



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 9 квітня 2019 року № 8-3

м. Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на розвиток мінерально-сировинної бази

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на розвиток мінерально-сировинної бази.

За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Законодавче та фінансове забезпечення діяльності державних органів, уповноважених на формування та реалізацію державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, унеможливило належне функціонування та сталий розвиток надрокористування в країні.

1.1. Затверджена у 2011 році Верховною Радою України (Закон України від 21.04.2011 № 3268) Загальнодержавна програма розвитку мінерально-сировинної бази на період до 2030 року (далі – Загальнодержавна програма) внаслідок відсутності належного фінансового ресурсу в планових обсягах не виконується, а її мета й очікувані результати не досягаються.

Аудит засвідчив, що на 2011–2018 роки для реалізації завдань і заходів Загальнодержавної програми заплановано видатки державного бюджету в загальному обсязі 10 452,8 млн грн, фактичні витрати становили 1 785,4 млн грн (17 відсотків).

Згідно зі звітами Кабінету Міністрів України про виконання державних цільових програм за рахунок інших джерел фінансування, залучених від надрокористувачів, на виконання заходів Загальнодержавної програми у 2011–2013 роках спрямовано 7 399,1 млн грн, з 2014 року виконання Загальнодержавної програми за рахунок інших джерел фінансування не здійснювалось.

Отже, у 2011–2018 роках фінансування Загальнодержавної програми становило 14 відс. запланованих обсягів (52 601,7 млн гривень).

1.2. Протягом 2016–2018 років на виконання заходів Загальнодержавної програми законами України про державний бюджет спрямовано за КПКВК 2404020 "Розвиток мінерально-сировинної бази" видатки в сумі 228,8 млн грн, що становить 6 відс. планових обсягів видатків на виконання завдань у цьому періоді (3 838,8 млн гривень).

Через недофінансування з державного бюджету недовиконано запланованих геологічних робіт і, як наслідок, недоотримано запланованих приростів запасів і ресурсів корисних копалин.

На технічне переоснащення підприємств геологічної галузі протягом 2011–2018 років видатки державного бюджету планувались і здійснювались лише у 2012 році (0,9 млн грн, або 0,1 відс. планових обсягів).

Таким чином, з 2013 року кошти на технічне переоснащення підприємств галузі не спрямовувалися, що створює ризики нездатності цими підприємствами виконувати заплановані геологорозвідувальні роботи.

Крім того, недофінансування геологорозвідувальних робіт протягом 2016–2018 років призводить до закриття об'єктів за фактом виконаних робіт.

1.3. Аудитом встановлено, що з 433 розпочатих у попередні роки об'єктів геологорозвідувальних робіт до пооб'єктних планів на 2016–2018 роки Держгеонадрами включено 300 об'єктів (або 69 відсотків).

Станом на 01.10.2018 151 об'єкт віднесено до законсервованих геологорозвідувальних робіт, з яких 133 об'єкти не включались до пооб'єктних планів у 2016–2018 роках.

При цьому незавершення розпочатих раніше робіт створює ризики нерезультативного витрачання майже 1,5 млрд грн державних коштів, сплачених у попередні періоди. У зв'язку з інфляцією та втратою актуальності проектно-кошторисної документації, розробленої 5–10 років тому, необхідна для завершення розпочатих робіт сума може сягати понад 7 млрд гривень.

Як наслідок, геологічна галузь занепадає, матеріально-технічна база державних підприємств не відповідає сучасним потребам, а здійснювані геологорозвідувальні роботи не сприяють економічному розвитку держави.

Аудит засвідчив, що частка державного цільового фінансування (на виконання геологорозвідувальних робіт за КПКВК 2404020) у структурі надходжень коштів від основної діяльності державних підприємств геологічної галузі, які є стратегічними для економіки держави, становить від 30 до 60 відс., а відповідні витрати на оплату праці та відрахування на соціальні заходи – від 35 до 81 відсотка.

Отже, ці державні підприємства можуть працювати і завершувати фінансовий рік з незначним, але прибутком, тільки за державного цільового фінансування.

Разом з тим наявний потенціал галузі за умови належних інвестицій та прозорості дозвільних і контрольних процедур може забезпечити економічне зростання та ресурсну незалежність держави (шляхом збільшення експортного потенціалу або зменшення імпортозалежності в корисних копалинах, необхідних для промислового виробництва).

2. Системи внутрішнього контролю й аудиту Мінприроди та Держгеонадр потребують подальшого удосконалення.

Плани внутрішнього аудиту як Мінприроди (головного розпорядника коштів державного бюджету), так і Держгеонадр (розпорядника нижчого рівня) не передбачали контрольних заходів щодо ефективності використання коштів, спрямованих на розвиток мінерально-сировинної бази.

Як наслідок, у системі Держгеонадр не забезпечено належного запобігання фактам незаконного й неефективного використання бюджетних коштів, зокрема, аудитом встановлено:

2.1. Протягом 2016–2017 років і 9 місяців 2018 року з державного бюджету за КПКВК 2404020 "Розвиток мінерально-сировинної бази" виділено загальною сумою 228 826,3 тис. грн, які в повному обсязі спрямовано платіжними дорученнями виконавцям геологорозвідувальних робіт згідно з укладеними договорами як попередня 100-відсоткова оплата (підпункт 3 пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 23.04.2014 № 117 "Про здійснення попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти").

Закупівля геологорозвідувальних робіт з розвитку мінерально-сировинної бази у 2016–2018 роках здійснювалась Держгеонадрами щодо перехідних об'єктів шляхом застосування переговорної процедури закупівлі з попередніми виконавцями цих робіт.

2.2. У 2016 році закупівля геологорозвідувальних робіт в окремих випадках здійснювалась з недотриманням вимог Закону України від 25.12.2015 № 922-VIII "Про публічні закупівлі", зокрема:

додаткові угоди від 15.11.2016 оприлюднено на веб-порталі уповноваженого органу з питань закупівель "Prozorro.gov.ua" 30.12.2016, тобто через 45 днів після внесення змін до договору;

не оприлюднено на веб-порталі уповноваженого органу з питань закупівель "Prozorro.gov.ua" звіти про виконання договорів, укладених у 2016 році.

2.3. У межах одного бюджетного року геологорозвідувальні роботи виконувались відповідно до геолого-технічних завдань, визначених додатковими угодами до договорів попереднього року та основними договорами про закупівлю геологорозвідувальних робіт за бюджетні кошти поточного року, дія яких продовжувалась на наступний бюджетний період.

Застосування такого підходу хоча і забезпечує можливість здійснення в I кварталі поточного року фінансування геологорозвідувальних робіт їх виконавцями, але укладання таких договорів немає сенсу, оскільки ні Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку мінерально-сировинної бази, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2011 № 301 (далі – Порядок № 301), ні договори не передбачають складання підсумкового акта за результатами виконаних робіт.

Як наслідок, не забезпечується конкурентного підходу під час укладання договорів про здійснення геологорозвідувальних робіт.

2.4. Із загального обсягу використаних бюджетних коштів, спрямованих на розвиток мінерально-сировинної бази, 16 відс. видатків державного бюджету (36,8 млн грн) протягом 2016–2018 років Держгеонадрами за погодженням з Мінприроди спрямовано на основну діяльність, тобто на видатки, які мають здійснюватися за рахунок бюджетної програми "Керівництво та управління у сфері геологічного вивчення та використання надр" (КПКВК 2404010).

2.5. Аудит також засвідчив, що з 2013 року не затверджено інструкції зі складання проектів та кошторисів на проведення геологорозвідувальних робіт.

При складанні проектів і кошторисів використовують Інструкцію по составлению проектов и смет на геологоразведочные работы (М., Министерство геологии СССР, 1986 г.) і Інструкцію о составе, порядке разработки, согласования и утверждения проектно-сметной документации на строительство скважин на нефть и газ (Министерство нефтяной промышленности СССР, М., 1986 г.), термін дії яких нормативними актами України продовжено до 2012 року, а також наказ Державного комітету природних ресурсів України від 04.10.2004 № 174 "Про затвердження нормативів накладних витрат (загальновиробничих та адміністративних) на геологорозвідувальні роботи".

Зазначені інструкції не відповідають сучасним вимогам та потребують значних змін і доповнень.

Незатвердження інструкції зі складання проектів та кошторисів на проведення геологорозвідувальних робіт призводить до порушення пункту 6 Порядку № 301 у частині складання проектно-кошторисних документів на кожний об'єкт, а також невідповідності та завищення визначених у проектно-кошторисній документації статей витрат.

3. Державний геологічний контроль здійснюють шість міжрегіональних територіальних органів Держгеонадр, що утворені 16.11.2011 за погодженням з Кабінетом Міністрів України як підрозділи апарату, а саме відділи у складі департаменту державного екологічного контролю Держгеонадр із чисельністю 28 штатних одиниць.

Також до здійснення державного геологічного контролю Держгеонадрами залучаються 47 працівників п'яти державних організацій, що належать до сфери його управління.

Закон України від 05.04.2007 № 877 "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" покладає здійснення державного нагляду (контролю) на уповноважених законом центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи. Водночас цей Закон, хоча і передбачає залучення органами державного нагляду (контролю) під час здійснення заходів контролю третіх осіб, не конкретизує їх повноважень.

Аудит засвідчив, що утворення територіальних органів Держгеонадр як структурних підрозділів апарату послабило проведення державного геологічного контролю Держгеонадрами.

З метою виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання доцільним є утворення територіальних органів Держгеонадр як юридичних осіб публічного права.

4. Держгеонадрами не забезпечено створення державного галузевого архіву у відповідності з вимогами статті 26 Закону України від 24.12.1993 № 3814-ХІІ "Про Національний архівний фонд та архівні установи", що спричинює ризики втрати геологічної інформації.

Приймання, реєстрацію, облік, державне (постійне) зберігання, аналітично-статистичне оброблення та надання у користування документів державного інформаційного геологічного фонду, що містять результати робіт з геологічного вивчення та використання надр, здійснює ДНВП "Геоінформ України", яке згідно зі статутом є державним комерційним підприємством, що не відповідає вимогам статті 26 Закону України "Про Національний архівний фонд та архівні установи".

Аудитом встановлено, що завантаженість стелажів у сховищах ДНВП "Геоінформ України" – 99,7 відс., через що у 2016–2018 роках інформація про державні баланси корисних копалин України приймалась на зберігання тільки в електронному вигляді.

У зв'язку з недостатнім фінансуванням у 2016–2018 роках роботи зі створення фонду користування інформацією ДНВП "Геоінформ України" проводились не в повному обсязі, оцифровано лише 8 відс. звітів. При цьому згідно з Положенням про порядок розпорядження геологічною інформацією, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.06.1995 № 423, геологічна інформація, створена (придбана) за кошти державного бюджету і передана до Державного інформаційного геологічного фонду, надається у користування на договірній основі. Юридичні та фізичні особи, що бажають отримати для користування геологічну інформацію, надсилають до Державного інформаційного геологічного фонду запит.

Кошти за надання геологічної інформації надходять на рахунок спеціального фонду державного бюджету за КПКВК 2504010.

Протягом 2016–2017 років і 9 місяців 2018 року від продажу геологічної інформації надійшло 74 405,6 тис. грн, що в 18,6 раза більше, ніж витрачено з державного бюджету на їх облік та збереження.

5. Мінприроди та Держгеонадрами все ще не запроваджено достатньо прозорих процедур розгляду документів щодо отримання та видачі спеціальних дозволів на користування надрами, що впливає на рівний доступ та створення конкурентних умов для суб'єктів господарювання і потребує законодавчого вирішення.

Протягом 2016–2017 років і 9 місяців 2018 року Держгеонадрами видано 383 спеціальні дозволи на користування надрами, з яких 355 (93 відс.) видано без проведення аукціону.

За видані спеціальні дозволи протягом 2016–2017 років і 9 місяців 2018 року Держгеонадрами забезпечено надходження до державного бюджету зборів у сумі 468 920,4 тис. грн, з яких 15 652,3 тис. грн (3,2 відс.) – за

результатами аукціонів і 453 267,1 тис. грн (96,8 відс.) – за надання дозволів без проведення аукціонів.

При цьому на час аудиту нормативно не врегульовано порядку укладання угоди про користування надрами та механізму повернення коштів з державного бюджету надрокористувачам, які сплатили збір за надання спеціального дозволу на користування надрами, але не отримали такого документа.

Зазначене призводить до затягування термінів видачі спеціальних дозволів і недодержання рівності прав суб'єктів господарювання під час видачі документів дозвільного характеру (стаття 3 Закону України від 06.09.2005 № 2806 "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності"). Отже, необхідно вжити додаткових заходів для посилення контролю за дотриманням термінів надання спеціальних дозволів, у тому числі заявниками.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на розвиток мінерально-сировинної бази, затвердити.

2. Про результати аудиту поінформувати Верховну Раду України.

3. Відомості про результати контрольного заходу у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України та рекомендувати:

- вжити заходів щодо:

- підготовки змін до Кодексу України про надра у частині підвищення рівня ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади, що формують та реалізують державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, зокрема щодо удосконалення:

- процедур і термінів проведення експертизи та оцінки запасів корисних копалин;

- надання/отримання (продовження строку дії, переоформлення, внесення змін, видача дубліката) спеціальних дозволів на користування надрами;

- порядку здійснення державного геологічного контролю в частині визначення: чітких критеріїв та порядку анулювання спеціальних дозволів на користування надрами; вичерпного переліку підстав для зупинення господарської діяльності з користування надрами; кореляції між порушеннями та санкціями за порушення вимог законодавства; переліку порушень, які є підставою для видачі органом державного нагляду (контролю) припису, розпорядження або іншого розпорядчого документа; способу та форми здійснення заходів державного нагляду (контролю);

- внесення змін до Загальнодержавної програми в частині:

- визначення пріоритетів державної мінерально-сировинної політики щодо використання важливих для економіки України корисних копалин;

- формування перспективних планів фінансування заходів із визначенням співвідношень державних і недержавних фінансових ресурсів;

актуалізації завдань і заходів з розвитку мінерально-сировинної бази; визначення джерел та обсягів їх фінансування, а також видів стратегічних корисних копалин, необхідних для забезпечення сталого розвитку держави та зміцнення її обороноздатності, приросту їх запасів;

визначення виконавцями заходів державних підприємств, установ та організацій, які належать до сфери управління Держгеонадр;

➤ оцінки ефективності управління об'єктами державної власності, що належать до системи управління Держгеонадр;

➤ удосконалення системи платежів за користування надрами та встановлення економічно обґрунтованого фінансового навантаження на суб'єктів надрокористування;

▪ доручити Міністерству фінансів України, Міністерству екології та природних ресурсів України і Державній службі геології та надр України з метою покращення прозорості дозвільних процедур у сфері надрокористування, забезпечення рівного доступу суб'єктам господарювання, створення конкурентних умов та інвестпривабливості галузі підготувати та надати на розгляд Кабінету Міністрів України узгоджені пропозиції з питань:

➤ внесення змін до Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.05.2011 № 615 (зі змінами), у частині:

збільшення видів корисних копалин, які передбачають надання спеціальних дозволів на користування на умовах проведення аукціону;

визначення порядку і термінів укладання угоди про умови користування надрами;

скорочення встановлених процедур і термінів надання/отримання (продовження строку дії, переоформлення, внесення змін, видача дубліката) спеціальних дозволів на користування надрами;

➤ впровадження електронної форми надання/отримання (продовження строку дії, переоформлення, внесення змін, видача дубліката) спеціального дозволу на користування надрами з можливістю здійснення онлайн-моніторингу стану надання суб'єкту господарювання адміністративних послуг через електронний кабінет;

➤ удосконалення способів реалізації повноважень щодо забезпечення геологічного контролю за користуванням надрами, у тому числі з питань дотримання умов дозволів, за якими користування надрами фактично не здійснюється, а також посилення відповідальності суб'єктів господарювання за неналежне користування або фактичне некористування надрами за отриманими дозволами.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Міністерству екології та природних ресурсів України і Державній службі геології та надр України і рекомендувати:

забезпечити посилення внутрішнього контролю та вжити заходів щодо створення в структурі Держгеонадр підрозділу з питань аудиту;

передбачити в планах роботи підрозділів (посадових осіб) з питань внутрішнього аудиту контрольні заходи щодо ефективності використання бюджетних коштів, які спрямовуються на розвиток мінерально-сировинної бази;

забезпечити затвердження інструкції зі складання проектів та кошторисів на проведення геологорозвідувальних робіт;

вжити заходів щодо пришвидшення темпів оцифрування геологічної інформації та оприлюднення її переліку;

провести інвентаризацію одержаних у результаті виконання геологорозвідувальних робіт оборотних та необоротних активів та забезпечити їх відображення в первинному бухгалтерському обліку;

підготувати та внести на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо:

- забезпечення приведення діяльності державного галузевого архіву у відповідність із вимогами Закону України "Про Національний архівний фонд та архівні установи";

- утворення територіальних органів Держгеонадр як юридичних осіб публічного права;

- внесення змін до Порядку № 301 і Порядку проведення геологорозвідувальних робіт за рахунок коштів державного бюджету, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.01.1999 № 83, у частині визначення форми акта про прийняття виконаного геологічного (технічного) завдання та дотримання вимог щодо якості геологічної інформації; порядку передачі та відображення у первинному бухгалтерському обліку інформації про отримані (створені) оборотні і необоротні активи в результаті виконання геологорозвідувальних робіт;

- внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 23.04.2014 № 117 "Про здійснення попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти" у частині здійснення попередньої 100-відсоткової оплати закупівлі геологорозвідувальних робіт.

5. Оприлюднити рішення та Звіт на офіційному веб-сайті Рахункової палати з урахуванням вимог законів України "Про Рахункову палату" і "Про доступ до публічної інформації".

6. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Богуна В. П.

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан