяльністю суб'єктів електроенергетики та інших учасників ринку електричної енергії та встановлення відповідальності за порушення умов і правил здійснення ними діяльності в електроенергетиці та на ринку електричної енергії. Органом державного регулювання діяльності в електроенергетиці визначено Національну комісію регулювання електроенергетики України (НКРЕ)<sup>2</sup>, а після внесення у червні 2015 року відповідних змін<sup>3</sup> – **НКРЕКП**.

---

<sup>1</sup> Дата набрання чинності Законом України від 13.04.2017 № 2019 «Про ринок електричної енергії». Окремі норми Закону № 575 втрачають чинність у строки, визначені пунктом 23 розділу XVII Закону України від 13.04.2017 № 2019 «Про ринок електричної енергії».

<sup>2</sup> У період з 07.08.2011 по 16.07.2015, відповідно до Закону України від 07.07.2011 № 3610 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг», – Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики.

<sup>3</sup> Закон України від 04.06.2015 № 514 «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення конкурентних умов виробництва електроенергії з альтернативних джерел енергії».

Цією статтею Закону № 575 також встановлено, що **НКРЕКП регулює діяльність суб'єктів природних монополій у сфері електроенергетики та господарюючих суб'єктів, які діють на суміжних ринках.** Законодавчі засади порядку організації діяльності НКРЕКП до 26.11.2016 визначались Законом України «Про природні монополії».

Законом України від 20.04.2000 № 1682 «Про природні монополії» (далі – Закон № 1682) визначено, що він регулює діяльність суб'єктів природних монополій, зокрема, у таких сферах, як передача та розподіл електричної енергії (стаття 5). При цьому до суміжних ринків, які регулює Закон № 1682, належать виробництво електричної енергії в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами здійснення підприємницької діяльності з виробництва електричної енергії; постачання електричної енергії споживачам (стаття 6).

Законом № 1682 також передбачено, що **державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій здійснюється національними комісіями регулювання природних монополій** (далі – комісії), які утворюються і функціонують відповідно до цього Закону (частина перша статті 4).

Розділом III Закону № 1682 визначено порядок утворення та ліквідації комісії; вимоги до Голови, членів комісії; завдання, функції і повноваження тощо.

Згідно із частиною першою статті 11 розділу III Закону № 1682 **комісії є державними колегіальними органами, які утворюються та ліквідується Президентом України, підпорядковуються Президенту України, підзвітні Верховній Раді України. Комісії діють на підставі положень, що затверджуються Президентом України.** Комісія як колегіальний орган утворюється у складі Голови комісії та шести членів комісії. **Голова, члени комісії призначаються та звільняються з посад Президентом України** (частина друга статті 11 Закону № 1682). Гранична чисельність працівників комісії затверджується Президентом України. Штатний розпис комісії затверджується Головою комісії за погодженням з Мінфіном. Структура комісії затверджується Головою комісії в межах видатків, передбачених у держбюджеті (частина третя статті 11 Закону № 1682).

На виконання Закону № 1682 Указом Президента України від 10.09.2014 № 715 затверджено Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – Указ № 715), а також граничну чисельність її працівників у кількості 600 шт. одиниць.

У Положенні визначено, що НКРЕКП – державний колегіальний орган, підпорядкований Президентові України і підзвітний Верховній Раді України. До основних завдань НКРЕКП належить, зокрема, державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках, у сфері електроенергетики; забезпечення проведення цінової і тарифної політики у сферах

електроенергетики, сприяння впровадженню стимулюючих методів регулювання цін; захист прав споживачів товарів (послуг) на ринку, що перебуває у стані природної монополії, та на суміжних ринках, у т. ч. у сфері електроенергетики; обмеження впливу суб'єктів природних монополій на державну політику та сприяння конкуренції на суміжних ринках з метою забезпечення ефективного функціонування відповідних галузей (пункт 3).

Необхідно відзначити, що **Україна є стороною Договору про заснування Енергетичного Співтовариства**<sup>4</sup> і як договірною стороною взяла на себе зобов'язання з **01.01.2015 застосовувати правила Третього енергетичного пакета ЄС**, у т. ч. Директиви 2009/72/ЄС від 13.07.2009 про спільні правила внутрішнього ринку електроенергії, якою **передбачено імплементацію в українське законодавство загальних правил функціонування внутрішнього ринку електроенергії ЄС, зокрема забезпечення функціональної незалежності Регулятора у сфері електроенергетики**. Мета реалізації цих вимог – об'єднання національних енергоринків членів Енергетичного Співтовариства з відповідними ринками країн ЄС, що підвищить надійність роботи енергоринку України, покращить якість послуг з постачання електроенергії та зменшить для споживачів їх вартість.

**Практичну реалізацію вимог Директиви 2009/72/ЄС в Україні відтерміновано.** Зокрема, **Закон України від 22.09.2016 № 1540 «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг»** (далі – Закон № 1540), який визначив незалежний статус Регулятора та правові засади його діяльності, **прийнято тільки у вересні 2016 року** (набув чинності з 26.11.2016, за винятком окремих норм) – із запізненням порівняно із встановленим Директивою **строком майже на два роки**. **Запровадження нового ринку електроенергії у повному обсязі відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії» заплановано з 01.07.2019 – із запізненням порівняно з визначеним Директивою строком майже на п'ять років.**

Отже, з **26.11.2016 правовий статус НКРЕКП, її завдання, функції та повноваження** визначає Закон № 1540, за винятком окремих норм, які набрали чинності з 01.01.2017. При цьому Законом № 1540 до Закону № 1682 внесено зміни, якими передбачено, що дія положень розділу III Закону № 1682 (порядок утворення та ліквідації комісії; її завдання, функції і повноваження; вимоги до Голови і членів) не поширюється на НКРЕКП.

**Законом № 1540 визначено НКРЕКП постійно діючим незалежним державним колегіальним орган**, мета діяльності якого – державне регулювання, моніторинг і контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Змінено також порядок призначення Голови та членів НКРЕКП, вимоги до оплати праці працівників НКРЕКП. Встановлено, що працівники центрального апарату і територіальних органів НКРЕКП є державними службовцями.

<sup>4</sup> Закон України від 15.12.2010 № 2787 «Про ратифікацію Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства».



Статтею 5 Закону № 1540 закріплено гарантії незалежності Регулятора. Зокрема, передбачено, що Регулятор самостійно розподіляє кошти, виділені йому на відповідний рік, і розпоряджається ними.

Законом № 1540 визначено особливості призначення, припинення повноважень і правового статусу членів НКРЕКП. Зокрема, передбачено, що **Комісія утворюється в складі семи осіб** (Голови та шести членів), засідання Комісії є правомочним у разі присутності на ньому більшості із загального її складу. Члени та Голова НКРЕКП призначаються на посади строком на шість років та звільняються з посад Президентом України. Президент України призначає членів Комісії за результатами відкритого конкурсного відбору; Голова Комісії переобирається кожні два роки після дня затвердження першого складу відповідно до цього Закону; до складу Комісії Президентом України застосовується ротація, згідно з якою підлягають звільненню: три члени Комісії – не пізніше 6 місяців; два члени – не пізніше 12 місяців; два члени – не пізніше 18 місяців.

Законом № 1540 встановлено посадові оклади членам НКРЕКП, працівникам центрального апарату і територіальних органів НКРЕКП згідно з розміром мінімальної заробітної плати, визначеної законом про Державний бюджет України на відповідний рік (стаття 12).

*Довідково.* Посадові оклади відповідно до розміру мінімальної заробітної плати становлять Голові НКРЕКП – 50; члену НКРЕКП – 40; керівнику, заступнику керівника самостійного структурного підрозділу центрального апарату або територіального органу НКРЕКП, іншим працівникам центрального апарату або територіального органу НКРЕКП – від 10 до 25.

Слід зазначити, що з **01.01.2017** норми статті 12 Закону № 1540 у частині розрахунку посадових окладів НКРЕКП із застосуванням розміру визначеної в установленому законодавством порядку мінімальної заробітної плати не узгоджуються із Законом України від 06.12.2016 № 1774 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (далі – Закон № 1774).

*Довідково.* Згідно із Законом № 1774 (розділ II) мінімальна заробітна плата не застосовується як розрахункова величина, зокрема, для визначення посадових окладів. До внесення відповідних змін до законів України вона застосовується у розмірі 1600 гривень. З 22.07.2018 слово та цифри «1600 гривень» замінено словами та цифрами «прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня календарного року, починаючи з 1 січня 2017 року».

Законом № 1540 передбачено здійснення НКРЕКП державного контролю у сфері електроенергетики шляхом проведення відповідних перевірок згідно із затвердженими нею порядками контролю (стаття 19).

Водночас з **01.01.2017** норми Закону № 1540 у частині періодичності та строків проведення перевірок суб'єктів не узгоджуються з нормами Закону України від 05.04.2007 № 877 «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», до якого внесено зміни Законом України від 03.11.2016 № 1726 «Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо скорочення сфери відносин, на які не поширюється дія Закону № 877, зокрема, виключено відносини, що виникають під час здійснення

заходів державного нагляду (контролю) за дотриманням суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, законодавства у сферах енергетики та комунальних послуг.

Відповідні зміни до статті 19 Закону № 1540 не вносились, що ускладнює виконання НКРЕКП контрольних заходів.

Встановлено, що **практичну реалізацію окремих норм Закону № 1540 відтерміновано**. Зокрема, Законом № 1540 передбачено забезпечення фінансування діяльності НКРЕКП за рахунок надходжень внесків на регулювання, які сплачуються суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, до спеціального фонду з 01.01.2017.

Фактично **фінансування діяльності НКРЕКП за рахунок таких надходжень розпочато лише з 2018 року, тобто на рік пізніше**.

Закон № 1540 має низку інших недоліків. Наприклад, ним передбачено затвердження кошторису НКРЕКП після погодження його проектом Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету та після набрання чинності законом про Державний бюджет України на відповідний рік (стаття 11), однак порядок внесення змін до кошторису Законом № 1540 не визначено. Як наслідок, створено умови для коригування показників кошторису НКРЕКП самостійно, за відсутності погодження з Комітетом.

Отже, законодавство у сфері електроенергетики згідно із зобов'язаннями України з Європейським Союзом змінювалося. При цьому у **2016–2018 роках нормативно-правове забезпечення державного регулювання діяльності в електроенергетиці було недосконалим**. Запровадження нового ринку електроенергії відкладено майже на п'ять років від початково встановленого строку. Реалізація норми щодо фінансування діяльності НКРЕКП за рахунок відповідних надходжень до спеціального фонду відбулась на рік пізніше строку, визначеного Законом № 1540.

## ***2.2. Організаційне забезпечення державного регулювання діяльності в електроенергетиці. Стан внутрішнього контролю та аудиту***

Аудит засвідчив, що у **2016–2018 роках роботу НКРЕКП ускладнювала тривала відсутність призначеного Президентом України на постійній основі повного складу членів Комісії**.

**Комісія не укомплектована і не діяла в повному складі: у 2016 році** – з 16.03.2016 по 31.12.2016 (не призначено на посаду одну особу); **у 2017 році** – з 01.01.2017 по 29.05.2017 (не призначено одну особу), з 30.05.2017 по 30.11.2017 (не призначено три особи), з 01.12.2017 по 15.12.2017 (не призначено чотири особи); з 16.12.2017 по 26.12.2017 (не призначено три особи), з 27.12.2017 по 31.12.2017 (не призначено чотири особи); **у 2018 році** – з 01.01.2018 по 27.03.2018 (не призначено три особи), з 02.06.2018 по 05.06.2018 (не призначено три особи), з 06.06.2018 по теперішній час (не призначено двох осіб).

Таким чином, протягом майже всього часу, який аналізується, Комісія функціонувала не в повному складі, що ускладнювало роботу і негативно позначалося на її результатах та, як наслідок – на стані справ у сфері електроенергетики. Зокрема, через відсутність кворуму для прийняття рішень, з 01.12.2017 по 27.12.2017 і з 28.03.2018 по 01.06.2018 Комісія не була правомочною, відповідно, рішень не ухвалювала.

Законом № 1540 встановлено, що основна форма роботи Комісії як колегіального органу – засідання, яке є правомочним у разі присутності на ньому більшості із загального складу Комісії. Порядок організації діяльності Комісії, пов'язаної із здійсненням її повноважень, визначає Регламент<sup>5</sup>, яким встановлено, що засідання НКРЕКП у формі відкритих слухань проводяться, як правило, один раз на тиждень.

Аудит засвідчив, що НКРЕКП у 2016 році проведено 68 засідань, у 2017 році – 100, у 2018 році – 78. При цьому у 2017 і 2018 роках мали місце факти недотримання вимог Регламенту щодо періодичності засідань через відсутність кворуму у відповідних періодах. Загалом у 2017 році Комісія не проводила засідань протягом п'яти тижнів, у 2018 році – 10.

Законом № 1540 передбачена періодична ротація складу Комісії. У рамках реалізації плану ротації у 2017 році звільнено з посади п'ять членів НКРЕКП<sup>6</sup>, у 2018 році – два. При цьому у 2017 році звільнення одного члена Комісії відбулось із запізненням на 18 календарних днів від термінів, передбачених Законом № 1540<sup>7</sup>.

**Структура НКРЕКП складається з колегіального органу – НКРЕКП; центрального апарату; територіальних органів, які діють на правах структурних підрозділів, що не мають статусу юридичної особи.**

Організаційна структура НКРЕКП у 2016 році змінювалася тричі, внаслідок чого кількість структурних підрозділів центрального апарату зменшилася з 49 до 46. У 2017 і 2018 роках рішень щодо зміни структури НКРЕКП не приймала. На регіональному рівні діяло 22 територіальні органи НКРЕКП.

У 2016–2018 роках штатна чисельність працівників НКРЕКП не змінювалася і становила 600 шт. од. (з урахуванням складу Комісії у кількості семі осіб). При цьому фактична кількість працівників була меншою: станом на 31.12.2016 – 464 чол. (на 136 менше); на 31.12.2017 – 498 (на 102 менше); на 31.12.2018 – 514 чол. (на 86 менше).

<sup>5</sup> До 06.12.2016 діяв Регламент Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, затверджений наказом НКРЕКП від 17.09.2014 № 3, з 06.12.2016 діє Регламент, затверджений постановою НКРЕКП від 06.12.2016 № 2133.

<sup>6</sup> Укази Президента України від 26.05.2017 № 144/2017 і № 145/2017, від 27.11.2017 № 390/2017, від 26.05.2018 № 148/2018, від 26.05.2018 № 149/2018.

<sup>7</sup> Указ Президента України від 13.12.2017 № 414/2017 «Про звільнення В. Морозової з посади члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг». Рішення мали прийняти до 26.11.2017.

Для забезпечення державного регулювання діяльності в електроенергетиці в центральному апараті НКРЕКП функціонували Департамент стратегічного розвитку та планування (31 шт. од.); Департамент ліцензійного контролю (47 шт. од.); Департамент із регулювання відносин в сфері енергетики (51 шт. од.); Управління ліцензування (17 шт. од.); Управління енергоринку (16 шт. од.) Управління роздрібного ринку електричної енергії (16 шт. одиниць).

НКРЕКП пояснила, що велика кількість вакантних посад у 2016 році утворилася через реформування державної служби та низький рівень оплати праці державних службовців у НКРЕКП (середня заробітна плата працюючого у 2016 році становила 5590 грн), що унеможливило залучення кваліфікованих спеціалістів і навіть призвело до відтоку кадрів.

У 2017 і 2018 роках ситуація суттєво не поліпшилась у зв'язку з високими вимогами до кандидатів при вступі на державну службу, низьким рівнем виконання тестових завдань, збільшенням числа питань, тривалим терміном проходження конкурсного відбору і спецперевірки тощо.

Бюджетним кодексом України від 08.07.2010 № 2456 встановлено, що **розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників організують внутрішній контроль і внутрішній аудит** та забезпечують їх здійснення у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах. Основні засади здійснення внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту та порядок утворення підрозділів внутрішнього аудиту визначаються Кабінетом Міністрів України. 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 (частина третя статті 26 Бюджетного кодексу України, норма діяла з 01.01.2011 до 11.01.2019).

Необхідно відзначити, що основні засади здійснення внутрішнього контролю **Уряд визначив** тільки наприкінці 2018 року<sup>8</sup>, тобто майже **через вісім років після затвердження цієї вимоги у Бюджетному кодексі України**. До цього часу питання внутрішнього контролю частково визначалося затвердженою Урядом ще у 2008 році Концепцією розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року<sup>9</sup>. Отже, питання не мало належного нормативного врегулювання. Як наслідок, ефективного внутрішнього контролю в органах державного сектору не забезпечено.

Результати аудиту свідчать, що **в НКРЕКП цілісна система внутрішнього контролю як невід'ємна частина загальної системи**

---

<sup>8</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062 «Про затвердження Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001» (діє з 27.12.2018).

<sup>9</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 № 158 (у редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2008 № 1347-р).

**управління не створена, є лише окремі її елементи.** При формуванні системи внутрішнього контролю НКРЕКП забезпечила розроблення та затвердження таких внутрішніх документів: регламенту роботи; структури; розподілу обов'язків між Головою, членами НКРЕКП і керівником апарату; положень про структурні підрозділи; посадових інструкцій; облікової політики; вимог до інвентаризації майна; річних планів роботи, порядків їх складання. Водночас не розроблено загальних засобів контролю за процесами, спрямованими на досягнення поставлених завдань організації. Не здійснюється постійний моніторинг діяльності системи внутрішнього контролю та не усуваються виявлені під час її оцінки невідповідності.

Документом, який визначав посадових осіб НКРЕКП, відповідальних за забезпечення роботи системи внутрішнього контролю, є Розподіл функціональних обов'язків між Головою НКРЕКП, членами НКРЕКП і керівником апарату (далі – Розподіл обов'язків).

**Протягом майже дев'яти місяців 2016 року** (з 15.03.2016 по 06.12.2016) **Розподіл обов'язків<sup>10</sup> не відповідав фактичному складу Комісії**, оскільки визначав обов'язки для члена НКРЕКП Тарасюка В. В., якого звільнено 15.03.2016 (наказ від 15.03.2016 № 99-к). Крім того, в цей період не призначено замість Тарасюка В. В. іншого члена НКРЕКП, який мав виконувати обов'язки Морозової В. І. в разі її відсутності.

Так само впродовж **більш як двох місяців 2018 року** (з 27.03.2018 по 06.06.2018) **Розподіл обов'язків не відповідав реальному стану справ:** не покладено обов'язків звільненого<sup>11</sup> члена НКРЕКП Таратун В. С. на іншого члена НКРЕКП.

З 30.11.2015 по 06.12.2016 Розподіл обов'язків, затверджений наказом НКРЕКП від 30.11.2015 № 319, не закріплював обов'язку Голови НКРЕКП щодо затвердження ним структури і штатного розпису НКРЕКП (пункт 15 Положення № 715).

**НКРЕКП не створено на належному рівні умов для запобігання та протидії корупції.** Так, у порушення статті 19 Закону України від 14.10.2014 № 1700 «Про запобігання корупції», якою передбачено прийняття в державних органах антикорупційної програми, в НКРЕКП антикорупційна програма на 2016 рік не приймалась. Антикорупційна програма НКРЕКП на 2017 рік затверджена лише у серпні 2017 року, а на 2018 рік – наприкінці травня 2018 року<sup>12</sup>. При цьому кадрові питання забезпечення роботи здійснено НКРЕКП лише з 03.07.2017.

З 2016 року в структурі НКРЕКП передбачено посаду головного спеціаліста з питань запобігання та виявлення корупції, яка залишалась вакантною до 03.07.2017<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Наказ НКРЕКП від 30.11.2015 № 319.

<sup>11</sup> Наказ НКРЕКП від 27.03.2018 № 89-к.

<sup>12</sup> Накази НКРЕКП від 14.08.2017 № 56, від 25.05.2018 № 15.

<sup>13</sup> Накази НКРЕКП від 15.10.2015 № 292, від 23.05.2016 № 93, від 24.10.2016 № 196, від 29.12.2016 № 223.

У 2016 році конкурси на її зайняття не оголошувались і не проводились.

У НКРЕКП контроль за дотриманням бюджетного законодавства в частині планування та використання бюджетних коштів у межах визначених повноважень забезпечували Управління з фінансово-економічних питань, бухгалтерського обліку та звітності та Сектор внутрішнього аудиту. **Обліковою політикою НКРЕКП, що діє з 10.10.2017 (наказ від 10.10.2017 № 43-а), не визначено порядку дій працівників, які ведуть бухгалтерський облік, у разі невідповідності первинного документа вимогам законодавства у сфері бухгалтерського обліку. Відсутній також порядок взаємодії з відокремленими структурними підрозділами, що визначає порядок контролю за їх діяльністю.**

Порядок утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, визначено постановою Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 (далі – Порядок № 1001). При цьому встановлено (пункт 8), що внутрішній аудит проводиться відповідно до стандартів, затверджених наказом Мінфіну від 04.10.2011 № 1247 (далі – Стандарти № 1247). Згідно зі Стандартами № 1247 забезпечення організаційної незалежності структурного підрозділу внутрішнього аудиту здійснюється через його пряме підпорядкування та підзвітність керівнику установи (пункт 3.2 глави 3 розділу II). Крім того, передбачено розроблення керівником структурного підрозділу внутрішнього аудиту порядку його планування і проведення (пункт 1.2 глави 1 розділу II).

Отже, у структурі НКРЕКП утворено і функціонував Сектор внутрішнього аудиту. При цьому до 06.12.2016 цей Сектор був підпорядкований і підзвітний Голові НКРЕКП<sup>14</sup>, надалі – керівникові апарату НКРЕКП згідно із Законом № 1540 (діє з 26.11.2016), на виконання якого в НКРЕКП, крім посади керівника установи (Голови), утворено також посаду керівника апарату.

У порушення пункту 1.2 глави 1 розділу II Стандартів № 1247, яким передбачено розроблення керівником структурного підрозділу внутрішнього аудиту порядку його планування і проведення, у НКРЕКП такий порядок затверджено лише 08.11.2017 наказом № 50-а (далі – Порядок № 50).

Стандартами № 1247 і Порядком № 50 передбачено, що діяльність підрозділу внутрішнього аудиту здійснюється на плановій основі шляхом складання піврічних планів, які затверджуються не пізніше ніж за 15 к. д. до початку наступного півріччя. Встановлено, що в порушення вимог пункту 3.2 Порядку № 50 плани проведення внутрішнього аудиту на I півріччя 2016 року, на I і II півріччя 2017 року Мінфіну не надавались.

---

<sup>14</sup> Наказ НКРЕКП від 30.11.2015 № 319.

Слід зазначити, що протягом 2016–2018 років **Сектор внутрішнього аудиту не укомплектовано спеціалістами у кількості, передбаченій штатним розкладом (завідувач сектору та головний спеціаліст).**

**Роботу Сектору забезпечував тільки завідувач,** головний спеціаліст працював лише з 01.01.2016 по 25.04.2016. При цьому керівництво НКРЕКП не вживало заходів щодо заповнення вакансії головного спеціаліста Сектору внутрішнього аудиту.

Таким чином, через обмежені трудові ресурси Сектору внутрішнього аудиту **належної системи внутрішнього контролю за використанням бюджетних коштів не забезпечено.** У 2016–2018 роках проведено **13 аудитів** (у 2016 році – 6, у 2017 році – 4, у 2018 році – 3 аудити), з них 10 – аудитів відповідності, 3 – фінансові аудити. Аудити **ефективності використання коштів не проводилися взагалі.** Порушення виявлено під час двох аудитів у 2016 і 2018 роках, в подальшому їх усунено.

Отже, **організаційне забезпечення державного регулювання не здійснювалось на належному рівні.** Оскільки повний склад Комісії не призначено, **фактичний стан організаційного забезпечення державного регулювання у сфері електроенергетики не узгоджувався з вимогами законодавства в частині кількісного складу НКРЕКП.** Через відсутність кворуму, з 01.12.2017 по 26.12.2017 та з 28.03.2018 по 31.05.2018 Комісія не була правомочною. При цьому стан внутрішнього контролю і аудиту в НКРЕКП **незадовільний.** Ефективність використання НКРЕКП бюджетних коштів внутрішнім аудитом не досліджувалася взагалі.

### **3. ПЛАНУВАННЯ, ЗДІЙСНЕННЯ ВИДАТКІВ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, ПЕРЕДБАЧЕНИХ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ КОМІСІЇ, ЩО ЗДІЙСНЮЄ ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРАХ ЕНЕРГЕТИКИ ТА КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ**

#### ***3.1. Планування та здійснення видатків державного бюджету***

У 2016–2018 роках **видатки з державного бюджету для НКРЕКП передбачалися за бюджетною програмою «Керівництво та управління у сфері регулювання енергетики та комунальних послуг» (КПКВК 6341010).** Відповідно до цієї програми НКРЕКП як головний розпорядник бюджетних коштів здійснювала заходи з державного регулювання, моніторингу та контролю за діяльністю у сферах енергетики та комунальних послуг.

Встановлено, що **потреба в коштах держбюджету у 2016–2017 роках визначалась НКРЕКП на рівні доведених Мінфіном граничних обсягів фінансування і становила у 2016 році – 58989,9 тис. грн, у 2017 році – 103744,6 тис. гривень.** Збільшення у 2017 році потреби в бюджетних коштах майже у два рази порівняно з попереднім бюджетним роком обумовлено підвищенням рівня мінімальної заробітної плати в країні. Водночас

у бюджетних запитах НКРЕКП визначалась і додаткова потреба в бюджетних коштах: на 2016 рік – у сумі 6517,4 тис. грн, на 2017 рік – 6664,4 тис. гривень. Пропозиції видатків держбюджету на поточні потреби в цьому періоді формувались із загального і спеціального фондів. Видатки із спеціального фонду планувалися на рівні 140 тис. грн щороку, їх надходження передбачалося за рахунок коштів, отриманих від оренди майна бюджетних установ. **На капітальні видатки кошти не планувалися.**

**Планування коштів на забезпечення діяльності НКРЕКП у 2018 році здійснювалося відповідно до Закону № 1540, яким передбачено, що таке фінансування здійснюється за рахунок надходжень до спеціального фонду внесків суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг (частина перша статті 11).**

Законом № 1540 передбачено, що **річна (планова) ставка внеску, яка регулюється постановою НКРЕКП, не може перевищувати 0,1 відс. чистого доходу платника внеску на регулювання від провадження діяльності.** Рішення про погодження проекту кошторису на поточний бюджетний рік приймає Комітет Верховної Ради України з питань бюджету у місячний термін з дня його подання НКРЕКП.

У поданому НКРЕКП проекті бюджетного запиту на 2018 рік сума планованих видатків за визначеною ставкою внеску на регулювання (0,065відс.)<sup>15</sup> становила 398513,7 тис. гривень. Після доопрацювання проекту кошторису НКРЕКП на 2018 рік Комітет Верховної Ради України з питань бюджету 06.10.2017 погодив **обсяг видатків на 2018 рік у сумі 396269,3 тис. грн (спеціальний фонд).**

Майже **чотирикратне порівняно з попереднім бюджетним роком збільшення у 2018 році обсягів фінансування НКРЕКП обумовлено запровадженням норм статті 12 Закону № 1540 щодо визначення посадових окладів з урахуванням мінімальної заробітної плати у такому розмірі: Голові НКРЕКП – 50; члену НКРЕКП – 40; керівнику, заступнику керівника самостійного структурного підрозділу центрального апарату або територіального органу НКРЕКП, іншим працівникам центрального апарату або територіального органу НКРЕКП – від 10 до 25.**

*Довідково. На 2018 рік працівникам центрального апарату і територіальних органів НКРЕКП встановлено посадові оклади постановою НКРЕКП від 28.04.2017 № 618, які в середньому в 3 рази вище, ніж посадові оклади, нараховані державним службовцям на території України за групами оплати праці з урахуванням юрисдикції державних органів (постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 15).*

Частиною першою статті 11 Закону № 1540 передбачається, що **внески на регулювання, які сплачуються суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сфері енергетики та комунальних послуг, зараховуються до доходів спеціального фонду держбюджету, не підлягають вилученню та використовуються за цільовим призначенням на фінансування діяльності**

---

<sup>15</sup> Постанова НКРЕКП від 28.04.2017 № 614.



**НКРЕКП.** При цьому Регулятор самостійно розподіляє кошти, виділені йому на відповідний рік, та розпоряджається ними (частина четверта статті 5). Регулятору надано право визначати ставки внеску для кожного платника та здійснювати їх щоквартальний перегляд, затверджувати Методику (порядок) визначення ставки внеску, приймати рішення про накладення на платника внеску штрафу за несплату внеску або його частини (стаття 13).

Отже, **Законом № 1540 НКРЕКП надано повноваження щодо одноосібного здійснення управління бюджетними коштами<sup>16</sup>**, зокрема визначення і встановлення розмірів ставок, накладання штрафних санкцій на підприємства за несплату внесків на регулювання, які сплачуються суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сфері енергетики та комунальних послуг, **що не сприяє прозорості формування дохідної частини бюджету.**

Бюджетним кодексом України встановлено: якщо законом встановлено новий вид доходу державного бюджету, його зарахування до загального чи спеціального фонду визначається законом про Державний бюджет України на період до внесення відповідних змін до цього Кодексу (частина четверта статті 29). На час аудиту до Бюджетного кодексу України не внесено змін щодо визначення внесків на регулювання, які сплачуються суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сфері енергетики та комунальних послуг, у складі доходів (стаття 29) та видатків (стаття 30) Державного бюджету України.

Таким чином, **механізм отримання та витрачання Регулятором внесків на регулювання, які сплачуються суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сфері енергетики та комунальних послуг, не є прозорим, потребує додаткового унормування в бюджетному законодавстві з метою закріплення за НКРЕКП повноцінного статусу учасника бюджетного процесу<sup>17</sup>.**

У 2016–2018 роках НКРЕКП як головний розпорядник коштів державного бюджету визначила двох розпорядників нижчого рівня: Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики (НКРЕ)<sup>18</sup>, Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг (Нацкомпослуг), які впродовж зазначеного періоду перебували у стані ліквідації. Інформацію про планові та фактичні показники

---

<sup>16</sup> Управління бюджетними коштами – сукупність дій учасника бюджетного процесу відповідно до його повноважень, пов'язаних з формуванням та використанням бюджетних коштів, здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства, які спрямовані на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів своєї діяльності та забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів.

<sup>17</sup> Бюджетний процес – регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

<sup>18</sup> Відповідно до даних Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань 22.11.2018 державна реєстрація НКРЕ припинена.

фінансування у 2016–2018 роках видатків за КПКВК 6341010 наведено в таблиці 1.

Таблиця 1

## Показники фінансування у 2016–2018 роках видатків НКРЕКП за КПКВК 6341010

тис. грн

КПКВК 6341010	Потреба за бюджетним запитом	Затверджено		Залишок на початок року	Відкрито асигнувань, надійшло коштів	Касові видатки	Повернено асигнувань	Залишок коштів на кінець року
		законом про держбюджет	кошторисом					
<b>2016 рік</b>								
Загальний фонд	58849,9	53258,0	53258,0	–	53258,0	52224,1	1033,9	–
Спецфонд (250100, 250200)	140,0	140,0	1300,0	335,7	2482,8	948,1	–	1870,5
<b>Всього</b>	<b>58989,9</b>	<b>53398,0</b>	<b>54558,0</b>	<b>335,7</b>	<b>55740,8</b>	<b>53172,2</b>	<b>1033,9</b>	<b>1870,5</b>
<b>2017 рік</b>								
Загальний фонд	103604,6	103900,8	103900,8	–	103900,8	102427,5	1473,3	–
Спецфонд (250100, 250200)	140,0	140,0	2085,0	1870,5	236,4	1433,5	–	673,4
<b>Всього</b>	<b>103744,6</b>	<b>104040,8</b>	<b>105985,8</b>	<b>1870,5</b>	<b>104137,2</b>	<b>103861,0</b>	<b>1473,3</b>	<b>673,4</b>
<b>2018 рік</b>								
Спецфонд (код 21084000)	398513,7	396269,3	396269,3	–	396237,6	301859,2	94378,4	–
Спецфонд (250100, 250200)	–	–	23854,6	673,4	23762,1	23780,7	444,6	210,2
<b>Всього</b>	<b>398513,7</b>	<b>396269,3</b>	<b>420123,9</b>	<b>673,4</b>	<b>419999,7</b>	<b>325639,9</b>	<b>94823,0</b>	<b>210,2</b>
<b>2016–2018 роки</b>								
<b>Разом</b>	<b>561248,2</b>	<b>553708,1</b>	<b>580667,7</b>	<b>2879,6</b>	<b>579877,7</b>	<b>482673,1</b>	<b>97330,2</b>	<b>2754,1</b>
Загальний фонд	162454,5	157158,8	157158,8	–	157158,8	154651,6	2507,2	–
Спецфонд (21084000)	398513,7	396269,3	396269,3	–	396237,6	301859,2	94378,4	–
Спецфонд (250100, 250200)	280,0	280,0	27239,6	2879,6	26481,3	26162,3	444,6	2754,1

Наведені в таблиці 1 дані свідчать, що у 2016–2018 роках за бюджетною програмою за КПКВК 6341010 загальна сума видатків НКРЕКП становила 482673,1 тис. грн, у т. ч. за рахунок загального фонду – 154651,6 тис. грн (2016 рік – 52224,1 тис. грн, 2017 рік – 102427,5 тис. грн); за рахунок спеціального фонду – 328021,5 тис. грн (2016 рік – 948,1 тис. грн, 2017 рік – 1433,5 тис. грн, 2018 рік – 325639,9 тис. грн, у т. ч. 301859,2 тис. грн – внески на регулювання).

З 2017 року видатки НКРЕКП щороку збільшувалися. Зокрема, у 2017 році порівняно з попереднім бюджетним роком видатки НКРЕКП збільшилися майже у 2 рази (з 53172,2 тис. грн до 103861,0 тис. грн), у 2018 році порівняно з 2017 роком – більш як у три рази (з 103861,0 до 325639,9 тис. грн), а проти 2016 року – у шість разів.

Із загальної суми видатків, спрямованих на забезпечення діяльності НКРЕКП за три роки, найбільшу питому вагу становили видатки на оплату праці з нарахуваннями на неї – 96 відс. (438391,4 тис. гривень).

Водночас НКРЕКП не забезпечено використання коштів державного бюджету в повному обсязі. У 2016–2018 роках до бюджету повернено 96885,6 тис. грн, у т. ч. у 2016 році – 1033,9 тис. грн (загальний фонд),

у 2017 році – 1473,3 тис. грн (загальний фонд); у 2018 році – 94378,4 тис. грн (спеціальний фонд).

**НКРЕКП щороку повертала до держбюджету майже половину відкритих асигнувань, передбачених для оплати комунальних послуг та енергоносіїв. Так, за три роки загальна сума невикористаних коштів за цим напрямом становила 2924,5 тис. грн (у 2016 році – 849,6 тис. грн, або 44 відс., у 2017 році – 924,3 тис. грн, або 45 відс., у 2018 році – 1150,6 тис. грн, або 46 відсотків).**

У 2017 році НКРЕКП **через неналежний стан планування завищено потребу** в асигнуваннях за КЕКВ 2120 «Нарахування на оплату праці»: при плануванні розміру єдиного внеску для підприємств, установ і організацій, фізичних осіб-підприємців, у т. ч. тих, що обрали спрощену систему оподаткування, в яких працюють особи з інвалідністю, замість законодавчо встановленого для таких працівників розміру 8,41 відс застосовано передбачені загальними підставами 22 відсотки. Як наслідок, зайво заплановані та невикористані **353,9 тис. грн повернено до бюджету.**

У 2018 році НКРЕКП повернено на дохідний рахунок спеціального фонду державного бюджету 94378,4 тис. грн, з них **90260,1 тис. грн – за статтею витрат «заробітна плата з нарахуваннями на неї»**, оскільки в цьому році 14 відс. посад працівників НКРЕКП були вакантними, що створило економію фонду оплати праці. Також у **2018 році повернено 2801,0 тис. грн**, які не використано НКРЕКП на предмети, матеріали, обладнання, інвентар, послуги, відрядження тощо.

Таким чином, **недоліки у плануванні призвели до завищення потреби в коштах державного бюджету, що є порушенням вимог пункту 22 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ<sup>19</sup>**. При цьому **вивільнені асигнування загального і спеціального фондів державного бюджету не перерозподілялися, що свідчить про неефективне управління НКРЕКП коштами державного бюджету.** Як наслідок, до державного бюджету повернено як невикористані **96339,5 тис. гривень.**

**НКРЕКП і Мінфіном не дотримано визначених термінів затвердження документів, що застосовуються у бюджетному процесі.**

Мінфіном і НКРЕКП у 2016 році не забезпечено вчасного затвердження паспорта бюджетної програми за КПКВК 6341010. Незважаючи на те, що проект паспорта бюджетної програми НКРЕКП поданий Мінфіну в терміни, передбачені пунктом 3 розділу I Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання<sup>20</sup>, спільний наказ НКРЕКП і Мінфіну про затвердження паспорта від 19.02.2016 № 32/157 підписано на 4 дні пізніше терміну, визначеного пунктом 6 цих Правил, що є порушенням бюджетного законодавства (пункт 17 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України).

<sup>19</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228.

<sup>20</sup> Затвержені наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098.

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

### ***3.2. Використання коштів за КПКВК 6341010 «Керівництво та управління у сфері регулювання енергетики та комунальних послуг»***

**У 2016–2018 роках НКРЕКП не забезпечено повною мірою ефективного управління коштами, виділеними з державного бюджету, а також продуктивного та економного їх використання:**

➤ **НКРЕКП не забезпечено належного планування видатків державного бюджету.** Як наслідок, щороку на казначейському рахунку НКРЕКП обліковувалися значні залишки невикористаних асигнувань загального фонду державного бюджету (наприклад, у вересні 2016 року – 3,9 млн грн; у вересні 2017 року – 16,7 млн грн) і спеціального фонду державного бюджету (у жовтні 2018 року – 104 млн грн), що **призводило до повернення невикористаних відкритих асигнувань та видатків** до загального та спеціального фондів державного бюджету.

➤ **Більшість структурних підрозділів центрального апарату НКРЕКП розміщено за адресою: м. Київ, вул. Смоленська, 19 (близько 300 чол., будівля (5073,5 м<sup>2</sup>) на балансі Комісії), а також в орендованих приміщеннях (1077,6 м<sup>2</sup>) на вул. Ділова, 24 (близько 100 чол., 3 і 5 поверхи, договір оренди укладено з Фондом державного майна України, будівля на балансі ДП «Укркомунобслуговування»).**

**Лише три територіальні органи НКРЕКП розміщено у власних приміщеннях Комісії: управління НКРЕКП у м. Києві та Київській області (м. Київ, 334,0 м<sup>2</sup>, дев'ять працівників), сектор НКРЕКП у Кіровоградській області (м. Кропивницький, 107,4 м<sup>2</sup>, три працівники) та сектор НКРЕКП у Миколаївській області (м. Миколаїв, 150,8 м<sup>2</sup>, два працівники). Інші 19 територіальних органів НКРЕКП (96 осіб) – у приміщеннях, які орендуються.**

**Комісія не забезпечувала раціонального та ефективного використання власного майна – будівлі, в якій розташовані працівники управління НКРЕКП у м. Києві та Київській області. Як наслідок, перший поверх, а це половина загальної площі двоповерхового будинку (близько 170 м<sup>2</sup>), в якому на сьогодні працює вісім чол. територіального органу,**

використовується Комісією як складське приміщення для зберігання меблів, господарчих матеріалів, макулатури тощо.

Встановлено, що **будівлі, які перебувають на балансі НКРЕКП, не мають належним чином оформленої технічної документації. Земельні ділянки** для обслуговування адміністративних будівель в установленому законодавством порядку **не відведені**, зовнішні межі землекористування не визначені, **правовстановлюючі документи на земельні ділянки відсутні**. Отже, в бухгалтерському обліку НКРЕКП **вартість земельних ділянок, які використовуються, не відображена**, що є порушенням частини п'ятої статті 9 Закону України від 16.07.99 № 996 «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» (далі – Закон № 996). Як наслідок – **заниження в бухгалтерському обліку вартості основних засобів і викривлення фінансової звітності**.

Розрахунок плати за землю, зокрема за 2018 рік, здійснений НКРЕКП на підставі витягу із технічної документації про нормативну грошову оцінку земельної ділянки Головного управління Держгеокадастру у м. Києві від 11.02.2017 № ЗВ-9800145502017, згідно з яким нормативна грошова оцінка земельної ділянки (5049 м<sup>2</sup>) по вул. Смоленській, 19, становить 27379,5 тис. гривень. У 2018 році сплачено земельний податок – 16,5 тис. гривень<sup>21</sup>.

**Земельний податок з решти не врахованих в обліку НКРЕКП земельних ділянок** (загальна площа під будівлями у містах Києві, Кропивницькому та Миколаєві – 592,2 м<sup>2</sup>) **не сплачується**, що є порушенням статті 277 Податкового кодексу України.

➤ У 2016–2018 роках орендна плата за користування відділом НКРЕКП у Харківській області нежитловими приміщеннями становила 155,9 тис. грн (66 відс. загальної суми таких витрат за усіма територіальними підрозділам НКРЕКП).

Лише в січні 2019 року знайдено менш вартісний об'єкт оренди для розміщення працівників і з Регіональним відділенням Фонду державного майна України по Харківській області укладено договір оренди приміщення у м. Харкові вартістю 1,2 грн на рік. Отже, тривалі пошуки НКРЕКП об'єкта оренди для розміщення працівників відділу НКРЕКП у Харківській області (м. Харків) **призвели до неекономного використання у 2016–2018 роках 155,9 тис. грн бюджетних коштів**.

Разом з тим слід відзначити, що витрати на оренду приміщення для сектору НКРЕКП у Тернопільській області за 2016–2018 роки зросли в 10 разів (з 2,04 тис. грн у 2016 році до 20,4 тис. грн у наступних роках). Загальна сума орендної плати в м. Тернополі становила 42,9 тис. гривень. При цьому НКРЕКП не вживала заходів щодо пошуків менш вартісного об'єкта оренди для розміщення працівників.

---

<sup>21</sup> У 2016 році – 18,9 тис. грн, у 2017 році – 20,4 тис. гривень.

➤ За результатами претензійно-позовної роботи у 2016–2018 роках з казначейського рахунку НКРЕКП примусово стягнуто та добровільно сплачено 144,7 тис. грн державних коштів як судові та виконавчі збори, штрафи (у т. ч. у 2016 році – 36,0 тис. грн, у 2017 році – 34,4 тис. грн, у 2018 році – 74,3 тис. гривень).

Через невиконання НКРЕКП рішень судів у встановлені строки, а саме невнесення змін Комісією до регуляторних актів, за 13 відкритими органами виконавчої служби виконавчими провадженнями щодо примусового виконання рішень судів примусово стягнуто з НКРЕКП 68,5 тис. грн виконавчого збору; за 17 справам сплачено та стягнуто 39,4 тис. грн штрафів; на користь 13 позивачів примусово стягнуто 36,8 тис. грн судових витрат.

**Отже, через неналежне виконання рішень судів і відшкодування судових витрат за справами, в яких Комісію визнано винною, загальна сума непродуктивних витрат НКРЕКП становила 144,7 тис. гривень.**

➤ Аудит засвідчив, що НКРЕКП у 2016–2018 роках отримувала міжнародну технічну допомогу (далі – МТД) як безповоротну позику за Угодою з МБРР від 23.04.2014 (далі – Угода про МТД) на виконання проекту «Програма сприяння регуляторній реформі централізованого теплопостачання України» (далі – Проект)<sup>22</sup>. **Проект стосувався надання нематеріальних послуг, зокрема, консультацій, розроблення нормативної документації для допомоги Регулятору комунальних послуг під час переходу від обчислення тарифів за методом «витрати плюс фіксований прибуток» до методу «регулювання залежно від ефективності».**

Проект ініційовано у 2012 році Мінекономрозвитку та Нацкомпослуг. У зв'язку з ліквідацією Нацкомпослуг з **2015 року виконавцем Проекту є НКРЕКП. Вартість Проекту – 1638,6 тис. євро, строк вибірки коштів – до 31.12.2017.**

Угодою про МТД визначено, що одержувач коштів МТД на виконання Проекту – Мінекономрозвитку. При цьому одержувач надає Регулятору (Нацкомпослуг) можливість отримувати МТД на підставі субсидіарного договору, укладеного між одержувачем і Регулятором. Такий договір Мінекономрозвитку з НКРЕКП укладено 17.02.2015.

Мінекономрозвитку (заступник Міністра М. Нефьодов) у **порушення Порядку залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 № 153, яким передбачено, що бенефіціар – центральний орган виконавчої влади, Рада міністрів АР Крим, обласна, Київська, Севастопольська міська держадміністрація, до компетенції яких належить формування та/або реалізація державної політики у відповідній галузі чи регіоні, де передбачається впровадження проекту, що заінтересована в результатах виконання проекту, визначило НКРЕКП<sup>23</sup>, яка не є центральним**

<sup>22</sup> Угода від 23.04.2014 № TF017571 між МБРР (діяв як адміністратор коштів Шведського агентства з питань міжнародної співпраці та розвитку) та Мінекономрозвитку.

<sup>23</sup> Реєстраційна картка проекту (програми) № 3312 від 19.10.2015.

органом виконавчої влади, **не тільки виконавцем та реципієнтом Проекту, але і його бенефіціаром.** Отже, умови субсидіарного договору не відповідають нормам Порядку залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги.

НКРЕКП звітувала перед Мінекономрозвитку про результати моніторингу стану виконання Проекту, але підсумковий звіт не складався.

Комісія протягом усього часу **реалізації Проекту вказувала Координаційному комітетові Проекту<sup>24</sup> на необхідність вирішення проблем, які створювали ризики неефективного використання МТД.**

*Довідково.* НКРЕКП наголошувала на втраті актуальності Проекту через застарілість технічного завдання на нього; наводила обґрунтування щодо часткового дублювання завдань Проекту із завданнями іншого спільного з МБРР проекту «Муниципальна енергетична реформа в Україні»; пропонувала замінити експертів за договором з іноземним консультантом, укладеним за погодженням з МБРР (договір від 24.06.2016 № DHRSP-QCBS-01 між НКРЕКП та Консорціумом у складі компанії «SAFEGE» і АТ «Kantor Management Consultants» (Бельгія) вартістю 1257,5 тис. євро); пояснювала свою відмову від підписання актів здавання-прийняття робіт за цим договором їх незадовільною якістю та залученням до консультацій осіб, які не мають належної кваліфікації.

**Реальних заходів щодо врегулювання цих питань вжито не було.** Як наслідок, не створено належних умов для прозорості та ефективної реалізації Проекту.

У зв'язку з формальним завершенням терміну реалізації Проекту (грудень 2017 року) НКРЕКП провела заключний моніторинг Проекту та 30.01.2018 подала результати Мінекономрозвитку. Згідно з ними за час виконання Проекту (17.02.2015–31.12.2017) використано 315,6 тис. євро, або 1642,1 тис. гривень. **Основні цілі Проекту не досягнуто.**

Аудит засвідчив, що у **2018 році НКРЕКП продовжила використовувати кошти МТД на реалізацію Проекту з посиланням на положення субсидіарного договору (пункт 5.1),** яким датою його завершення визначено повне виконання реципієнтом зобов'язань за Угодою про МТД.

**Облік коштів МТД НКРЕКП здійснювався з порушенням вимог бюджетного законодавства.** Так, у порушення пункту 13.6 Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами, затвердженого наказом Мінфіну від 24.12.2012 № 1407 (із змінами від 10.12.2015 № 1125), Комісією своєчасно не складена довідка про операції в іноземній валюті, зокрема за іншими надходженнями спеціального фонду (позики міжнародних фінансових організацій), яка подається на паперових і електронних носіях до органу Казначейства протягом трьох робочих днів місяця, що настає за звітним, за кожним видом (кодом) іноземної валюти окремо. Отже, здійснений у вересні 2016 року НКРЕКП авансовий платіж за Проектом на суму 251,5 тис. євро (7518,7 тис. грн) у бухгалтерському обліку НКРЕКП своєчасно не відображений, що є **порушенням частини**

---

<sup>24</sup> Утворений МБРР з представників МБРР, ЄБРР, СІБ, НКРЕКП.

п'ятої статті 9 Закону № 996. Як наслідок, в обліку НКРЕКП **знижено дебіторську заборгованість за спеціальним фондом державного бюджету та викривлено фінансову звітність за 2016 і 2017 роки.**

Операцію з надання авансу на суму 8106,6 тис. грн<sup>25</sup> у бухгалтерському обліку НКРЕКП відображено лише у квітні 2018 року (через півтора року після її фактичного здійснення).

**Загалом за Проектом НКРЕКП використано 824,2 тис. євро** (лише половину коштів МТД (1638,6 тис. євро)). У 2016–2018 роках використано 813,0 тис. євро (25285,6 тис. грн), у т. ч. з казначейського рахунку НКРЕКП – 58,5 тис. євро (1760,1 тис. грн); з рахунку Світового банку (прямі платежі) – 754,5 тис. євро (23525,5 тис. гривень).

За рахунок цих коштів оплачено консультації, аналітичні матеріали щодо міжнародної практики регулювання діяльності у сфері комунальних послуг. За інформацією НКРЕКП, **результати реалізації Проекту в її практичній діяльності не застосовувались**, тобто **25285,6 тис. грн МТД використано непродуктивно**. Кошти гранта на суму 814,4 тис. євро Комісією не використано.

#### **4. ЗДІЙСНЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ КОМІСІЄЮ, ЩО ЗДІЙСНЮЄ ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРАХ ЕНЕРГЕТИКИ ТА КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ, ОКРЕМИХ ПОВНОВАЖЕНЬ З ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ З ВИРОБНИЦТВА, ПЕРЕДАЧІ, РОЗПОДІЛУ І ПОСТАЧАННЯ ЕЛЕКТРИЧНОЇ ЕНЕРГІЇ**

##### **4.1. Планування завдань і заходів для реалізації повноважень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг**

Повноваження НКРЕКП, у т. ч. у сфері регулювання електроенергетики, визначалися Указом № 715 (2016–2017 роки) та Законом № 1540 (2018 рік). Аудитом встановлено, що цими нормативно-правовими актами **реалізація повноважень НКРЕКП передбачалась шляхом забезпечення виконання Комісією десяти основних завдань.**

Регулятор провадив діяльність з виконання завдань згідно із затвердженими НКРЕКП річними планами роботи<sup>26</sup>, на підставі яких формувались і щороку затверджувались плани діяльності на відповідний бюджетний рік та два бюджетні періоди, що настають за плановим<sup>27</sup>. Інформація про завдання, які визначались у річних планах роботи і планах

<sup>25</sup> У зв'язку із збільшенням ставки НБУ у 2018 році порівняно з 2016 роком сума авансу в гривневому еквіваленті з 7518,8 тис. грн зросла до 8106,6 тис. гривень.

<sup>26</sup> Накази НКРЕКП від 29.12.2015 № 342 (зі змінами від 15.03.2016 № 42 і від 11.07.2016 № 130); 26.12.2016 № 220; 28.12.2017 № 77 (зі змінами від 05.07.2018 № 25).

<sup>27</sup> Накази НКРЕКП від 03.08.2015 № 222 (зі змінами від 11.09.2015 № 264); від 05.08.2016 № 144; від 21.07.2017 № 46.



діяльності на відповідний бюджетний рік та два бюджетні періоди, що настають за плановим (на 2016, 2017 і 2018 роки), наведена в таблиці 2.

*Довідково. Обов'язковість складання планів діяльності на відповідний бюджетний рік та два бюджетні періоди, що настають за плановим, і застосування їх для бюджетного планування встановлена статтям 21 і 22 Бюджетного кодексу України.*

Таблиця 2

**Завдання, які визначалися НКРЕКП у річних планах роботи і планах діяльності на відповідний бюджетний рік та два бюджетні періоди, що настають за плановим (на 2016–2017 та 2018 роки)**

№ з/п	Завдання, що планувалися на 2016–2017 роки	Завдання, що планувалися на 2018 рік
1	Здійснення державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках, у сферах електроенергетики, теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення, нафтогазового комплексу, перероблення та захоронення побутових відходів	Забезпечення ефективного функціонування та розвитку ринків у сферах енергетики та комунальних послуг
2	Забезпечення проведення цінової і тарифної політики у сферах електроенергетики, теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення, нафтогазового комплексу	Реалізація цінової і тарифної політики у сферах енергетики та комунальних послуг
3	Сприяння ефективному функціонуванню товарних ринків на основі збалансування інтересів держави, суб'єктів природних монополій та споживачів товарів (послуг), що виробляються (надаються) суб'єктами природних монополій	Сприяння ефективному відкриттю ринків у сферах енергетики та комунальних послуг для всіх споживачів і постачальників та забезпечення недискримінаційного доступу користувачів до мереж/трубопроводів
4	Забезпечення самокупності діяльності суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках	Створення сприятливих умов для залучення інвестицій у розвиток ринків у сферах енергетики та комунальних послуг
5	Забезпечення прозорості і відкритості діяльності на ринках природних монополій та на суміжних ринках у сферах електроенергетики, теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення, нафтогазового комплексу, перероблення та захоронення побутових відходів	Забезпечення захисту прав споживачів товарів, послуг у сферах енергетики та комунальних послуг

Згідно з даними таблиці 2 **річні плани роботи і плани діяльності** на відповідний бюджетний рік та два бюджетні періоди, що настають за плановим, **містили аналогічні за змістом завдання.**

Водночас із десяти нормативно визначених завдань у цих планових документах НКРЕКП відображено лише п'ять. Відповідно, не конкретизовано заходів і критеріїв їх виконання для половини із нормативно визначених Комісії завдань. Зокрема, не конкретизовано та не визначено заходів для таких завдань: сприяння інтеграції ринків електричної енергії, природного газу України до відповідних ринків інших держав; сприяння транскордонній торгівлі електричною енергією та природним газом; забезпечення інвестиційної привабливості для розвитку інфраструктури; сприяння впровадженню заходів з енергоефективності, збільшенню частки виробництва енергії з відновлюваних джерел енергії та захисту навколишнього природного середовища; сприяння розвитку конкуренції на ринках у сферах енергетики та комунальних послуг (у 2016–2017 роках завдання визначено

НКРЕКП пунктами 2, 4, 8-10 Указу № 715, у 2018 році – пунктами 3, 5, 7, 9 та 10 частини третьої статті 3 Закону № 1540).

Таким чином, у **2016–2018 роках НКРЕКП не забезпечено належного планування для виконання нормативно визначених завдань і заходів, необхідних для реалізації повноважень, у т. ч. у сфері регулювання електроенергетики.**

Аудит засвідчив, що реалізація вказаних у таблиці 2 завдань передбачалася шляхом виконання НКРЕКП ряду конкретних заходів, які також визначались у річних планах НКРЕКП. **На 2016 рік таких заходів передбачено 59, на 2017 рік – 86, на 2018 рік – 103.**

Згідно з даними звітів про виконання річних планів роботи НКРЕКП щороку не виконувалось від 20 до 30 відс. запланованих заходів, переважно у сфері електроенергетики. Наприклад, у 2016 році заплановано, але не виконано три заходи: два за завданням «Здійснення державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках» і один за завданням «Сприяння ефективному функціонуванню товарних ринків».

**За 2016–2018 роки не виконано 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».

Як вже зазначалося, НКРЕКП також складала плани діяльності на відповідний бюджетний рік та два бюджетні періоди, що настають за плановим<sup>28</sup>, які включали заходи річних планів НКРЕКП, загальна кількість яких у 2016–2017 роках становила 23, а у 2018 році – 24 заходи<sup>29</sup>.

Встановлено, що **НКРЕКП під час бюджетного планування неповною мірою дотримано вимоги статті 22 Бюджетного кодексу України** в частині забезпечення складання проекту кошторису та бюджетного запиту на підставі плану діяльності. Зокрема, **окремі показники результату виконання завдань, затверджені НКРЕКП у планах на поточний рік та два наступні бюджетні періоди, не відповідають результативним показникам, визначеним у бюджетних запитах.** Необхідно зазначити, що з аналогічними недоліками здійснювався процес планування на 2019 рік.

Отже, **НКРЕКП належним чином не забезпечено процесу бюджетного планування, що призвело до його непрозорості у частині визначення заходів**

<sup>28</sup> Заходи узагальнювалися за однотипними видами діяльності, наприклад, видача ліцензій, кількість проведення перевірок, розроблених та прийнятих регуляторних актів, опрацьованих звернень, запитів.

<sup>29</sup> Додано захід щодо випадків надання компенсації за недотримання стандартів якості електропостачання.

виконання бюджетної програми та обсягу бюджетних ресурсів, необхідних для забезпечення виконання завдань Регулятора, у т. ч. у сфері електроенергетики.

#### **4.2. Виконання завдань і заходів для реалізації повноважень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг**

Фактичний стан виконання у 2016–2018 роках завдань і заходів, передбачених для реалізації повноважень НКРЕКП у сфері регулювання електроенергетики, свідчить:

➤ За завданням *«Забезпечення ефективного функціонування та розвитку ринків у сферах енергетики та комунальних послуг»* з метою виконання повноважень Регулятора з видачі (переоформлення) ліцензій НКРЕКП виконувала захід *«Кількість виданих ліцензій (переоформлених, продовжених, виданих копій, дублікатів, анулювання за заявою)»*.

На 2016 рік НКРЕКП планувалась робота з видачі (переоформлення, продовження, видачі копій, дублікатів, анулювання за заявою) 50 ліцензій, фактичне виконання становило 87 ліцензій, на 2017 рік за планом – 185 ліцензій, факт – 288, на 2018 рік – 213 і 376 ліцензій відповідно. Отже, станом на початок 2016 року у сфері електроенергетики видано (переоформлено, продовжено, видано копій, дублікатів, анульовано) 354 ліцензії, на початок 2017 року – 402, на початок 2018 року – 663 ліцензії.

Таким чином, **кількість виданих** (переоформлених, продовжених, виданих копій, дублікатів, анульованих) **НКРЕКП ліцензій у сфері електроенергетики щороку зростала у зв'язку із структурною перебудовою** (розширенням) ринку електроенергетики відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії» (набрав чинності 11.06.2017). Зокрема, згідно із цим Законом на ринку електроенергетики з'явилися нові ліцензовані види господарської діяльності (виробництво, передача, розподіл електричної енергії, постачання електричної енергії споживачу, трейдерська діяльність, здійснення функцій оператора ринку та гарантованого покупця).

*Довідково.* За 2016–2018 роки до держбюджету за всі видані (переоформлені) НКРЕКП ліцензії надійшло 2733,5 тис. грн (за 2016 рік – 317,2 тис. грн, 2017 рік – 1220,0 тис. грн., за 2018 рік – 1196,3 тис. гривень).

Забезпечення виконання повноважень Регулятора в частині контролю за додержанням ліцензіатами законодавства у відповідній сфері регулювання і ліцензійних умов планувалось та оцінювалось за заходом *«Кількість проведених перевірок ліцензіатів щодо дотримання ними Умов та Правил здійснення ліцензійної діяльності»*.

Встановлено, що у сфері електроенергетики НКРЕКП планувалось охопити перевітками у 2016 році – 57 ліцензіатів (16,1 відс.), у 2017 році – 81 ліцензіата (20,1 відс.), у 2018 році – 112 ліцензіатів (10,6 відс.), але таких **перевірок здійснено більше**: у 2016 році – 94 (на 37 більше); у 2017 році – 88 (на 7 більше).

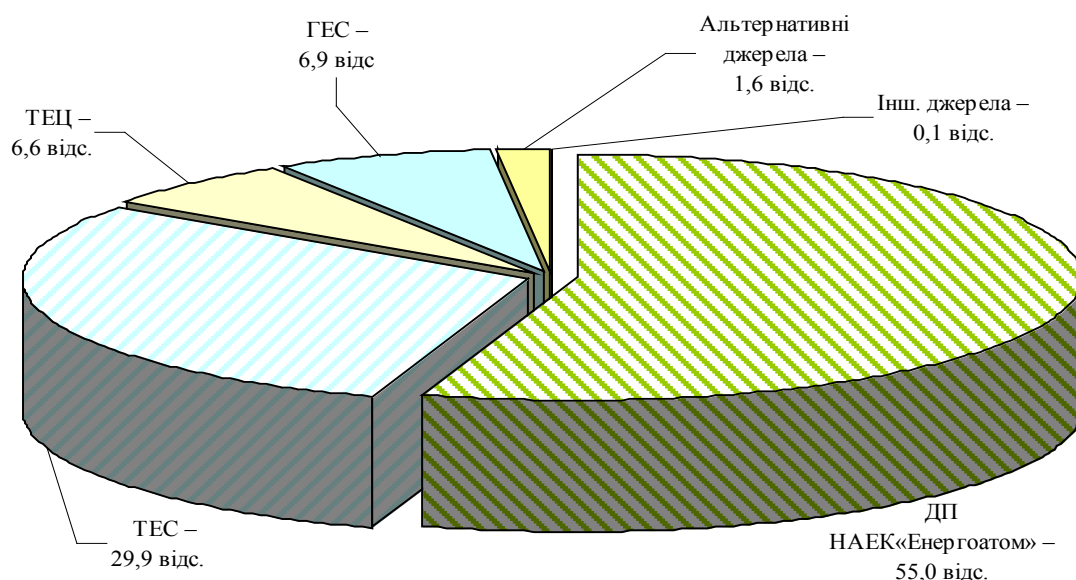
Результати аудиту свідчать, що збільшення фактичної кількості проведених контрольних заходів НКРЕКП від запланованої, є наслідком неналежного планування.

При плануванні перевірок НКРЕКП не враховувала, що окремі суб'єкти господарювання мають декілька ліцензій. Як наслідок, контрольний захід проводився за кожним ліцензованим видом діяльності, що відображалось у відповідній звітності.

➤ **Заходи** на виконання завдання «Реалізація цінової і тарифної політики у сферах енергетики та комунальних послуг» НКРЕКП реалізовано частково. У 2016 році у сфері електроенергетики планувалось встановити/переглянути 2813 од. тарифів (виконано); **на 2017 рік – 3060 од. тарифів (встановлено/переглянуто 2139 од. тарифів, або на 921 од. менше плану);** на 2018 рік – 2863 од. тарифів (встановлено/переглянуто 2942 од. тарифів, або на 79 од. більше).

Ринок електроенергії в Україні побудовано за моделлю «єдиного покупця»: усі генеруючі компанії виробляють електроенергію і продають її на оптовому ринку електричної енергії (далі – ОРЕ), оператором якого є ДП «Енергоринок», що надалі продає її постачальникам електричної енергії. Обсяги електроенергії, відпущеної усіма виробниками на ОРЕ у 2016–2018 роках (за видами генерації), відображає діаграма 1.

**Діаграма 1. Обсяги електроенергії, відпущеної усіма виробниками на ОРЕ у 2016–2018 роках (за видами генерації)**



Згідно з даними діаграми 1 **найбільшим виробником електроенергії є атомні електростанції ДП «НАЕК «Енергоатом», яким на ОРЕ поставлено 55,0 відс. загального обсягу електроенергії.** Частка теплоелектростанцій (ТЕС) становить 29,9 відс., теплоелектроцентралей (ТЕЦ) – 6,6 відс., гідроелектростанцій (ГЕС і ГАЕС) – 6,9 відс., виробників електроенергії з використанням альтернативних джерел (вітроелектростанції (ВЕС), сонячні (СЕС), з використанням біомаси) – 1,6 відс., інших виробників – 0,1 відсотка.

У розрізі 2016–2018 років відпущену на ОРЕ електроенергію за видами генерації розподілено таким чином:

- ДП «НАЕК «Енергоатом» (АЕС): у 2016 році – 53,9 відс., у 2017 році – 56,6 відс., у 2018 році – 54,5 відс.;

- ТЕС і ТЕЦ: у 2016 році – 38,7 відс., у 2017 році – 34,9 відс., у 2018 році – 35,9 відс.;

- ГЕС і ГАЕС: у 2016 році – 6,1 відс., у 2017 році – 6,9 відс., у 2017 році – 7,7 відсотка.

Тарифи на вироблену електроенергію для АЕС, ГЕС і ТЕЦ затверджуються НКРЕКП на відповідний рік з можливістю їх перегляду з урахуванням визначених НКРЕКП підстав. ТЕС продають електричну енергію на ОРЕ за цінними заявками, середньомісячні ціни яких надаються ДП «Енергоринок» Комісією для щомісячного затвердження тарифів за кожним виробником. Для виробників електроенергії з використанням альтернативних джерел НКРЕКП щомісяця встановлює «зелені» тарифи, які законодавчо прив'язані до євро за курсом НБУ.

Необхідно зазначити, що рівень встановлених НКРЕКП тарифів для кожного енергогенеруючого підприємства безпосередньо впливає на рівень оптової ринкової ціни електроенергії (загальний середньорічний тариф). Загальний середньорічний тариф відповідно до загального товарного відпуску в ОРЕ у 2016 році становив 0,86 грн/кВт·год, у 2017 році – 0,96 грн/кВт·год, у 2018 році – 1,1 грн/кВт·год, тобто з 2016 по 2018 рік тариф зріс в 1,28 раза.

**Результати аудиту свідчать, що НКРЕКП під час тарифорегулювання у сфері електроенергетики протягом 2016–2018 років не враховувала інтересів і фінансових показників діяльності усіх виробників електроенергії. При опрацюванні Комісією поданих на затвердження обґрунтованих пропозицій щодо величини тарифу різних виробників (підприємств) його зменшували переважно для виробників державної форми власності, а не для приватних виробників.**

**НКРЕКП для ДП «НАЕК «Енергоатом» (АЕС) і ПрАТ «Укргідроенерго» (ГЕС і ГАЕС) систематично зменшувала величину тарифу майже на третину від обрахованого підприємствами рівня. Водночас для приватних виробників ТЕЦ – не більш як на 10 відсотків.**

Наприклад, при затвердженні тарифу ДП «НАЕК «Енергоатом» на 2016 рік запропонований тариф зменшено на 30,46 відс., на 2017 рік – на 34,53 відс., на 2018 рік – на 34,96 відс.; ПрАТ «Укргідроенерго» на 2016 рік – на 26,68 відс., на 2017 рік – на 26,80 відс., на 2018 рік – на 32,19 відсотка. Разом з тим для ПАТ «Полтаваобленерго» (Кременчуцька ТЕЦ) запропонований тариф на 2016 рік зменшено на 14,0 відс., на 2017 рік – на 2,4 відс., на 2018 рік – на 5,7 відс.; ПрАТ «Черкаське хімволокно» на 2017–2018 роки – на 8,9 і 9,2 відс. відповідно.

Таким чином, НКРЕКП свідомо з року в рік застосовувала **неоднакові підходи до коригування тарифу для різних виробників, що штучно створювало нерівні умови їхньої діяльності на ринку.** Як наслідок, за три

роки ДП «НАЕК «Енергоатом» недоотримало, за розрахунками, майже **58,0 млрд грн**, ПрАТ «Укргідроенерго» – майже **6,0 млрд гривень**.

*Довідково. Недоотримання коштів ДП «НАЕК «Енергоатом» спричинило дефіцит фінансів для закупівлі необхідної кількості ядерного палива, замороження заробітної плати. Як наслідок – негативна тенденція до відтоку кваліфікованих кадрів, сповільнюється розвиток галузі. Крім того, через дефіцит фінансування гальмується модернізація існуючих та розвиток нових потужностей гідроенергетики, що призводить до невиконання завдань, визначених Програмою розвитку гідроенергетики до 2026 року та Енергетичною стратегією України на період до 2035 року.*

**Найвищий середньорічний тариф мали виробники електроенергії з альтернативних джерел (ВЕС, СЕС, біомаса), яким НКРЕКП затверджувала «зелений» тариф.** У 2016 році тариф становив 4,71 грн/кВт·год, у 2017 році – 4,86 грн/кВт·год, у 2018 році – 5,03 грн/кВт·год, тобто з 2016 по 2018 рік тариф зріс в 1,07 раза.

**За найменшою ціною закуповувалась електроенергія у ДП «НАЕК «Енергоатом».** За три роки середньорічний тариф для цього підприємства хоча і зріс в 1,17 раза, але залишався приблизно у два рази нижчим, ніж середньорічний тариф усіх виробників. У 2016 році середньорічний тариф ДП «НАЕК «Енергоатом» становив 0,47 грн/кВт·год, у 2017 році – 0,48 грн/кВт·год, у 2018 році – 0,55 грн/кВт·год.

**За стабільно низькою ціною закуповувалась електроенергія у ГЕС і ГАЕС (ПрАТ «Укргідроенерго», де держава володіє 100-відсотковою часткою в статутному капіталі).** Так, у 2016–2018 роках середньорічний тариф ГЕС і ГАЕС залишався приблизно у 1,7 раза нижчим середньорічного тарифу всіх виробників. У 2016 році тариф становив 0,70 грн/кВт·год, у 2017 році – 0,58 грн/кВт·год, у 2018 році – 0,71 грн/кВт·год.

**Середньорічний тариф для ТЕС і ТЕЦ у 2016–2018 роках постійно зростає і в 1,7 раза перевищував загальний середньорічний тариф усіх виробників електроенергії.** У 2016 році тариф становив 1,29 грн/кВт·год, у 2017 році – грн/кВт·год, у 2018 році – грн/кВт·год, тобто з 2016 по 2018 рік зріс в **1,42** раза.

Порівняння середньорічних тарифів, встановлених НКРЕКП різними виробниками (за видами генерації електроенергії), свідчить, що **середньорічні тарифи для ТЕС і ТЕЦ значно вищі, ніж тарифи для ДП «НАЕК «Енергоатом», ГЕС і ГАЕС.** Зокрема, у 2016 році середньорічні тарифи для ТЕС і ТЕЦ були у 2,74 раза вищі, ніж тариф для ДП «НАЕК «Енергоатом», та у 1,84 раза вищі тарифу для ГЕС і ГАЕС; у 2017 році – у 3,44 і 2,84 раза відповідно; у 2018 році – у 3,35 і 2,59 раза відповідно.

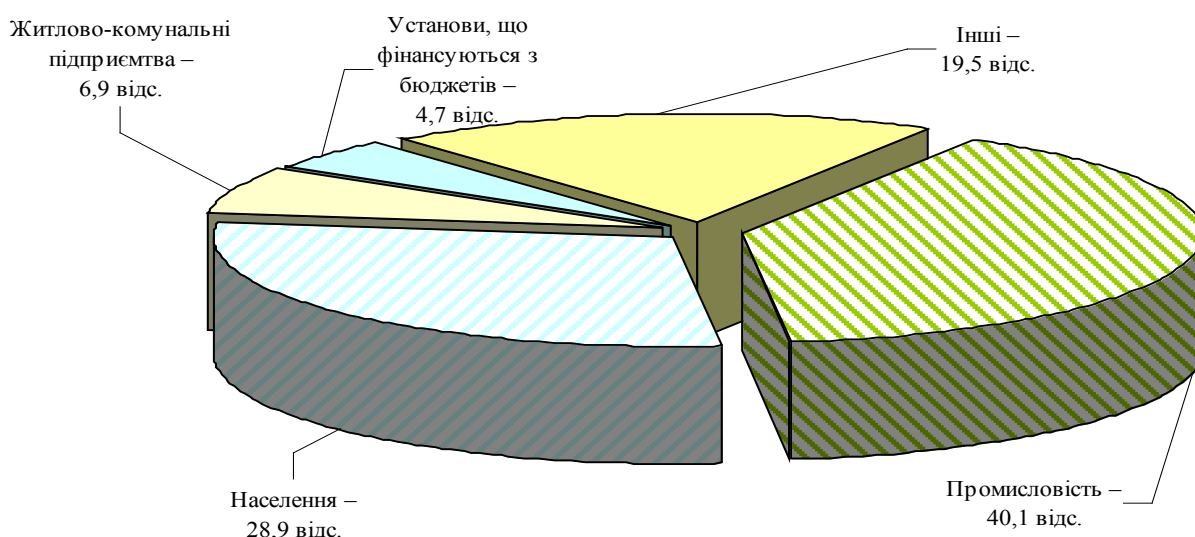
При цьому слід зазначити, що **ТЕС і ТЕЦ здебільшого приватизовані.** Наприклад, ТОВ «ДТЕК «Східенерго» володіє Луганською ТЕС, Курахівською ТЕС, Зуївською ТЕС; ТОВ «ДТЕК «Західенерго» – Ладижинською, Добротворською, Бурштинською ТЕС; ПАТ «ДТЕК «Дніпроенерго» – Придніпровською, Криворізькою, Запорізькою ТЕС; ПАТ «Донбасенерго» –

Старобешівською, Слав'янською ТЕС. Частково приватизоване<sup>30</sup> ПАТ «Центренерго» – Вуглегірська, Трипільська, Зміївська ТЕС. Основним видом палива таких виробників є дороге вугілля.

Отже, для виробників державної форми власності, які забезпечують значну частину виробітку та відпуску на ОРЕ електроенергії, НКРЕКП встановлювала більш низькі тарифи, ніж для приватних ТЕС і ТЕЦ, а також нижчі від середньозакупівельного рівня всіх виробників.

Реалізація електроенергії споживачам здійснювалася постачальниками електричної енергії за регульованим тарифом, а з 2018 року – за вільними цінами (відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії» та затверджених постановою НКРЕКП від 27.12.2017 № 1469 Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з постачання електричної енергії споживачу). Обсяги електроенергії, відпущеної споживачам на ОРЕ у 2016–2018 роках (за видами споживачів), відображає діаграма 2.

**Діаграма 2. Обсяги електроенергії, відпущеної споживачам на ОРЕ у 2016–2018 роках (за видами споживачів)**



Згідно з даними діаграми 2 за останні три роки найбільший обсяг електроенергії з ОРЕ розподілено промисловим споживачам – 40,1 відс.; населенням спожито 28,9 відс.; житлово-комунальними підприємствами – 6,9 відс., установами, що фінансуються з державного (УФДБ) і місцевого бюджетів (УФМБ), – 4,7 відс., іншими категоріями споживачів (залізниця, сільське господарство тощо) – 19,5 відсотка. **Найбільшими категоріями споживачів електроенергії на ОРЕ у 2016–2018 роках були промисловість та населення**, загальна питома вага споживання цих категорій зростала і становила у 2016 році – 69,02 відс. реалізації на ОРЕ, у 2017 році – 67,53 відс., у 2018 році – 70,17 відсотка.

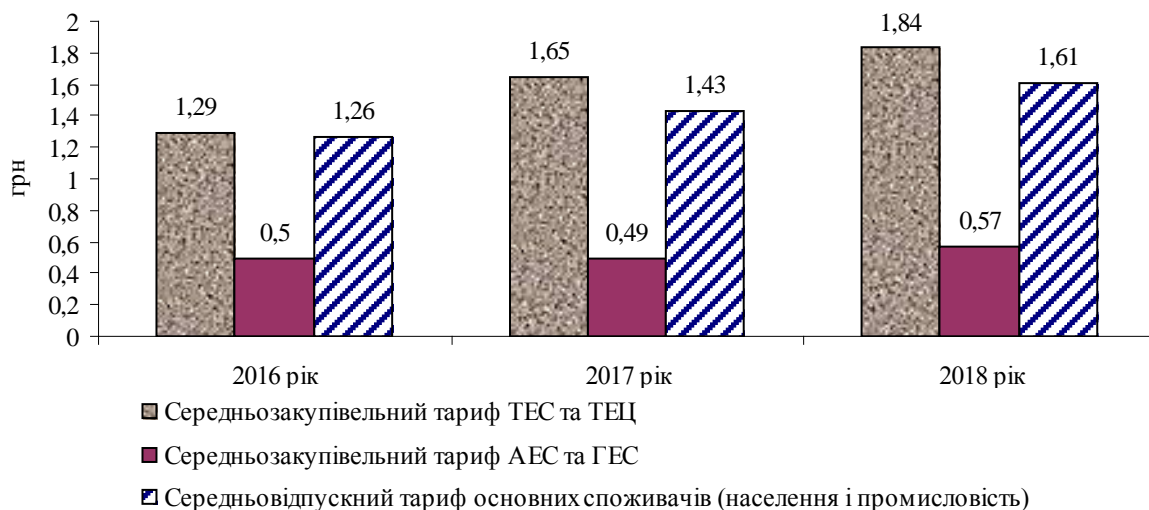
<sup>30</sup> Державна частка корпоративних прав у статутному капіталі – 78,3 відсотка.

**Загальний середній тариф усіх споживачів електроенергії на ОРЕ протягом 2016–2018 років зріс в 1,25 раза:** у 2016 році становив 1,46 грн/кВт·год, у 2017 році – 1,65 грн/кВт·год, у 2018 році – 1,82 грн/кВт·год.

При цьому **найвищими були тарифи для промисловості, які зросли в 1,11 раза та становили** у 2016 році – 1,73 грн/кВт·год, у 2017 році – 1,77 грн/кВт·год, у 2018 році – 1,91 грн/кВт·год. Крім того, постійно зростав тариф на електроенергію для інших категорій споживачів: сільського господарства – в 1,23 раза; житлово-комунального комплексу – в 1,34 раза; установ, які фінансуються з місцевого бюджету, – в 1,29 раза; установ, які фінансуються з державного бюджету, – в 1,25 раза. **Найнижчим залишався тариф для населення, хоча мав найбільший коефіцієнт зростання – в 1,7 раза:** у 2016 році – 0,67 грн/кВт·год, у 2017 році – 0,99 грн/кВт·год, у 2018 році – 1,14 грн/кВт·год.

Аналіз даних щодо середньорічних тарифів на ОРЕ свідчить, що **закупівельна ціна електроенергії ДП «НАЕК «Енергоатом» (АЕС) і ПрАТ «Укргідроенерго» (ГЕС і ГАЕС) у 2016–2018 роках менша, ніж ціна реалізації електроенергії найбільшим категоріям споживачів (промисловість і населення).** При цьому електроенергія, що виробляється ТЕС і ТЕЦ, закуповується у них за ціною, що в різні періоди перевищує подальшу відпускну ціну найбільшим категоріям споживачів на ОРЕ. Дані про середньозакупівельні тарифи головних виробників і середньовідпускний тариф найбільшим категоріям споживачів, які склались на ОРЕ у 2016–2018 роках, відображає діаграма 3.

**Діаграма 3. Дані про середньозакупівельні тарифи головних виробників і середньовідпускний тариф найбільшим категоріям споживачів, які склались на ОРЕ у 2016–2018 роках**



Згідно з даними діаграми 3 середньозакупівельний тариф ТЕС і ТЕЦ у 2016 році становив 1,29 грн/кВт·год і перевищував середньовідпускний тариф для найбільшої категорії споживачів на 0,03 грн/кВт·год, у 2017 році – відповідно 1,65 грн/кВт·год і на 0,22 грн/кВт·год; у 2018 році – 1,84 грн/кВт·год



і перевищував тариф для найбільших категорій споживачів на 0,23 грн/кВт·год. Водночас середньозакупівельний тариф АЕС (ДП «НАЕК «Енергоатом»), ГЕС і ГАЕС (ПрАТ «Укргідроенерго») був нижчий, ніж тариф для найбільших категорій споживачів: у 2016 році – на 0,77 грн/кВт·год, у 2017 році – на 0,94 грн/кВт·год, у 2018 році – на 1,04 грн/кВт·год.

**Створення більш сприятливих умов при встановленні НКРЕКП для ТЕС і ТЕЦ цін та тарифів призводило до скорочення надходжень інших генеруючих підприємств (АЕС та ГЕС і ГАЕС). Як наслідок, фінансування виробничих потреб таких виробників за рахунок тарифних коштів здійснюється не в повному обсязі.**

У 2016 році при середньорічному споживанні найбільшими категоріями споживачів (промисловість і населення) 73500 млн кВт·год виробники (ТЕС і ТЕЦ) отримали, за розрахунками, 2205,0 млн грн, у 2017 році при споживанні 70849 кВт·год – 15586,78 млн грн, у 2018 році при споживанні 83250 млн кВт·год – 19147,5 млн гривень.

**Отже, через цінову і тарифну політику НКРЕКП у сфері електроенергетики приватні виробники працювали у більш сприятливих умовах, ніж виробники державного сектору, внаслідок чого останні недоотримали майже 37,0 млрд гривень.**

➤ За завданням *«Сприяння ефективному відкриттю ринків у сферах енергетики та комунальних послуг для всіх споживачів і постачальників та забезпечення недискримінаційного доступу користувачів до мереж/трубопроводів»* з метою реалізації повноважень Регулятора з розроблення та затвердження нормативно-правових актів НКРЕКП мала виконати чотири заходи.

Щодо заходу *«Розроблення та прийняття нормативно-правових актів, направлених на перехід до нової моделі функціонування ринку електричної енергії»* конкретні показники, яких необхідно досягнути, не визначено. Натомість визначено абстрактний показник «річна необхідність», його виконання оцінювалося у відсотках. У звітних документах НКРЕКП вказано, що у 2016 році передбачалось виконання заходу на рівні 50,0 відс, при цьому **зазначено, що захід не виконано.** За 2017 рік розроблено та прийнято лише 13,0 відс. необхідних актів, а 87,0 відс. перенесено на 2018 рік.

Пунктом 17 розділу XVII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 2019 НКРЕКП з метою виконання її повноважень і забезпечення вчасного переходу до нової моделі ринку зобов'язано затвердити у визначені строки ряд нормативно-правових актів і здійснити відповідні заходи. **У визначені Законом № 2019 терміни (до 11.03.2018) правила управління обмеженнями та порядок розподілу пропускнуї спроможності міждержавних перетинів, порядок здійснення купівлі та продажу електричної енергії гарантованим покупцем з метою виконання спеціальних обов'язків на перехідний період, НКРЕКП не затверджені.** Методика (порядок) формування плати за приєднання до системи передачі та системи розподілу НКРЕКП затверджена

постановою Комісії від 18.12.2018 № 1965 на дев'ять місяців пізніше встановленого строку.

**Через незабезпечення Кабінетом Міністрів України подання запиту на сертифікацію, НКРЕКП на час аудиту не прийнято рішення про сертифікацію оператора системи передачі<sup>31</sup>, що передбачено Законом № 2019.**

**Отже, НКРЕКП захід виконано частково. Як наслідок, не врегульовано механізму здійснення експортно-імпортних операцій з електроенергією та діяльності гарантованого покупця електроенергії, виробленої з альтернативних джерел, що гальмує процеси повноцінної інтеграції об'єднаної енергосистеми України до енергосистеми ЄС.**

**НКРЕКП також не забезпечено виконання належним чином заходів «Прийняття регуляторних нормативно-правових актів» і «Розроблення регуляторних нормативно-правових актів». Так, у 2016 році НКРЕКП розроблено 50 регуляторних нормативно-правових актів, що на 28 менше, ніж планувалось (78). При цьому затверджено та набрали чинності тільки 33 із 50 таких актів. У 2017 році планувалось розробити та прийняти 114 регуляторних нормативно-правових актів. Відповідно до звітних документів НКРЕКП не прийнято жодного. На 2018 рік такі заходи не планувались.**

Слід зазначити, що у 2018 році НКРЕКП замість цих двох заходів, які виконувалися у 2016–2017 роках, передбачила виконання одного – *«Кількість розроблених та прийнятих регуляторних актів»*, за яким у 2018 році розроблено та затверджено 47 регуляторних актів, що на 83 менше плану (130).

За заходом «Прийняття нормативно-правових актів НКРЕКП» показники виконання за 2016–2017 роки відповідали плановим. На 2018 планувалося прийняти 3318 нормативно-правових актів. Відповідно до звіту про виконання паспорта бюджетної програми, у 2018 році НКРЕКП розроблено та прийнято 2130 рішень, при цьому з них не виокремлюються нормативно-правові акти. Водночас така кількість прийнятих рішень, яка значно менше планової, дає підстави стверджувати, що **НКРЕКП не виконано у 2018 році заплановані показники за цим заходом.**

**Отже, НКРЕКП у 2016–2018 роках не забезпечено належного виконання повноважень Регулятора щодо розроблення та затвердження нормативно-правових актів для ефективного виконання завдань державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, відповідно, нормативно-правове регулювання у цих сферах здійснюється несвоєчасно і є недостатнім, що негативно позначається на діяльності суб'єктів господарювання.**

---

<sup>31</sup> Оператор системи передачі – юридична особа, відповідальна за експлуатацію, диспетчеризацію, забезпечення технічного обслуговування, розвиток системи передачі та міждержавних ліній електропередачі, а також за забезпечення довгострокової спроможності системи передачі щодо задоволення об'єднаного попиту на передачу електричної енергії.

➤ За завданням *«Створення сприятливих умов для залучення інвестицій у розвиток ринків у сферах енергетики та комунальних послуг»* НКРЕКП планувалось виконання шести заходів, п'ять з яких стосувалися схвалення інвестиційних програм ліцензіатів у відповідних сферах (електроенергетика, нафтогазовий комплекс, теплопостачання, централізоване водопостачання та водовідведення, захоронення та переробка побутових відходів) та один – забезпечення частки ліцензіатів, для яких прийняті рішення НКРЕКП щодо переходу до стимулюючого тарифоутворення.

Встановлено, що у сфері електроенергетики у 2016–2018 роках заплановані показники НКРЕКП не досягалися. У 2016 році схвалено 53 інвестпрограми, що на 10 менше, ніж заплановано, у 2017 році – 52 (на 4 менше), у 2018 році – 51 (на одну менше).

Через несхвалення НКРЕКП суб'єктам господарювання інвестпрограм не забезпечено вчасної та на належній модернізації й оновлення наявних виробничих потужностей підприємств. Крім того, для підприємств, які залучають для таких цілей державні або кредитні кошти під гарантії Уряду, відтермінування затвердження НКРЕКП інвестпрограми або її несхвалення взагалі унеможлиблює вчасне освоєння коштів. Як наслідок – передумови для їх неефективного використання, а також додаткового фінансового навантаження на держбюджет.

У 2016–2018 роках НКРЕКП не забезпечено виконання заходу *«Прийняття рішень щодо переходу до стимулюючого тарифоутворення ліцензіатів»*, за яким передбачалося забезпечити прийняття рішень для переходу до стимулюючого тарифоутворення у 2016 році – 20 відс. ліцензіатів, у 2017 році – 50 відс., у 2018 році – 25 відсотків.

Встановлено, що з 2016 року близько половини ліцензіатів (двадцять постачальників електричної енергії за регульованим тарифом) подавали до НКРЕКП документи на встановлення тарифу із застосуванням стимулюючого регулювання. При цьому у 2016 році та повторно у 2017 і 2018 роках подавали такі документи шість постачальників; два постачальники подавали документи у 2016 році і повторно у 2018 році; сім – у 2017 році і повторно у 2018 році; два – у 2017 році та три постачальники – у 2018 році.

Станом на 01.02.2019 НКРЕКП не прийнято жодного рішення про затвердження тарифу, розрахованого підприємствами електроенергетичної галузі за принципами стимулюючого тарифоутворення.

*Довідково.* Одна з умов інтеграції енергетичного сектору України до енергетичних ринків ЄС і створення привабливого інвестиційного клімату в регульованих НКРЕКП галузях – запровадження підходів до тарифного регулювання природних монополій, які базуються на застосуванні концепцій норми прибутку на інвестований капітал та регуляторної бази активів. Можливість запровадження та застосування таких ринкових підходів (стимулюючого регулювання) під час встановлення тарифів на послуги суб'єктів природних монополій законодавчо закріплена ще у 2012 році, зокрема у Законі України від 21.06.2012 № 4998 *«Про внесення змін до Закону України «Про природні монополії»*.

З 2013 року Регулятором затверджено<sup>32</sup> ряд нормативно-правових актів для створення правової бази застосування стимулюючого регулювання суб'єктів природних монополій, зокрема у сфері електроенергетики.

Таким чином, **НКРЕКП не забезпечено належного виконання повноважень щодо створення сприятливих умов для залучення інвестицій у розвиток ринку електроенергетики. Як наслідок, тарифне регулювання природних монополій 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.**

➤ Виконання завдання *«Забезпечення захисту прав споживачів товарів, послуг у сферах енергетики та комунальних послуг»* планувалося та оцінювалося НКРЕКП за чотирма заходами.

За заходом *«Кількість опрацьованих НКРЕКП звернень громадян»* у 2016 році опрацьовано 6007 звернень, що на 507 більше плану, у 2017 році – 7435 звернень, що на 1435 більше плану, у 2018 році – 9123 звернення, що на 1123 більше плану.

Щодо заходу *«Відсоток засідань, проведених у формі відкритого слухання»* у звітності НКРЕКП зазначено, що у 2016 році заплановано та проведено 83,0 відс. засідань, на 2017 рік планувалось провести 87,0 відс. засідань, які проведено у формі відкритих слухань, у 2018 році – 100,0 відсотка.

За заходом *«Кількість запитів інформації»* у 2016 році виконання становило 825 запитів (на 75 менше плану), у 2017 році – 860 (на 44 менше плану), на 2018 рік заплановано отримати 900 запитів.

За заходом *«Кількість випадків надання компенсації споживачам за недотримання гарантованих стандартів якості електропостачання»* (запроваджено з 2018 року) заплановано надати у 2018 році компенсацію 3000 споживачам.

Слід відзначити, що ці заходи НКРЕКП є лише кількісним відображенням функціональної діяльності апарату НКРЕКП і не відображають виконання встановленого Комісії законодавством завдання із забезпечення захисту прав споживачів.

Так, наприклад, поза увагою НКРЕКП залишилися передбачені Законом № 1540 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.

---

<sup>32</sup> Постанови НКРЕ та НКРЕКП від 26.07.2013 № 1030; 26.07.2013 № 1032; 11.07.2013 № 899; 11.07.2013 № 900; 23.07.2013 № 1009; 26.07.2013 № 1029; 11.07.2013 № 898; 26.07.2013 № 1031; 27.07.2017 № 973; 27.07.2017 № 974; 27.07.2017 № 975; 27.07.2017 № 976; 27.07.2017 № 977; 27.07.2017 № 978; 27.07.2017 № 979; 27.07.2017 № 980.

Отже, заплановані у 2016–2018 роках НКРЕКП заходи є неповними і реально не відображають стану виконання повноважень Регулятора щодо захисту прав споживачів товарів, послуг у сферах енергетики та комунальних послуг.

#### ***4.3. Стан оприлюднення рішень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг***

Законом № 1540 встановлено, що рішення НКРЕКП<sup>33</sup> підлягають **опублікуванню** в газеті «Урядовий кур'єр» у 15-денний строк з дня їх прийняття і **набирають чинності з дня, наступного за днем їх опублікуванням** (частина сьома статті 14). Водночас джерел фінансування витрат на опублікування рішень НКРЕКП Закон № 1540 не визначає.

Для фінансування витрат на опублікування нормативних актів державних органів у газеті «Урядовий кур'єр» протягом досліджуваного періоду відповідними законами про держбюджет передбачено бюджетну програму за КПКВК 0411070 «Фінансова підтримка газети «Урядовий кур'єр» (далі – КПКВК 0411070), головним розпорядником якої є Господарсько-фінансовий департамент Секретаріату Кабінету Міністрів України (далі – Секретаріат Уряду).

У зв'язку з тим, що Закон № 1540 набрав чинності наприкінці 2016 року (26.11.2016), пропозиції НКРЕКП до редакції газети «Урядовий кур'єр» щодо орієнтовного обсягу рішень Комісії, які мають бути опубліковані у 2016 році, не надавалися.

Пропозиції щодо орієнтовного обсягу рішень НКРЕКП, що мають бути опубліковані у 2017 році, надано редакції газети та Мінфіну<sup>34</sup> вже після прийняття Закону України від 21.12.2016 № 1801 «Про Державний бюджет України на 2017 рік», відповідно, у цьому Законі їх не відображено. Таким чином, у 2016 і 2017 роках редакція газети «Урядовий кур'єр» друкувала рішення НКРЕКП несвоєчасно, за остаточним принципом, після виконання зобов'язань перед іншими державними органами, за пропозиціями яких сформовано обсяг видатків за КПКВК 0411070.

Пропозиції щодо орієнтовного обсягу рішень, що мають бути опубліковані у 2018 році, надано НКРЕКП своєчасно<sup>35</sup>, але **Мінфін і Секретаріат Уряду не забезпечили належного планування видатків державного бюджету за КПКВК 0411070** для оплати витрат на публікацію рішень НКРЕКП у 2018 році. **Кошти на зазначені цілі у достатньому обсязі**

---

<sup>33</sup> Рішення Регулятора, що мають ознаки регуляторних актів, а також рішення з питань встановлення тарифів на товари (послуги) суб'єктів природних монополій, цін (тарифів) для населення (якщо відповідні повноваження щодо встановлення цін (тарифів) надані спеціальними законами).

<sup>34</sup> Лист НКРЕКП до газети «Урядовий кур'єр» від 29.12.2016 № 142-19/23.2/7-16, до Мінфіну від 18.01.2017 № 549/23.2/7-17.

<sup>35</sup> Лист НКРЕКП від 04.07.2017 № 7319/23.2/7-17.

**не передбачено.** Як наслідок, і в цьому році рішення НКРЕКП опубліковувались із порушенням термінів, визначених Законом № 1540.

Результати аудиту свідчать, що через невіршення у 2016–2018 роках НКРЕКП, Мінфіном і Секретаріатом Уряду питання про джерела фінансування витрат на публікацію, **275 рішень НКРЕКП опубліковано з недотриманням строку, визначеного Законом № 1540** (із запізненням від одного до 257 днів), у т. ч. у сфері електроенергетики 17 рішень – у 2016 році; 153 – у 2017 році; 105 – у 2018 році.

*Довідково. Опубліковано рішень із запізненням у 2016 році: на один день – 15; на 12 днів – 2; у 2017 році: від одного до 20 днів – 55; від 21 до 100 днів – 58; від 101 до 200 днів – 38; від 201 до 257 днів – 2; у 2018 році: від одного до 20 днів – 23; від 21 до 100 днів – 40; від 101 до 200 днів – 34; від 201 до 227 днів – 8 рішень відповідно.*

**Невчасне опублікування і набрання чинності рішеннями НКРЕКП негативно впливало на стан державного регулювання, зокрема у сфері електроенергетики, що призводило до зниження ефективності діяльності НКРЕКП як незалежного Регулятора** (зволікання з реалізацією міжнародних зобов'язань України<sup>36</sup>, актів законодавства, з оперативним вирішенням поточних проблем, у т. ч. в електроенергетичній галузі). Наприклад, через затримку з опублікуванням Методики розрахунку вартості робіт з підключення електроустановок споживачів до електричних мереж ліцензіата та інших додаткових робіт і послуг, пов'язаних із ліцензованою діяльністю енергетичні компанії, затвердженої постановою НКРЕКП від 29.12.2017 № 1618 (опублікована 20.06.2018), майже на два місяці порушено строки, визначені Законом України «Про ринок електричної енергії». Енергетичні компанії протягом 158 днів після затвердження Методики НКРЕКП не могли пропонувати споживачам додаткові роботи (послуги) за цінами, розрахованими згідно з нею.

Протягом досліджуваного періоду з метою розв'язання цієї проблеми НКРЕКП неодноразово зверталася до Мінфіну, редакції газети «Урядовий кур'єр», а також Адміністрації Президента України, Верховної Ради України<sup>37</sup>, народних депутатів, РНБО, Генеральної прокуратури України, Секретаріату Енергетичного Співтовариства, Уряду, але **на час аудиту питання не вирішено.**

---

<sup>36</sup> За даними звіту Секретаріату Енергетичного Співтовариства за результатами здійснення у 2018 році аналізу діяльності НКРЕКП, практика неоприлюднення рішень Регулятора газетою «Урядовий кур'єр» порушує пункт (а) статті 35(5) Директиви 2009/72/ЄС і пункт (а) статті 39(5) Директиви 2009/73/ЄС.

<sup>37</sup> Зокрема, у 2018 році НКРЕКП розроблено законопроект про внесення змін до Закону № 1540, згідно з яким буде виключено вимогу щодо обов'язкового опублікування регуляторних актів НКРЕКП у газеті «Урядовий кур'єр». Законопроект подано до Комітету Верховної Ради України з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки. У Верховній Раді України цей законопроект не зареєстровано, на доопрацювання НКРЕКП не повернено, зауважень до нього не надано.

## ВИСНОВКИ

**1. Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, 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 пропускної 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 напрямом 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 Мініфіну 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 м<sup>2</sup>) 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. Реалізації 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.**

## **ПРОПОЗИЦІЇ**

1. 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.

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

3. 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.

4. 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 відповідні нормативні акти 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.

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

Член Рахункової палати

І. М. Яремчук