



## РАХУНКОВА ПАЛАТА

---

---

### РІШЕННЯ

від 27 жовтня 2020 року № 28-2

м. Київ

**Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності  
використання коштів державного бюджету, виділених на ліквідацію  
та екологічну реабілітацію території впливу гірничих робіт державного  
підприємства "Солотвинський солерудник" Тячівського району  
Закарпатської області**

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, виділених на ліквідацію та екологічну реабілітацію території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області.

За підсумками розгляду Рахункова палата

### **В С Т А Н О В И Л А:**

1. Міністерство аграрної політики та продовольства України (до 09.11.2019, далі – Мінагрополітики) та Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (з 09.11.2019 і на початок аудиту, далі – Мінекономіки) як головні розпорядники бюджетних коштів через постійні управлінські прорахунки, несвоєчасність прийняття управлінських рішень і неналежну організацію внутрішнього контролю у 2018–2019 роках та I півріччі 2020 року не забезпечили ефективного використання коштів державного бюджету за бюджетною програмою "Ліквідація та екологічна реабілітація території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області".

2. У результаті неефективної діяльності Мінагрополітики, Мінекономіки та державного підприємства "Виробнича дирекція з ліквідації Солотвинського солерудника" (далі – ДП "ВД Солерудліквідація") передбачені у техніко-економічному обґрунтуванні "Ліквідація та екологічна реабілітація території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник", схваленому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.10.2012 № 829-р,

заходи з ліквідації надзвичайної ситуації державного рівня, що виникла на державному підприємстві "Солотвинський солерудник" та у смт Солотвино, які розподілені на три черги і мали бути завершені у 2019 році, станом на 01.07.2020 виконані лише за першою чергою на 22,4 відсотка.

**3.** Внаслідок неналежного виконання першочергових заходів не забезпечено запобігання поширенню та ліквідацію надзвичайної ситуації техногенного характеру державного рівня, яка виникла 10 років тому на державному підприємстві "Солотвинський солерудник" (далі – ДП "Солотвинський солерудник") та у смт Солотвино, при цьому у 2018–2019 роках та I півріччі 2020 року кошти державного бюджету в сумі 9 177,6 тис. грн використано нерезультативно (за весь період на цілі ліквідації надзвичайної ситуації використано 142 млн грн з державного бюджету).

**3.1.** Відбулося руйнування майнового комплексу ДП "Солотвинський солерудник": із 88 виробничих будівель і споруд більшість перебуває в аварійному стані та підлягає ліквідації.

Надані до аудиту ДП "ВД Солерудліквідація" і Фондом державного майна України та встановлені під час контрольного заходу (ухвала Господарського суду Закарпатської області від 20.04.2018 у справі № 907/136/15) відомості щодо державного майна, яке перебуває на балансі ДП "Солотвинський солерудник", є суперечливими, що свідчить про ризики неналежного обліку об'єктів державної власності державного підприємства "Солотвинський солерудник" та управління ними.

**3.2.** Продовжують збільшуватися об'єми карстових провалів, зокрема у період з лютого 2009 року по серпень 2020 року – майже втричі, до 5,46 млн куб. м, при цьому в січні-серпні 2020 року – більш як на 1000 куб. метрів.

**3.3.** Інтенсивно деформується земна поверхня в зоні впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник", про що свідчать проведені Інститутом геологічних наук 25.06.2018 – 30.06.2020 дослідження щодо швидкості осідань, максимальні показники яких зафіксовано навколо шахти № 7 (94 мм/рік), на західному фланзі шахти № 8 (81 мм/рік) та східному фланзі шахти № 8 (62 мм/рік).

**3.4.** У зоні впливу небезпечних геологічних процесів перебувають житлові будинки та інфраструктурні об'єкти смт Солотвино, населення якого становить понад 8 тис. чол., зокрема, дві школи, лікарня, мережа централізованого водопостачання та водовідведення, лінія електромереж, ділянка автодороги державного значення Мукачєво – Рогатин. Спостерігається просування провальних воронок у борті Чорного Мочара до сміттєзвалища.

**3.5.** На тлі фактичної відсутності практичних заходів з ліквідації та екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник" виникли нові екологічні ризики, пов'язані, зокрема, з управлінням відходами в смт Солотвино, які потрапляють до карстових провалів, несанкціонованим відбором води з карстових провалів, а також ризики забруднення питної води в смт Солотвино та вод ріки Тиси.

**3.6.** Поза увагою залишаються питання відновлення економічного потенціалу смт Солотвино після припинення діяльності містоутворюючого

ДП "Солотвинський солерудник" та виникнення надзвичайної ситуації державного рівня, зокрема, щодо соціально-побутових проблем селища, створення робочих місць та поновлення спелеотерапії (лікування в соляних копальнях), що свідчить про відсутність єдиної загальної стратегії розв'язання наявної проблеми.

4. Упродовж тривалого часу з бюджету щороку виділяються видатки на заходи з ліквідації аварійного стану гірничого господарства Солотвинського солерудника, при цьому після руйнівних процесів обсяги таких видатків значно збільшуються, у тому числі за рахунок резервного фонду. Водночас обсяг коштів, що виділявся з державного бюджету в плановому порядку, забезпечував лише поточне функціонування одержувача бюджетних коштів ДП "ВД Солерудліквідація" та унеможлиблював виконання запланованих робіт. Отже, обсяги фінансового забезпечення заходів з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, зокрема визначених проектом "Ліквідація та екологічна реабілітація території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області, I черга" (далі – Проект, I черга), є недостатніми, а стан фінансування та використання коштів державного бюджету – незадовільним.

Так, поточна повна проектно-кошторисна вартість реалізації тільки Проекту, I черга, становить 94 049,7 тис. грн, але на 2013–2020 роки з державного бюджету за бюджетною програмою виділено 59 712,4 тис. грн (63,5 відс. потреби), з яких використано на реалізацію Проекту, I черга, 21 105,3 тис. грн (22,4 відс. поточної повної вартості).

5. Вагомим недоліком в організації діяльності з ліквідації надзвичайної ситуації, що виникла на ДП "Солотвинський солерудник" та у смт Солотвино, є недостатня координація роботи центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування й інших зацікавлених організацій, діяльність яких може забезпечити розв'язання проблеми, оскільки частина виконуваних завдань виходить за межі повноважень та компетенції Мінекономіки.

Прикладом успішного поєднання зусиль для досягнення цілей є діяльність робочої групи з питань екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник", створеної наказом Мінагрополітики від 29.12.2015 № 499, завдяки зусиллям якої залучено міжнародну технічну допомогу Європейського Союзу та здійснено оцінку ризиків і загроз на території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник", що стало підґрунтям для подальшої міжнародної співпраці із створення комплексної системи моніторингу.

6. Негативно вплинули на реалізацію у 2018–2019 роках та I півріччі 2020 року бюджетної програми "Ліквідація та екологічна реабілітація території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області" такі управлінські недоліки.

6.1. Через несвоєчасну реалізацію Проекту, I черга, порушено передбачений ним та науково обґрунтований трирічний термін будівництва визначених цим Проектом об'єктів. При цьому, незважаючи на те, що Проект, I черга,

розраховано у цінах 2012 року, а перелік обсягів робіт і технічних рішень формувався відповідно до чинної на той час нормативної бази, документ жодного разу не коригувався, як наслідок, необхідно узгодити кошторисну вартість Проєкту, I черга, з поточними цінами. Водночас заходи, які вживалися з 2018 року щодо коригування Проєкту, I черга, через постійне невчасне прийняття управлінських рішень Мінагрополітики та Мінекономіки як головними розпорядниками бюджетних коштів були нерезультативними, що створило ризики незавершення у 2020 році коригування документації і подальшого відтермінування робіт з реалізації Проєкту, I черга.

У зв'язку з тим, що Проєкт, I черга, вартістю 1 493,0 тис. грн втратив актуальність і впродовж більш як трьох років унеможливлено виконання робіт з ліквідації та екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник", зазначені кошти використано неекономно, при цьому виникла потреба в додаткових бюджетних коштах для коригування проєкту (орієнтовно, враховуючи незавершеність всіх процедур закупівель, – 5 500 тис. гривень).

**6.2.** Через допущені на етапі бюджетного планування управлінські прорахунки Мінекономіки як головного розпорядника бюджетних коштів та Мінфіну як центрального органу виконавчої влади, до завдань якого належить проведення аналізу бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, а також ефективності використання бюджетних коштів, у запланованих бюджетних призначеннях на 2020 рік не враховано пропозиції щодо здійснення видатків для коригування Проєкту, I черга, що призвело до коригування показників Державного бюджету України на 2020 рік, зокрема у частині збільшення бюджетних призначень за КПКВК 1201080 на 5 600,0 тис. грн, а також створення передумов унеможливлення впродовж майже чотирьох місяців фінансового забезпечення коригування Проєкту, I черга, як наслідок – ризики непродуктивного використання бюджетних коштів.

**6.3.** Мінагрополітики та Мінекономіки як головні розпорядники бюджетних коштів через управлінські прорахунки не забезпечили дотримання вимог пункту 6 розділу I Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № 1098 (у редакції наказу Мінфіну від 14.01.2008 № 19), зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 21.01.2003 за № 47/7368, внаслідок чого паспорт бюджетної програми затверджувався з недотриманням строків: у 2018 році – із запізненням на 26 днів, у 2019 році – на 19 днів та у 2020 році – на 6 днів.

Зазначене є порушенням бюджетного законодавства згідно з пунктом 17 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України, а також черговим чинником негативного впливу на реалізацію бюджетної програми з точки зору втрати часу та зниження ефективності управління бюджетними коштами, які через відсутність паспорта бюджетної програми тривалий час не використовувалися.

**6.4.** Внутрішній контроль головними розпорядниками бюджетних коштів (Мінагрополітики, Мінекономіки) здійснювався недостатньо ефективно,

як наслідок, не забезпечено своєчасної ідентифікації ризиків, що впливають на ефективність використання бюджетних коштів, законність, своєчасність і повноту прийняття управлінських рішень, отже – своєчасного реагування на ці ризики.

**6.5.** Через неналежний стан внутрішнього контролю впродовж двох років поспіль за бюджетною програмою у порушення вимог пункту 14 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228, не затверджувалися кошториси: Мінагрополітики – на 2019 рік, Мінекономіки – на 2019 рік (після передачі бюджетних призначень від Мінагрополітики) та на 2020 рік.

7. Мінагрополітики та Мінекономіки як головними розпорядниками бюджетних коштів через невиконання Проекту, I черга, не забезпечено у 2018–2019 роках та I півріччі 2020 року ефективного використання коштів державного бюджету, виділених на ліквідацію та екологічну реабілітацію території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник", зокрема не забезпечено результативного використання 9 177,6 тис. грн та допущено неефективне управління 8 421,1 тис. грн, а саме:

- 9 177,6 тис. грн з 2018 року використовувалися на здійснення видатків для загальновиробничих витрат з утримання об'єктів солерудника, при цьому заходи з виконання Проекту, I черга, у зв'язку з неактуальною проектно-кошторисною документацією не виконувалися, запланованих результатів не досягнуто, що свідчить про нерезультативне використання бюджетних коштів;

- 8 421,1 тис. грн не використано у 2018 і 2019 роках і повернено до державного бюджету, при цьому реалізація заходів бюджетної програми, у тому числі з коригування Проекту, I черга, щоразу відтерміновувалася на наступний бюджетний період, що свідчить про неефективне управління бюджетними коштами.

8. Рекомендації за результатами попередніх заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) Рахункової палати виконано частково. Як наслідок, вжиті заходи стали декларативними та неефективними, зокрема, належним чином не фінансувалися роботи з ліквідації надзвичайної ситуації, не впроваджено постійного комплексного еколого-геологічного моніторингу, з грудня 2013 року не вирішено питання належної експлуатації збудованого в с. Теремля Тячівського району Закарпатської області житлового комплексу для переселення мешканців смт Солотвино, які проживають у прогнозованій зоні деформації земної поверхні, а також передачі житла громадянам, а інших об'єктів їх утримувачам.

9. Правові засади ліквідації та екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт ДП "Солотвинський солерудник" загалом визначені та створюють підґрунтя для відповідної діяльності. Водночас у результаті систематизації законодавства втратили актуальність положення абзацу першого частини першої статті 3 та статті 44 Гірничого закону України від 06.10.1999 № 1127 у частині посилань на закони України "Про підприємства в Україні", "Про аварійно-

рятувальні служби", "Про цивільну оборону України" та "Про пожежну безпеку", які втратили чинність, що зумовлює ризики неоднозначного правозастосування та у зв'язку з цим потребує законодавчого врегулювання.

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, виділених на ліквідацію та екологічну реабілітацію території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області, затвердити.

2. Рішення Рахункової палати у порядку інформування надіслати Президентові України.

3. Про результати аудиту поінформувати Верховну Раду України.

4. Відомості у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінетові Міністрів України і рекомендувати:

- розробити та прийняти Стратегію екологічної та економічної реабілітації території Солотвинського солерудника та смт Солотвино Тячівського району Закарпатської області;

- вжити заходів щодо підготовки проєктів актів законодавства для удосконалення положень Гірничого закону України від 06.10.1999 № 1127 у зв'язку з втратою чинності законів України "Про підприємства в Україні", "Про аварійно-рятувальні служби", "Про цивільну оборону України" та "Про пожежну безпеку";

- розглянути питання подальшого використання житла та інфраструктурних об'єктів, які збудовано у 2013 році в с. Теремля Тячівського району Закарпатської області для переселення мешканців смт Солотвино, що проживають у прогнозованій зоні деформації земної поверхні, та до тепер використовуються частково;

- зобов'язати Міністерство розвитку громад та територій України внести до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо сприяння комплексному соціально-економічному розвитку смт Солотвино, у тому числі щодо розвитку на його території рекреаційної діяльності;

- з метою запобігання екологічним ризикам, пов'язаним з управлінням в смт Солотвино відходами, які потрапляють до карстових провалів, несанкціонованим відбором води з карстових провалів, а також ризикам забруднення питної води в смт Солотвино та вод ріки Тиси зобов'язати центральні органи виконавчої влади, до компетенції яких належить контроль за вищезазначеними процесами, встановити належний контроль за станом охорони навколишнього природного середовища.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України і рекомендувати:

- з метою поліпшення координації роботи центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування й інших зацікавлених організацій, діяльність яких може забезпечити розв'язання проблем, що виникли на державному підприємстві "Солотвинський солерудник" та в смт Солотвино, ініціювати перед Кабінетом Міністрів України створення відповідної міжвідомчої комісії під керівництвом Віцепрем'єр-міністра України;

- вжити вичерпних заходів щодо забезпечення коригування проектної документації, необхідної для подальшої належної реалізації бюджетної програми "Ліквідація та екологічна реабілітація території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник" Тячівського району Закарпатської області";

- вжити заходів щодо подальшого належного фінансового забезпечення капітальних видатків для реалізації заходів з ліквідації та екологічної реабілітації території впливу гірничих робіт державного підприємства "Солотвинський солерудник";

- забезпечити впровадження постійного комплексного еколого-геологічного моніторингу на території Солотвинського солерудника для об'єктивного встановлення масштабів поширення карстових процесів;

- вжити заходів щодо забезпечення внутрішнього контролю, спрямованого на своєчасну ідентифікацію ризиків, які впливають на ефективність використання бюджетних коштів, законність, своєчасність і повноту прийняття управлінських рішень, а також щодо своєчасного реагування на ці ризики.

6. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту оприлюднити на офіційному вебсайті Рахункової палати.

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

**Голова Рахункової палати**

**В. В. Пацкан**