



## РАХУНКОВА ПАЛАТА

---

### РІШЕННЯ

від 10 листопада 2020 року № 30-4

м. Київ

**Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності надходження та використання коштів державного бюджету, отриманих відповідно до статті 8 Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» (включаючи надходження заборгованості минулих років за цими коштами), та дохід від розміщення цих коштів у цінні папери**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності надходження та використання коштів державного бюджету, отриманих відповідно до статті 8 Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» (включаючи надходження заборгованості минулих років за цими коштами), та дохід від розміщення цих коштів у цінні папери.

За результатами розгляду Рахункова палата

### **В С Т А Н О В И Л А:**

**1. У 2018–2019 роках та за 9 місяців 2020 року центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в ядерно-промисловому комплексі (Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство енергетики та захисту довкілля України і Міністерство енергетики України, далі – Міністерство), та державним підприємством «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом» (далі – ДП «НАЕК «Енергоатом»)) не забезпечено своєчасності надходжень коштів спеціального фонду Державного бюджету України, передбачених на формування фінансового резерву для зняття з експлуатації ядерних установок, на загальну суму 2159,9 млн гривень.**

Крім того, **Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (далі – Мінекономіки) не забезпечено повернення до державного бюджету 6,7 млн грн (КПКВК 1201490 «Повернення кредитів,**

наданих у 2007 році з Державного бюджету України на реалізацію інноваційних та інвестиційних проєктів у галузях економіки, у першу чергу з впровадження передових енергозберігаючих технологій і технологій з виробництва альтернативних джерел палива», спеціальний фонд), які також є джерелом формування фінансового резерву для зняття з експлуатації ядерних установок.

Для України ядерна енергетика є стратегічно важливим елементом енергозабезпечення: сьогоdnішній і прогнозований її внесок становить майже 50 відс. електроенергії, що виробляється. **Належне функціонування атомних електростанцій – гарантія національної економічної, енергетичної, екологічної та соціальної безпеки держави.** Водночас робочий ресурс 12 атомних енергоблоків вже вичерпано. Їх буде знято з експлуатації після завершення продовженого терміну роботи, що потребуватиме значних фінансових ресурсів.

До створеного у 2004 році фінансового резерву для зняття з експлуатації ядерних установок, який формується за рахунок коштів ДП «НАЕК «Енергоатом», перерахованих до спеціального фонду державного бюджету України, станом на 01.10.2020 перераховано 5096,5 млн грн (лише 80,3 відс. запланованого обсягу). Фінансовий резерв наповнюється в обсягах, не достатніх для належного вирішення питань зняття з експлуатації ядерних установок, оскільки визначені Міністерством щорічні обсяги відрахувань до резерву ґрунтуються на застарілих макроекономічних показниках і цінах та Міністерством не коригувалися.

Питання захисту коштів фінансового резерву від інфляції, як це передбачено Законом України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки», Міністерством та Міністерством фінансів України (далі – Мінфін) також не вирішене.

**2. Чинне законодавство загалом визначає правові та організаційні засади фінансового забезпечення діяльності з припинення експлуатації та зняття з експлуатації ядерних установок, але містить окремі правові прогалини.** Прийнятим у 1995 році Законом України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» передбачено: експлуатуюча організація (оператор) відраховує кошти у фонд зняття з експлуатації ядерної установки, при цьому механізм здійснення таких відрахувань не визначено. Отже, через недосконалість законодавства ДП «НАЕК «Енергоатом» як експлуатуюча організація (оператор) відповідних відрахувань не здійснювало і формування фонду зняття з експлуатації ядерної установки не розпочато. Цю правову прогалину усунено лише через вісім років (після прийняття у 2004 році Закону України від 24.06.2004 № 1868-IV «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» (далі – Закон № 1868)).

Законом № 1868 не визначено органу державної влади, який затверджує концепцію зняття з експлуатації ядерної установки, а також параметрів, за якими визначається розмір відсотків від чистого доходу

оператора, з урахуванням яких здійснюється відрахування до фінансового резерву.

**Кабінетом Міністрів України не забезпечено належної та своєчасної реалізації положень Закону № 1868. Окремі передбачені Законом № 1868 акти затверджено Кабінетом Міністра України з недотриманням встановленого строку (на 1,5 року пізніше). Зокрема, Порядок розгляду та затвердження проекту зняття з експлуатації ядерної установки, Положення про спеціальний рахунок експлуатуючої організації (оператора), Порядок установа розміру відрахувань експлуатуючої організації (оператора) на спеціальний рахунок, Порядок утворення наглядової ради з контролю за використанням та інвестуванням коштів фінансового резерву тощо затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 27.04.2006 № 594 «Питання створення, накопичення та використання фінансового резерву для зняття з експлуатації ядерних установок» – через 1,5 року від визначеного пунктом 5 розділу IV Закону № 1868 терміну.**

**Питання розвитку атомної енергетики України не врегульовано шляхом прийняття єдиної державної цільової програми. Міністерством не забезпечено своєчасного розроблення Концепції програми розвитку ядерної енергетики (2019 рік). Робота над цим документом триває, відповідно, підготовку проекту програми не розпочато.**

**Постійні зміни у системі центральних органів виконавчої влади, що передбачали неодноразово реорганізацію (ліквідацію) центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в ядерно-промисловому комплексі (у періоді, який перевірявся, – Міненерговугілля, Мінекоенерго і Міненерго), а також зміни його керівництва негативно впливали на послідовне виконання завдань з формування фінансового резерву.**

**3. Концепцію зняття з експлуатації діючих атомних електростанцій України затверджено наказом Мінпаливенерго від 12.05.2004 № 249. З 01.01.2016 діє її нова редакція, затверджена наказом Міненерговугілля від 10.12.2015 № 798.**

**У чинній на час аудиту Концепції загальні витрати на зняття з експлуатації усіх енергоблоків становлять 42754,5 млн грн, а щорічні відрахування оператора на формування фінансового резерву – по 785,4 млн гривень.**

**Визначені у концепціях показники розвитку ядерно-промислового комплексу та розрахунки ґрунтувались на застарілих макроекономічних показниках та цінах. Як наслідок, обидві концепції на момент їх затвердження були неактуальними у частині вартості заходів зі зняття з експлуатації енергоблоків. Так, у Концепції зняття з експлуатації діючих атомних електростанцій України, затвердженій наказом Міненерговугілля від 10.12.2015 № 798, вартість робіт, товарів та матеріалів розраховано у цінах 2012 року. На момент затвердження Концепції (10.12.2015) офіційний курс гривні до долара США порівняно з базовим 2012 роком збільшився майже**

втричі (2,86 рази). Отже, **розрахований у цій Концепції розмір відрахувань на формування фінансового резерву (784,5 млн грн на рік) на момент аудиту не міг забезпечити накопичення достатнього обсягу коштів.**

**Міністерством не забезпечено належної та своєчасної актуалізації положень Концепцій, а щорічний обсяг відрахувань до фінансового резерву не коригувався і не відповідав фактичній потребі. За таких умов обсяг щорічних відрахувань на формування фінансового резерву не забезпечував накопичення достатнього обсягу коштів.**

Вимоги концепцій в частині визначення розміру відрахувань у фіксованій сумі не відповідають вимогам Порядку установаження розміру відрахувань експлуатуючої організації (оператора) на спеціальний рахунок, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.04.2006 № 594 «Питання створення, накопичення та використання фінансового резерву для зняття з експлуатації ядерних установок», згідно з якими розмір відрахувань є розрахунковою величиною, яка залежить від чистого доходу ДП «НАЕК «Енергоатом».

**4. Міністерство під час роботи над проєктами державного бюджету залучало ДП «НАЕК «Енергоатом» до підготовки прогнозних розрахунків надходжень до держбюджету, але підприємство надавало пропозиції за відсутності реальних розрахунків і пропонувало визначати відповідний показник згідно з даними концепцій: до 01.01.2016 – у розмірі 283,4 млн грн щороку, з 01.01.2017 – 785,4 млн грн щороку.**

При цьому планування ДП «НАЕК «Енергоатом» і Міністерством надходжень до державного бюджету на формування фінансового резерву здійснювалося без урахування вимог статті 7 Закону № 1868 в частині визначення розміру цих відрахувань у відсотках від чистого доходу ДП «НАЕК «Енергоатом», отриманого від реалізації електроенергії.

**Через неналежний контроль Міністерства ДП «НАЕК «Енергоатом» несвоєчасно та не в повному обсязі перераховувало кошти до державного бюджету на формування фінансового резерву. Як наслідок, заборгованість ДП «НАЕК «Енергоатом» з початку формування фінансового резерву (2005 рік) і станом на 01.10.2020 – 1249,6 млн гривень.**

З 01.01.2016 набрала чинності Концепція зняття з експлуатації діючих атомних електростанцій України, затверджена наказом Міненерговугілля від 10.12.2015 № 798, яка визначила щорічний обсяг відрахувань коштів до фінансового резерву в сумі 785,4 млн гривень. Проте відрахування оператором коштів до державного бюджету у 2016 році здійснювалося в розмірі, передбаченому попередньою Концепцією, – 283,4 млн гривень. **Міністерство не ініціювало внесення змін до закону про державний бюджет на 2016 рік щодо визначення нового обсягу відрахувань. Як наслідок, до держбюджету на формування фінансового резерву у 2016 році не надійшло 502,0 млн гривень.**

ДП «НАЕК «Енергоатом» за відсутності контролю Міністерства систематично порушувало вимоги частини шостої статті 8 Закону № 1868

щодо періодичності та обсягів перерахування коштів до державного бюджету на формування фінансового резерву. Так, у 2008 та 2015 роках підприємством не забезпечено належного та в повному обсязі перерахування коштів на формування фінансового резерву. Як наслідок, за 2008 рік утворено заборгованість за надходженнями до доходів державного бюджету за кодом 24063100 «Кошти, отримані відповідно до статті 8 Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» (включаючи надходження заборгованості минулих років за цими коштами), та дохід від розміщення цих коштів у цінні папери відповідно до статті 9 цього ж Закону України» у сумі 93,73 млн грн, яку не погашено. Заборгованість за 2015 рік у сумі 17,8 млн грн погашено ДП «НАЕК «Енергоатом» у 2016 році.

У 2007 і 2009 роках перерахувань на формування фінансового резерву ДП «НАЕК «Енергоатом» не здійснювало взагалі. Отже, до державного бюджету за кодом 24063100 не надійшло 566,8 млн гривень. Заборгованість у цій сумі ДП «НАЕК «Енергоатом» не погашено. Дієвих заходів щодо погашення заборгованості Міністерство не вживало.

У 2018 році ДП «НАЕК «Енергоатом» перерахування не здійснювало 8 місяців; у 2019 році – 10 місяців; у 2020 році (станом на 01.10.2020) – 8 місяців. При цьому за 2018 рік з належного до перерахування річного обсягу коштів ДП «НАЕК «Енергоатом» до фінансового резерву не перераховано 458,15 млн грн (фактично сплачено у 2019 році), а за 2019 рік – 323,75 млн грн (фактично сплачено у 2020 році). Заборгованість за відповідними перерахуваннями до фінансового резерву за 9 місяців 2020 року становила 589,05 млн гривень.

У порушення вимог статті 12 Закону № 1868 ДП «НАЕК «Енергоатом» не оприлюднює в засобах масової інформації і не видає в порядку, встановленому законом, річного звіту та щоквартальної інформації щодо функціонування спеціального рахунку.

**5. Міністерством у порушення вимог підпункту 1 пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 106 «Деякі питання ведення обліку податків, зборів, платежів та інших доходів бюджету» у 2018–2019 роках та за 9 місяців 2020 року не забезпечено постійного контролю за правильністю та своєчасністю надходження до державного бюджету платежів за кодом бюджетної класифікації доходів 24063100 «Кошти, отримані відповідно до статті 8 Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» (включаючи надходження заборгованості минулих років за цими коштами), та дохід від розміщення цих коштів у цінні папери відповідно до статті 9 цього ж Закону України» на загальну суму 2159,9 млн гривень.**

У 2018 році до спеціального фонду державного бюджету не надійшло 458,15 млн грн (сплачені у січні 2019 року); у 2019 році – 323,750 млн грн (сплачені у січні 2020 року); за 9 місяців 2020 року – 589,05 млн гривень. Міністерство володіло інформацією про несвоєчасне та не в повному обсязі

перерахування ДП «НАЕК «Енергоатом» коштів фінансового резерву до державного бюджету, але жодних заходів щодо усунення підприємством порушень вимог Закону № 1868 не вживало.

Статтею 9 Закону № 1868 визначено, що з метою захисту коштів фінансового резерву від інфляції та отримання додаткового джерела його формування кошти фінансового резерву можуть розміщуватися у цінні папери, які емітуються державою. Міністерством та Мінфіном не вирішено питання захисту коштів фінансового резерву від інфляції, як наслідок, відповідно до зробленого Рахунковою палатою розрахунку загальна сума коштів фінансового резерву, яка за весь час його формування сплачена оператором (станом на 01.10.2020) і становить 5096,5 млн грн, у доларовому еквіваленті знецінилася у два рази.

Міністерство неодноразово зверталось до Мінфіну щодо придбання облігацій внутрішньої державної позики (далі – ОВДП) у межах суми коштів фінансового резерву. Зокрема, при формуванні проєктів законів про Державний бюджет України на 2018, 2019, 2020 та 2021 роки Міністерство разом з бюджетними запитами надавало Мінфіну пропозиції щодо необхідності передбачення в додатку 3 «Розподіл видатків Державного бюджету України» окремої бюджетної програми з придбання Міністерством ОВДП. Мінфіном пропозиції не враховано, що унеможливило придбання Міністерством ОВДП, відповідно, кошти фінансового резерву знецінювалися внаслідок інфляційних процесів.

Рахунковою палатою зроблено розрахунок потенційного доходу від придбання державних цінних паперів у вигляді ОВДП за рахунок коштів фінансового резерву (за умови, що така діяльність була забезпечена Міністерством). Ці розрахунки свідчать, що Міністерство, купуючи ОВДП з терміном обігу понад п'ять років з 2011 року, на початок 2020 року могло отримати 563,5 млн грн додаткового доходу, тобто могли бути створені умови для поповнення в майбутньому фінансового резерву на 11,81 відсотка.

У порушення вимог статті 11 Закону № 1868 форму річного звіту про надходження і використання коштів фінансового резерву, який повинен складатися оператором і надаватися центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику в ядерно-промисловому комплексі, Міністерством не розроблено.

У створеному в травні 2020 року Міненерго триває побудова системи внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту. Внутрішні аудити з питань надходження та використання коштів фінансового резерву у періоді, який перевірявся, не проводилися.

**6. У продовж 2018–2019 років та 9 місяців 2020 року Мінекономіки не забезпечило своєчасності і повноти надходжень коштів спеціального фонду Державного бюджету України, отриманих від повернення кредитів, наданих у 2007 році з Державного бюджету України на реалізацію інноваційних та інвестиційних проєктів у галузях економіки, як наслідок,**

**фінансовий резерв зменшено на 6,75 млн гривень. Повернення до державного бюджету 6,75 млн грн вже неможливе. Ці кошти як джерело наповнення фінансового резерву втрачено.**

**Мінекономіки з 2015 року визначено відповідальним за повернення кредитів до державного бюджету за КПКВК 1201490 «Повернення кредитів, наданих у 2007 році з Державного бюджету України на реалізацію інноваційних та інвестиційних проєктів у галузях економіки, у першу чергу з впровадження передових енергозберігаючих технологій і технологій з виробництва альтернативних джерел палива» у сумі 6,75 млн грн (спеціальний фонд). Мінекономіки, яке знало, що повернути кредити від позичальників неможливо у зв'язку з їх ліквідацією, при формуванні державного бюджету на 2020 рік запланувало повернення коштів, отже, викривило реальну інформацію про наповнення дохідної частини держбюджету, зокрема за спеціальним фондом на суму 6,75 млн грн (кошти фінансового резерву).**

**7. Діяльність Кабінету Міністрів України щодо забезпечення контролю за коштами фінансового резерву є неналежною. Наглядову раду із здійснення контролю за використанням та інвестуванням коштів фінансового резерву, призначеного для зняття з експлуатації діючих енергоблоків атомних електростанцій, утворено Кабінетом Міністрів України лише у 2014 році, тобто через 10 років після визначення такої вимоги у Законі України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» та через 6,5 років після набрання чинності Законом України від 03.08.2006 № 70-V «Про внесення змін до Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» щодо формування фінансового резерву», яким така вимога була викладена у новій редакції.**

**Наглядову раду сформовано із семи посадових осіб, зокрема представників Міненерговугілля (голова Наглядової ради), Мінфіну, Мінекономрозвитку, Держатомрегулювання, ДП «НАЕК «Енергоатом», НКРЕКП. Наглядова рада функціонувала тільки 4,5 років і проводила засідання нерегулярно. У періоді, який перевірявся, проведено лише два засідання, останнє – у березні 2019 року, оскільки через постійні кадрові зміни в органах державної влади із семи членів Наглядової ради на своїх посадах залишилися двоє. Кабінет Міністрів України зволікає з призначенням нових членів Наглядової ради.**

**Наглядова рада жодного разу не порушувала питання обґрунтованості та своєчасності відрахувань до фінансового резерву, погашення заборгованості оператора за внесками до фінансового резерву тощо.**

**Звітування про діяльність здійснювалося не Наглядовою радою, а Міністерством. Щороку Уряду надсилалася коротка інформація та копії протоколів засідань Наглядової ради, при цьому рекомендації з удосконалення законодавства щодо використання коштів фінансового резерву не надавалися.**

**За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата**

## В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності надходження та використання коштів державного бюджету, отриманих відповідно до статті 8 Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» (включаючи надходження заборгованості минулих років за цими коштами), та дохід від розміщення цих коштів у цінні папери затвердити.

2. Інформацію про результати аудиту ефективності надходження та використання коштів державного бюджету, отриманих відповідно до статті 8 Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» (включаючи надходження заборгованості минулих років за цими коштами), та дохід від розміщення цих коштів у цінні папери надіслати Верховній Раді України та рекомендувати розглянути її на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань енергетики та житлово-комунальних послуг.

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

- прискорити розроблення довгострокової програми розвитку атомної енергетики України;

- забезпечити призначення керівництва ДП «НАЕК «Енергоатом»;

- забезпечити формування нового складу наглядової ради із здійснення контролю за використанням та інвестуванням коштів фінансового резерву, призначеного для зняття з експлуатації діючих енергоблоків атомних електростанцій;

- доручити Міністерству енергетики України вирішити питання погашення заборгованості ДП «НАЕК «Енергоатом» на формування фінансового резерву, у тому числі за 2007–2009 роки;

- доручити Міністерству енергетики України та Міністерству фінансів України вирішити у короткі терміни питання захисту від знецінення внаслідок інфляційних процесів коштів фінансового резерву, призначеного для зняття з експлуатації діючих енергоблоків атомних електростанцій;

- забезпечити актуалізацію власних рішень, спрямованих на реалізацію Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки».

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

- забезпечити перегляд Концепції зняття з експлуатації діючих атомних електростанцій України, затвердженої наказом Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 10.12.2015 № 798, та визначити актуальні показники вартості заходів зняття з експлуатації ядерних установок, а також щорічних відрахувань до фінансового резерву і механізми їх коригування залежно від показників діяльності ДП «НАЕК «Енергоатом». Врегулювати питання контролю за формуванням фінансового резерву;

- посилити контроль та забезпечити своєчасність надходження до



державного бюджету платежів за кодом бюджетної класифікації доходів 24063100 «Кошти, отримані відповідно до статті 8 Закону України «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки» (включаючи надходження заборгованості минулих років за цими коштами), та дохід від розміщення цих коштів у цінні папери відповідно до статті 9 цього ж Закону України»;

- вжити заходів щодо належного ведення обліку коштів фінансового резерву, у тому числі розробити форму річного звіту про надходження і використання коштів фінансового резерву, який повинен складатися оператором і надаватися центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику в ядерно-промисловому комплексі;

- вирішити питання погашення заборгованості ДП «НАЕК «Енергоатом» на формування фінансового резерву, у тому числі за 2007–2009 роки;

- вжити заходів щодо усунення виявлених аудитором недоліків і порушень;

- інформувати Рахункову палату про стан виконання рекомендацій.

**5.** Оприлюднити рішення і Звіт на офіційному вебсайті Рахункової палати.

**6.** Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Яремчука І. М.

**Голова Рахункової палати**

**В. В. Пацкан**