



Рахункова палата

ЗАТВЕРДЖЕНО
Рішення Рахункової палати
30.01.2024 № 3-2

АУДИТ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА ЕНЕРГЕТИКИ УКРАЇНИ ЩОДО РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ ВУГІЛЬНОЇ ГАЛУЗІ:

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ, ПЛАНУВАННЯ ТА КОНТРОЛЮ

/Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерству енергетики України на реструктуризацію вугільної галузі/

Відповідальний:
член Рахункової палати
Ігор ЯРЕМЧУК

Київ
rp.gov.ua

Вступне слово

23 червня 2022 року Україна набула статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу. Отже, наша держава має конкретні зобов'язання з підготовки до вступу в Європейську спільноту, зокрема щодо застосування управлінських підходів, гармонізованих із міжнародними стандартами.

Співробітництво згідно із статтею 339 Угоди про асоціацію передбачає, що сторони обмінюються інформацією і досвідом, а також надають відповідну підтримку процесу регуляторних реформ, який включає реструктуризацію вугільного сектору, з урахуванням регіонального та соціального впливу.

При цьому результат і суспільна значущість ефективної реструктуризації вугільної галузі – це насамперед забезпечення добробуту працівників вугледобувних підприємств та їх сімей, а споживачів – чистою енергією.

Міненерго відповідає за формування державної політики у вугільно-промисловому комплексі та є головним виконавцем визначених стратегічних цілей і завдань.

Таким чином, для забезпечення розвитку країни та добробуту громадян необхідно оцінити інституційну спроможність Міненерго ефективно формувати і здійснювати державну політику з реструктуризації вугільної галузі.

Аудит засвідчив, що Міненерго не розробило та не подало на затвердження Уряду державної цільової програми

реформування вугільно-промислової галузі, тобто чітко не сформувало цілей, очікуваних результатів, запланованих заходів державної політики.

Вугільна галузь залишається найбільш проблемною сферою економіки країни: державні підприємства переважно збиткові і стрімко скорочують обсяги видобутку вугілля, надані бюджетні кошти не забезпечили їх фінансового оздоровлення.

Крім того, поглиблює проблеми вугільної галузі збройна агресія Російської Федерації. Отже, гарантуванням енергетичної безпеки держави є реструктуризація вугільної галузі з урахуванням сучасних реалій.

Дякую всім, хто брав участь у проведенні аудиту, а також об'єктам контролю за співпрацю та надання інформації.

Вдячний колегам і експертам проєкту ЄС «Зміцнення потенціалу зовнішнього аудиту відповідно до міжнародних стандартів в Україні» (EU4ACU).

Аудит проведено із застосуванням методології проведення аудиту ефективності, яка базується на Міжнародних стандартах вищих органів аудиту, зокрема, ISSAI 100, ISSAI 300, ISSAI 3000, GUID 3910.

*З повагою
член Рахункової палати
Ігор ЯРЕМЧУК*

ЗМІСТ

1. РЕЗЮМЕ ДЛЯ КЕРІВНИЦТВА	4
2. ВСТУП.....	6
3. ЯК ВІДСУТНІСТЬ ОНОВЛЕНИХ НОРМАТИВНИХ АКТІВ, НЕВИКОНАНІ ПРОГРАМИ ТА НЕНАЛЕЖНЕ ПЛАНУВАННЯ ГАЛЬМУЮТЬ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЮ ВУГІЛЬНОЇ ГАЛУЗІ	9
4. НАСКІЛЬКИ МІНЕНЕРГО ЗДАТНО ЗАБЕЗПЕЧИТИ ЕФЕКТИВНЕ УПРАВЛІННЯ ВУГЛЕДОБУВНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ ТА МОНІТОРИНГ ЇХ ДІЯЛЬНОСТІ.....	19
5. РЕКОМЕНДАЦІЇ	32
6. ІНФОРМАЦІЯ ПРО АУДИТ	32
7. СПИСОК СКОРОЧЕНЬ	35
8. ДОДАТКИ.....	37

1. РЕЗЮМЕ ДЛЯ КЕРІВНИЦТВА

Мета цього аудиту – оцінити ефективність і результативність діяльності Міненерго у 2021–2022 роках та I півріччі 2023 року із реструктуризації вугільної галузі.

Для висвітлення мети застосовано підхід, що орієнтується на оцінку запровадженої в Міненерго системи діяльності щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у вугільно-промисловому комплексі, зокрема заходів з реструктуризації вугільної галузі.

Аудит засвідчив: вугільна галузь в Україні є важливою складовою паливно-енергетичного комплексу країни, а її стабільне функціонування на сьогодні неможливе без системної та послідовної, зокрема і фінансової, державної підтримки. Водночас темпи реформування галузі на засадах ринкової економіки тривалий час не відповідали вимогам часу. Додатково поглиблює проблеми галузі збройна агресія Російської Федерації проти України. Як наслідок, фінансовий стан державних вугледобувних підприємств погіршується.

Короткий зміст аудиторських висновків щодо реструктуризації вугільної галузі України: аудит вугільної галузі України виявив критичні проблеми, які перешкоджають її ефективній реструктуризації та адаптації до нових економічних і геополітичних умов. Застарілі нормативні документи, відсутність сучасних програмних орієнтирів, невиконані попередні програми, запізнілі реформи та неналежне планування майбутніх заходів.

Нормативна база та програмне підґрунтя: неналежне сучасне правове регулювання є перешкодою для реструктуризації. Єдиний нормативно-правовий акт на рівні Уряду, що окреслює мету та заходи з реструктуризації вугільної галузі, – Постанова про реструктуризацію (прийнята у 2002 році, тобто понад 20 років тому). Таку попередню державну програму, як «Українське вугілля», реалізовано лише частково. Наслідок – незабезпечення результативного реформування галузі. Отже, невирішеними залишаються системні проблеми вугледобувної галузі.

Виклики Економічної стратегії та фінансування: вплив Економічної стратегії послаблюється через незабезпечення Міністерством розроблення проекту Державної програми реформування вугільної галузі. Енергетична стратегія 2050 (чинна з квітня 2023 року) не передбачає конкретних заходів, ресурсів, виконавців, які мають бути задіяні у реформуванні вугільної галузі, що поглиблює невизначеність. Постійне недофінансування, нерегулярне надання бюджетних асигнувань, а також зовнішні чинники ускладнюють процес реструктуризації.

Відсутність ринку вугільної продукції та зосередженість на бюджеті: через відсутність реального ринку вугільної продукції для державних вугледобувних підприємств протягом двох десятиліть, збитки цих підприємств мають відшкодовуватися за рахунок державного бюджету. Бюджетна програма

«Реструктуризація», передусім, спрямована компенсувати витрати підприємств на заробітну плату шахтарів і не впливає на реформування вугільної галузі.

Недоліки у формуванні та реалізації бюджетних програм: бюджетне планування та фінансування не орієнтовано на конкретний результат і не забезпечує комплексної реформи галузі, а фінансування за бюджетною програмою «Реструктуризація» задовольняє лише 33 відс. потреб. Зміни в держбюджеті, зокрема скорочення на 50 відс. фінансування бюджетної програми «Ліквідація шахт», призводять до відтермінування закриття збиткових шахт.

Організаційні проблеми Міненерго: неспрямованість на результат, дублювання окремих повноважень та неоднозначність керівної ролі негативно впливають на ефективність прийняття рішень. Через нерезультативне виконання стратегічних і фінансових планів державних вугледобувних підприємств управління ними здійснюється неефективно; постійні зміни керівників, неналежні внутрішній контроль та управління ризиками створюють загрози для ефективного управління вугледобувними підприємствами.

Неефективність моніторингу та управління фінансами: неналежне оброблення інформації є перешкодою для своєчасного прийняття рішень у Міненерго. На точність планування впливають методичні недоліки і проблеми у прогнозуванні техніко-економічних показників діяльності вугледобувних підприємств та обсягів бюджетного фінансування. Результати єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності свідчать про негативні тенденції, зокрема про збільшення чистих фінансових втрат окремих підприємств і значну заборгованість.

Недосконалість системи внутрішнього контролю, низький рівень виконання рекомендацій Рахункової палати та внутрішнього аудиту: попередні аудити Рахункової палати з цього питання та внутрішні аудити Міненерго засвідчили неефективність і низький рівень коригувальних заходів з усунення недоліків та порушень. Виявлені факти відволікання коштів і структурні проблеми вказують на неефективність управління вугледобувними підприємствами. Українська вугільна галузь потребує негайних стратегічних реформ, спрямованих на усунення законодавчих прогалин, впровадження програм її реформування, подолання фінансових проблем та організаційної неефективності, для забезпечення сталої реструктуризації та адаптації до сучасних економічних і геополітичних умов.

Міненерго необхідно терміново вжити трансформаційних заходів щодо дієвого реформування і забезпечення беззбиткової діяльності державних підприємств вугільної галузі. Серед основних рекомендацій Міненерго – оновлення законодавчої бази, пришвидшення розроблення проєкту концепції реформування вугільної галузі та відповідної комплексної державної програми; визначення пріоритетів поетапної реалізації Енергостратегії 2050; сприяння розвитку ринку вугілля для зменшення фінансового навантаження на державний бюджет; забезпечення стабільності персоналу та посилення внутрішнього контролю.

2. ВСТУП

Вугільна галузь в Україні є невід’ємною та важливою складовою паливно-енергетичного комплексу і протягом тривалого часу була базовою галуззю економіки країни. Так, у 1991 році Україна мала 276 шахт державної форми власності, які видобували 193 млн т вугілля та забезпечували роботою 740 тис. осіб.

При цьому від моменту здобуття Україною незалежності спостерігається стабільна стагнація вугільної галузі, а державний сегмент галузі належить до найбільш проблемних сфер економіки країни, оскільки є збитковим через низькі техніко-економічні показники діяльності, зокрема внаслідок перевищення собівартості вугільної продукції над її ринковою ціною. Шахтний фонд застарів, оскільки не здійснюються інвестиції в його оновлення. Галузь потребує постійної та значної фінансової підтримки держави. Необхідно вирішити і соціальні питання, які виникають у зв’язку із закриттям шахт і зменшенням потреби в трудових ресурсах. Потребують уваги також екологічні проблеми (забруднення повітря, зміна геологічного, гідрологічного та гідрохімічного режимів територій, на яких розташовані вугледобувні підприємства).

Зобов’язання нашої країни щодо скорочення викидів парникових газів, переходу від викопного палива до відновлювальних джерел енергії, зокрема скорочення виробництва електроенергії з вугілля, вимагають структурних змін у вугледобувній галузі.

Однак, незважаючи на вжиття певних заходів і значну фінансову підтримку держави протягом двох десятиліть, деградація вугільної галузі лише посилюється: поступово втрачається її значення як однієї з галузей, що забезпечує енергетичну безпеку держави. У 2021 році загалом видобуто 29,4 млн т вугілля, з яких державними шахтами – тільки 2,9 млн т (додаток 1). Основний обсяг вугільної продукції державних шахт (майже 80 відс.) використовується для потреб ПАТ «Центренерго» (акціонер – держава). Так, державні шахти реалізують близько 20 відс. продукції безпосередньо ПАТ «Центренерго», ще майже 60 відс. – ДП «Укрвугілля», яке є основним постачальником вугілля ПАТ «Центренерго».

Серед головних причин незадовільного стану вугільної галузі – незабезпечення системного підходу до реалізації відповідної державної політики. Отже, необхідно оцінити інституційний потенціал Міненерго як органу, відповідального за формування та реалізацію державної політики у вугільно-промисловому комплексі, зокрема заходів із реструктуризації вугільної галузі.

Зазначене здійснюється шляхом насамперед дослідження діяльності Міненерго із забезпечення формулювання цілей державної політики у вугільно-промисловому комплексі, зокрема заходів із реструктуризації вугільної галузі; визначення завдань і механізмів їх досягнення; наявності чіткого розподілу повноважень, дієвості й відкритості управлінських процедур, підконтрольності відомчих рішень і відповідальності за їх прийняття та виконання.

Передбачається отримати впевненість у тому, що Міненерго має достатньо повноважень та ресурсів (організаційні, кадрові, фінансові тощо) для ефективної реалізації державної політики у вугільно-промисловому комплексі, зокрема заходів із реструктуризації вугільної галузі; оцінити ефективність діяльності Міненерго щодо управління вугледобувними підприємствами, регулювання процесу прогнозування техніко-економічних показників їх діяльності; здійснення моніторингу використання бюджетних коштів, реалізації заходів, визначених програмними документами.

У результатах аудиту зацікавлені Президент України (для визначення пріоритетів проведення реформ і зміцнення потенціалу держави); Уряд (для визначення шляхів вирішення проблемних питань функціонування галузі, спрямування і координації заходів з реформування галузі); Міненерго (для визначення конкретних заходів з поліпшення діяльності). Працівники вугледобувних підприємств зацікавлені в справедливій реформі, оскільки від цього залежить добробут їх та членів їхніх сімей, а також громадянське суспільство для здійснення контролю за діяльністю влади.

Суттєвість аудиту: ефективна діяльність Міненерго та його інституційна спроможність мають важливе значення для забезпечення формування та реалізації державної політики у вугільно-промисловому комплексі в частині заходів із реструктуризації вугільної галузі. Системна та планомірна реструктуризація вугільної галузі, з одного боку, тісно пов'язана із забезпеченням енергетичної та екологічної безпеки країни, дотриманням міжнародних зобов'язань та угод, з іншого – із своєчасним і комплексним зменшенням негативних економічних, фінансових та соціальних впливів на розвиток вугільних регіонів і діяльність вугільних підприємств.

Підстава для здійснення аудиту: плани роботи Рахункової палати на 2023 та 2024 роки, доручення на виконання повноважень члена Рахункової палати та забезпечення здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) від 14.06.2023 № 02-47.

Мета аудиту: оцінка ефективності та результативності діяльності Міненерго у 2021–2022 роках та I півріччі 2023 року з реструктуризації вугільної галузі.

Предмет аудиту: діяльність Міненерго із забезпечення формування та реалізації державної політики у вугільно-промисловому комплексі, зокрема заходів із реструктуризації вугільної галузі.

Ключові проблеми, визначені на етапі попереднього дослідження

З'ясовано, що питанням реструктуризації вугільної галузі приділяється увага на рівні рішень Президента України та Уряду, при цьому не сформовано та не запроваджено цілісної, послідовної та ефективної системи нормативно-правових актів та програмних документів, спрямованих на врегулювання питання реструктуризації вугільної галузі.

Положенням про Міненерго встановлено: Міністерство забезпечує формування та реалізує державну політику, зокрема, у вугільно-промисловому комплексі. При цьому Міненерго протягом тривалого часу не забезпечило розроблення державної цільової програми реформування вугільної галузі.

Стан реагування Міненерго на рекомендації, надані Рахунковою палатою за результатами попереднього аудиту, проведеного у 2019 році, є незадовільним, оскільки заходи щодо усунення недоліків і порушень за результатами попереднього аудиту (на виконання рішення Рахункової палати від 12.11.2019 № 32-2) були неефективними. З 10 рекомендацій Рахункової палати Міненерго виконало лише 2, втратили актуальність 5, не реалізовано 3 рекомендації (привести у відповідність із вимогами чинного законодавства Методичні рекомендації та Галузеві рекомендації; прискорити заходи із передачі вугледобувними підприємствами об'єктів соціальної інфраструктури місцевим органам виконавчої влади; забезпечити створення дієвої системи внутрішнього контролю в апараті Міністерства та на підприємствах, що належать до сфери управління Міненерго).

Як наслідок, проблемні питання щодо ефективного функціонування державних вугледобувних підприємств не вирішено, що негативно впливає на використання бюджетних коштів.

Необхідно зважати на відсутність державної цільової програми реформування вугільної галузі, в якій мали бути визначені цілі та результати, у тому числі з реструктуризації вугільної галузі. З огляду на це при здійсненні аудиту ефективності передбачено застосовувати підхід, орієнтований на запроваджену у 2021–2022 роках та I півріччі 2023 року систему діяльності Міненерго, що має забезпечувати формування та реалізацію державної політики у вугільно-промисловому комплексі, зокрема заходів із реструктуризації вугільної галузі.

Ідентифіковано ризики:

невизначення на рівні галузевих програмних і планових документів цілей, заходів, ресурсів, виконавців, строків, очікуваних результатів із реструктуризації вугільної галузі;

неналежних організації та контролю за формуванням і реалізацією заходів із реструктуризації вугільної галузі через постійні зміни структури апарату Міненерго;

відсутності окремих елементів внутрішнього контролю в Міненерго, що спричиняє неврахування їх посадовими особами та створює умови для недотримання такими особами вимог нормативно-правових актів;

суттєвих змін у роботі Міненерго та підприємств, що належать до сфери його управління, внаслідок повномасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України, а також позиції Міненерго щодо завершення розроблення програмного документа лише після припинення активних бойових дій і скасування воєнного стану.

3. ЯК ВІДСУТНІСТЬ ОНОВЛЕНИХ НОРМАТИВНИХ АКТІВ, НЕВИКОНАНІ ПРОГРАМИ ТА НЕНАЛЕЖНЕ ПЛАНУВАННЯ ГАЛЬМУЮТЬ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЮ ВУГІЛЬНОЇ ГАЛУЗІ

Вугільна галузь в Україні є важливою складовою вугільно-промислового комплексу країни, а її стабільне функціонування на сьогодні неможливе без системної та послідовної, зокрема і фінансової державної підтримки. Водночас темпи реформування галузі на засадах ринкової економіки тривалий час не відповідали вимогам часу. Додатково поглиблює проблеми галузі збройна агресія Російської Федерації проти України. Як наслідок, фінансовий стан державних вугледобувних підприємств погіршується.

Міненерго як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у вугільно-промисловому комплексі не забезпечило розроблення цілісної системи нормативно-правових актів і програмних документів із реструктуризації вугільної галузі. У результаті реалізація Міненерго заходів щодо реструктуризації здійснюється неефективно.

Проблеми під час планування та визначення цілей реструктуризації вугільної галузі призводять до недоліків у виконанні бюджетних програм.

Залежність діяльності вугледобувних підприємств від державних коштів, а також обмежене фінансування перешкоджають комплексній реформі, ускладнюють та уповільнюють закриття неперспективних вугледобувних підприємств.

РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ

Нормативна база

Нормативно-правовий акт, що визначає суть реструктуризації вугільної галузі, – постанова 2002 року.

Суть реструктуризації, зокрема мету та перелік заходів, визначає прийнята у 2002 році Постанова про реструктуризацію, а саме її пункт сьомий, який за понад 20 років не актуалізовано.

Реструктуризація вугільної промисловості згідно з пунктом 7 Постанови про реструктуризацію – це здійснення комплексу організаційно-господарських, фінансово-економічних, правових, технічних та соціальних заходів, спрямованих на зміну структури і управління галуззю та форм власності з метою поліпшення фінансового стану підприємств, збільшення обсягів випуску конкурентоспроможної продукції, підвищення ефективності виробництва, а також закриття і ліквідацію підприємств на підставі техніко-економічного обґрунтування з обов'язковим вирішенням в установленому порядку технічних, соціальних, екологічних та інших питань, передбачених у проектах ліквідації.

Попередні програми, стратегічні документи

Огляд програми «Українське вугілля» (2001–2010 роки)

Єдиною державною програмою, що мала забезпечити підвищення ефективності роботи підприємств вугільної галузі, була програма «Українське вугілля» (2001–2010 роки), виконання якої передбачало реалізацію комплексу заходів, зокрема, щодо фінансового оздоровлення підприємств галузі, підвищення рівня безпеки та охорони праці шахтарів, вирішення соціальних та екологічних проблем, а також надання державної підтримки вугледобувним підприємствам на собівартість вугільної продукції за рахунок коштів державного бюджету.

Програму «Українське вугілля» виконано частково, через що основні проблеми вугільної галузі не вирішено. Незважаючи на це, після закінчення терміну дії зазначеної програми інших державних програм, спрямованих на вирішення проблем вугільної галузі, не затверджено.

Огляд Концепції реформування вугільної галузі (2017–2020)

Лише у 2017 році Уряд схвалив Концепцію реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року¹, при цьому план заходів з її реалізації затверджено Урядом тільки на 2017 рік. Відповідно, Концепцію повною мірою не реалізовано, передбачені планом заходів з її реалізації окремі нормативно-правові акти не прийнято. Після завершення терміну дії Концепції іншого програмного документа Міненерго не розроблено.

Критичний аналіз довгострокових енергетичних стратегій: недосягнуті та неоднозначні цілі реструктуризації вугільної галузі

У періоді, що перевірявся, система програмних документів, у яких визначались цілі та окремі заходи з реструктуризації вугільної галузі, включала лише довгострокові стратегічні документи: до 21.04.2023 – Енергостратегія 2035, з 21.04.2023 – Енергостратегія 2050.

Реалізацію Енергостратегії 2035 передбачалось здійснювати у три етапи:

- I етап (до 2020 року) – створити ринок вугільної продукції;
- II етап (з 2021 по 2025 роки) – завершити програму реформування галузі;
- III етап (з 2021 по 2030 рік) – досягти конкурентних та прозорих умов функціонування вугільного сектору.

Водночас ключові цілі визначалися тільки для I-го етапу (до 2020 року), зокрема:

- оптимізація структури вугледобувних та інших державних підприємств вугільної галузі, покращення економічних та технічних показників діяльності, скорочення та ліквідація регулювання та дотування операційної діяльності вугледобувних та вуглепереробних підприємств;

¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 733-р «Про схвалення Концепції реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року».

- розвиток необхідної інфраструктури для посилення спроможності України забезпечувати обсяги експортно-імпорتنих операцій з вугільною продукцією.

Ключові цілі для II-го та III-го етапів у Енергостратегії 2035 не визначались, їх передбачалося деталізувати у програмі розвитку вугільної галузі.

На II-му етапі впровадження Енергостратегії 2035 (до 2025 року) у вугільному секторі планувалося завершити програми реформування галузі, в тому числі державних вугільних шахт. Передбачалися такі заходи:

- приватизація перспективних державних шахт, підготовчі заходи щодо яких виконано протягом першого етапу;
- оптимізація економічних та технічних показників діяльності, скорочення та ліквідація регулювання та дотування операційної діяльності вугледобувних та вуглепереробних підприємств після реінтеграції окремих районів Донецької та Луганської областей, які є тимчасово окупованими;
- ліквідація/консервація неефективних шахт з виконанням планів пом'якшення соціальних та екологічних наслідків щодо кожного підприємства;
- реалізація програм соціальної реконверсії регіонів закриття шахт;
- досягнення рівня видобутку вугілля, який забезпечить споживачів енергетичного вугілля переважно паливом національного видобутку.

На III-му етапі (до 2035 року), спрямованому на інноваційний розвиток сектору і будівництво нової генерації, у вугільному секторі мали відбутися:

- максимізація ефективності виробництва для власних потреб України;
- завершення заходів із соціальної реконверсії регіонів та населених пунктів, де проведено закриття шахт.

Припинення реалізації Енергостратегії 2035

З метою реалізації Енергостратегії 2035 на I-му етапі (до 2020 року) розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06 червня 2018 р. № 497-р «Про затвердження плану заходів з реалізації етапу «Реформування енергетичного сектору (до 2020 року)» Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» визначено 15 заходів для вугільного сектору. У 2021 році Міненерго прозвітувало про виконання тільки чотирьох заходів, решта 11 перебувала на різних стадіях виконання. Так, Міненерго звітувало про виконання заходів щодо:

- реалізації проєктів ліквідації окремих збиткових державних шахт;
- залучення міжнародної допомоги для пом'якшення соціальних та екологічних наслідків ліквідації вугільних шахт та соціальної реконверсії регіонів закриття шахт;
- забезпечення власного видобутку вугілля не менше, ніж рівень покриття власних потреб у вугіллі для виробництва електричної та теплової енергії;

- застосування принципу імпортного паритету в разі виникнення дефіциту вугілля власного видобутку до моменту повного запровадження нового ринку електричної енергії (прийнято відповідні нормативно-правові акти).

З 2021 року Міненерго на власний розсуд припинило формування планів з реалізації Енергостратегії 2035 та моніторинг стану її реалізації, у тому числі стану виконання незавершених 11 заходів реалізації I-го етапу Енергостратегії 2035.

План заходів з виконання II-го етапу Енергостратегії 2035 Міненерго не розроблявся та Урядом не затверджувався.

Фактично, виконання Енергостратегії 2035 припинилось після I-го етапу (після 2020 року), ключові цілі для II-го та III-го етапів її реалізації, у тому числі для вугільного сектору, не визначались і не деталізувалися, зокрема у програмі розвитку вугільної галузі.

Міненерго пояснює зазначене, зокрема, зосередженням своєї роботи на підготовці проєкту Концепції реформування вугільної галузі, розроблення якої передбачено Указом Президента України від 08 листопада 2019 р. № 837/2019 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави».

Цим Указом Кабінет Міністрів України зобов'язано «вжити заходів в економічній, фінансовій та енергетичній сферах шляхом розроблення та затвердження до 30.04.2020 концепції реформування вугільної галузі та плану заходів щодо її реалізації», передбачивши, зокрема, здійснення підготовчих заходів та проведення приватизації перспективних вугільних шахт, реструктуризації (консервації) безперспективних вугільних шахт.

Міненерго: зусилля, виклики та відкликання проєкту реформ

З 2020 року Міненерго проводилася робота з розроблення проєкту рішення Уряду «Про схвалення Концепції реформування вугільної галузі та затвердження плану заходів з її реалізації», узгодження його з усіма зацікавленими сторонами та подання наприкінці 2020 року на розгляд Кабінету Міністрів України.

На початку 2021 року Міненерго відкликло проєкт на доопрацювання, а надалі переформатувало його в проєкт Концепції Державної цільової програми реформування вугільної галузі. Однак Міненерго так і не завершило роботу над цим документом.

Офіційна позиція Міненерго полягає в тому, що завершення розроблення проєкту Концепції Державної цільової програми реформування вугільної галузі можливе лише після припинення активних бойових дій та відміни воєнного стану.

Оцінка впливу Економічної стратегії на реструктуризацію вугільної галузі та невиконані завдання Міненерго

З 2021 року засади для розроблення міністерствами планів заходів, проєктів програмних і стратегічних документів визначено затвердженою Урядом у 2021 році Економічною стратегією, заходи з реалізації якої мали включатись до планів діяльності Кабінету Міністрів України. Окремі заходи з реструктуризації

вугільної галузі включено до планів пріоритетних дій Уряду на 2021 та на 2023 роки. Так, Планом пріоритетних дій Уряду на 2021 рік передбачено розроблення Міненерго до листопада 2021 року проєкту Державної програми реформування вугільної галузі, але Міністерство це завдання не виконало, оскільки законодавством встановлено, що програма розробляється на підставі схваленої Урядом концепції програми.

Енергостратегія 2050: цілі та виклики, невизначеність конкретних заходів, ресурсів та планів реструктуризації вугільної галузі

З 21.04.2023 діє Енергостратегія 2050, стратегічною ціллю якої у вугільній галузі є максимальне скорочення використання вугілля в енергетичному секторі. В Енергостратегії 2050 задекларовано наміри України відмовитись від використання вугілля до 2035 року з урахуванням усіх питань енергетичної безпеки, оскільки значна частина теплової генерації залежить від вугілля. Конкретних заходів, ресурсів, виконавців, строків, очікуваних результатів із реструктуризації вугільної галузі Енергостратегією 2050 не визначено.

У встановлений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2023 р. № 373-р «Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2050 року» тримісячний строк і на момент аудиту план заходів з реалізації Енергостратегії 2050 Міненерго не розроблено, а отже, Урядом не затверджено. Відповідно, не визначено заходів із реструктуризації вугільної галузі, конкретизованих за виконавцями, строками та очікуваними результатами.

Оцінка бюджетних програм та їх впливу на реструктуризацію вугільної галузі

Оскільки за 20 років ринок вугільної продукції не створено, одна з головних причин збитковості державних вугледобувних підприємств – збут вугільної продукції за цінами, які нижчі її собівартості.

Фінансування з державного бюджету вугледобувної галузі мало допомогти вугледобувним підприємствам покращити свій фінансовий стан шляхом компенсації витрат із заробітної плати, забезпечити їх технічне переоснащення, а також здійснення заходів із закриття і ліквідації неперспективних підприємств.

Бюджетна програма щодо питань реструктуризації вугільної галузі в різні періоди мала різні назви, але головною її метою було відшкодування витрат вугледобувних підприємств на заробітну плату шахтарям. Державні кошти виділялися Міненерго на підставі розрахованих вугледобувними підприємствами прогнозованих збитків від виробництва товарної вугільної продукції, які мали визначатися з урахуванням галузевої специфіки та методології.

У 2021–2022 роках і I півріччі 2023 року фінансування заходів, визначених Постановою про реструктуризацію, Міненерго здійснювалося за бюджетними програмами «Реструктуризація» та «Ліквідація шахт». Крім того, у 2021 році на

погашення заборгованості із заробітної плати шахтарів виділялися кошти за бюджетною програмою «Резервний фонд» (300,0 млн гривень).

Міненерго щороку в бюджетних запитах за бюджетною програмою «Реструктуризація» зверталось до Мінфіну щодо виділення фінансування на капітальні видатки для технічного переоснащення шахт у зв'язку із значною зношеністю основних засобів. Обґрунтування потреби в коштах здійснювалося на підставі розрахунків вугледобувних підприємств і Міненерго.

Сума затверджених державним бюджетом видатків на 2021–2023 роки за бюджетною програмою «Реструктуризація» становила 9345,9 млн грн (лише 33 відс. розрахованої Міненерго потреби). Потребу не забезпечено здебільшого через неврахування розрахованих Міненерго капітальних видатків на технічне переоснащення шахт. За бюджетною програмою «Ліквідація шахт» затверджено видатки в сумі 2567,8 млн грн (89 відс. потреби).

Аудит засвідчив, що після затвердження видатків державного бюджету планування та фінансування Міненерго за зазначеними бюджетними програмами здійснювалися лише для підтримки існуючого стану вугледобувних підприємств, а не з метою реформування вугільної галузі для поліпшення фінансового стану підприємств, збільшення обсягів випуску конкурентоспроможної продукції, підвищення ефективності виробництва.

Для бюджетної програми «Реструктуризація» Міненерго визначило цілі, завдання та напрями, пов'язані з виплатою заробітної плати шахтарям, утриманням об'єкта незавершеного будівництва та поверненням раніше виділених коштів з резервного фонду до державного бюджету. Крім того, були визначені відповідні результативні показники, які, однак, не характеризували процесу досягнення цілей державної політики щодо здійснення комплексних заходів із реструктуризації вугільної галузі.

Мета бюджетної програми «Ліквідація шахт» – формування та реалізація програми реформування вугільної галузі, але результативні показники бюджетної програми не висвітлюють найважливіших аспектів і тенденцій цього процесу, не акцентують уваги на економічному значенні реформування.

На 2021–2022 роки та I півріччя 2023 року для Міненерго за бюджетними програмами «Реструктуризація» і «Ліквідація шахт» використано фінансування в загальній сумі 10186,6 млн грн (додаток 2), при цьому фінансування за програмою «Реструктуризація» забезпечує лише 33 відс. потреб.

За бюджетною програмою «Реструктуризація» з державного бюджету використано 9158,5 млн грн, які спрямовано (додаток 3) на виплату шахтарям 11 вугледобувних підприємств заробітної плати з нарахуваннями, утримання об'єкта незавершеного будівництва «Будівництво шахти № 10 «Нововолинська» ДП «Волиньвугілля» та повернення п'ятьма вугледобувними підприємствами до державного бюджету в I півріччі 2023 року коштів, виділених у 2018–2019 роках із резервного фонду для погашення Міненерго заборгованості з виплати заробітної плати шахтарям (302,0 млн гривень).

За бюджетною програмою «Ліквідація шахт» з державного бюджету використано 1028,1 млн грн на підготовку до ліквідації (додаток 4), ліквідацію державних вугледобувних підприємств, утримання водовідливних комплексів та оплату послуг з розроблення техніко-економічних обґрунтувань щодо недоцільності подальшої експлуатації вугледобувних підприємств.

Через зміни до держбюджету на 2021–2022 роки затверджене фінансування бюджетної програми «Ліквідація шахт» зменшено майже вдвічі – з 1032,5 млн грн щороку до 560,6 млн грн у 2021 році та 503,0 млн грн у 2022 році. При цьому видатки за бюджетною програмою «Реструктуризація» у 2021 році збільшено на 48 відс. (1,5 млрд гривень).

У липні 2022 році внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України (окупація територій) за бюджетною програмою «Реструктуризація» припинено фінансування чотирьох державних вугледобувних підприємств, але це не вплинуло на загальний рівень фінансування за програмою: кошти перерозподілені Міненерго між іншими державними вугледобувними підприємствами.

Рис. 1 відображає стан планування та використання бюджетних коштів за бюджетними програмами «Реструктуризація» та «Ліквідація шахт» за періодами, зміну їх обсягу після прийняття управлінських рішень.

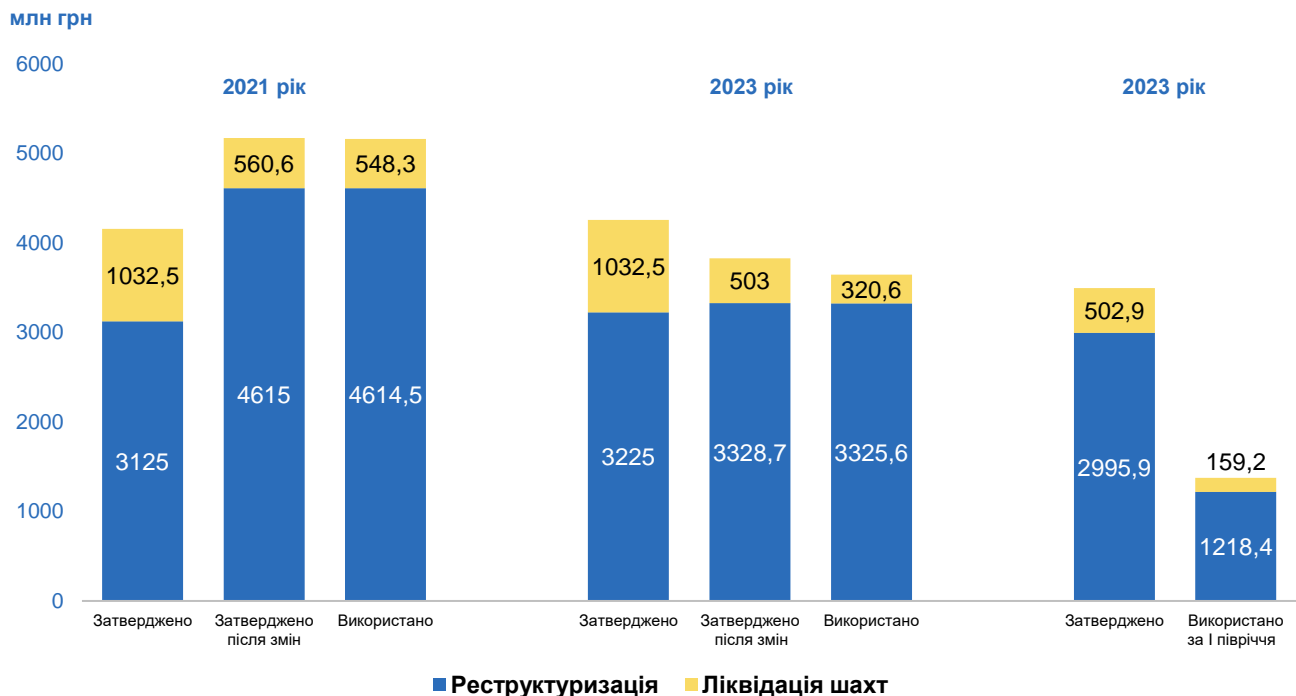


Рис. 1. Стан планування та використання бюджетних коштів за бюджетними програмами «Реструктуризація» та «Ліквідація шахт»

Через зменшення річного фінансування бюджетної програми «Ліквідація шахт» у 2021–2022 роках не завершено робіт з ліквідації, виникли відхилення від термінів виконання заходів, запланованих у проєктах ліквідації кількох вугільних

підприємств. Тривала підготовка до ліквідації шахти, а також фінансові і операційні проблеми свідчать про перешкоди, які виникли під час виконання бюджетної програми.

Крім того, збройна агресія Російської Федерації унеможливило виконання робіт і заходів з ліквідації, спричинила призупинення розроблення техніко-економічних обґрунтувань проєктними інститутами. Як наслідок, у 2022 році освоєно 64 відс. запланованого бюджетного фінансування.

Звіти про виконання бюджетної програми «Ліквідація шахт» на 2021–2022 роки підтверджують, що скорочення видатків і збройна агресія негативно вплинули на заплановані заходи з реструктуризації вугільної галузі, зокрема на ліквідацію вугледобувних підприємств. Прогнозовані результативні показники затрат і продукту не виконано:

- у зв'язку з неможливістю здійснювати оплату за розроблення та експертизу проєктів ліквідації шахт не завершено заходів з підготовки до ліквідації державних підприємств «Шахта ім. Д. С. Коротченка», «Шахта «Зарічна», «Шахта № 1 «Нововолинська»;
- внаслідок недофінансування державного підприємства «Об'єднана компанія «Укрвуглереструктуризація» не завершено робіт за проєктами з ліквідації шахт «Верболозівська» компанії «Олександріввугілля», «Родинська» підприємства «Мирноградвугілля», «Шахта № 1 «Нововолинська» об'єднання «Укрзахідвугілля»;
- через проблеми з оплатою робіт з розроблення техніко-економічних обґрунтувань щодо недоцільності подальшої експлуатації шахт «Піонер» і «Білицька» державного підприємства «Добропіллявугілля-видобуток» Міненерго не затверджено таких обґрунтувань.

Скорочення фінансування також негативно вплинуло на своєчасне завершення реорганізації шахти № 9 «Нововолинська» ДП «Волиньвугілля»: відтерміновано на чотири місяці підготовку до ліквідації. Наслідок – 15,3 млн грн непродуктивних витрат (заробітна плата, податки).

Відповідно до рішення Уряду, ухваленого вісім років тому, шахта «Зарічна» залишається на перехідній стадії до ліквідації, підготовка до якої розпочалася в червні 2019 року, тільки за період аудиту здійснено 19,2 млн грн непродуктивних витрат (заробітна плата, податки, комунальні платежі, охорона тощо).

Підготовка до ліквідації шахти ім. Д. С. Коротченка тривала 15 років, при цьому за два з половиною роки непродуктивно витрачено 9,6 млн грн (заробітна плата, податки, комунальні платежі, охорона тощо).

Зазначене свідчить про труднощі та проблеми в процесі ліквідації вугледобувних підприємств у межах бюджетної програми.

ВИСНОВКИ: виклики та нездійснені реформи вугільної галузі

Аудит виявив системні проблеми, що унеможливлюють ефективну реструктуризацію вугільної галузі. Застаріла нормативна база, невизначення сучасних програмних орієнтирів, невиконана попередня програма, неналежне планування заходів – все це перешкоджає адаптації галузі до сучасних економічних і геополітичних умов.

Застаріла нормативна база: нормативно-правовим актом на рівні Уряду, що визначає суть реструктуризації вугільної галузі, зокрема її мету та перелік заходів, є прийнята у 2002 році Постанова про реструктуризацію, що за понад 20 років не актуалізована. Внаслідок нерозроблення нормативно-правового забезпечення на державному рівні процес реструктуризації вугільної галузі є неефективним.

Попередня програма: Програму «Українське вугілля» (2001–2010), спрямовану на підвищення ефективності діяльності вугледобувних підприємств, було реалізовано лише частково, ключові проблеми галузі не вирішено. Після завершення терміну дії цієї програми (2010 рік) інших державних програм з цього питання не затверджено, наслідок – постійна збитковість державних підприємств вугільної галузі.

Незатвердження державних програм: Концепцію реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року не реалізовано.

Міненерго не розробило Державної програми реформування вугільної галузі, що нівелює досягнення Економічної стратегії (2021), а також гальмує процес реструктуризації.

Недоліки впровадження Енергостратегії 2035: Міненерго не забезпечило ефективної реалізації Енергостратегії 2035 у частині реформування вугільної галузі. У 2021 році Міненерго прозвітувало про виконання тільки 4 із 15 запланованих заходів з реалізації I-го етапу «Реформування енергетичного сектору» (до 2020 року) Енергостратегії 2035, решта 11 заходів перебувала на різних стадіях виконання. Моніторинг і планування Енергостратегії 2035 припинено після 2020 року, а ключові цілі для II-го та III-го етапів її реалізації, у тому числі для вугільного сектору, не визначались і не деталізувалися, зокрема у програмі розвитку вугільної галузі.

Енергостратегія 2050: Енергетичною стратегією 2050 передбачено мінімізувати використання вугілля до 2035 року. При цьому не визначено конкретних заходів із реструктуризації вугільної галузі, ресурсів щодо їх виконання. Через нерозроблення Міненерго та неподання на затвердження Уряду плану заходів з реалізації Енергостратегії 2050 темпи реструктуризації вугільної галузі уповільнюються.

Аудит засвідчив значні виклики, що супроводжують процес реструктуризації вугільної галузі: фінансові труднощі, незабезпечення потреби в бюджетних асигнуваннях і збройна агресія Російської Федерації. Зазначене вказує на необхідність стратегічних і цілеспрямованих реформ для забезпечення сталої та ефективної реструктуризації галузі.

Вплив відсутності ринку вугільної продукції: оскільки реальний ринок вугільної продукції для державних вугледобувних підприємств протягом двох десятиліть не створено, збитки цих підприємств продовжують відшкодовуватися за рахунок державного бюджету. Залишається невирішеною проблема збуту вугільної продукції державних вугледобувних підприємств за цінами, що нижчі її собівартості.

Політика системного «проїдання» бюджетних коштів замість їх спрямування на комплексну реструктуризацію: незважаючи на численні зміни назв бюджетних програм, бюджетне фінансування, яке насамперед мало на меті проведення комплексної реформи вугільної галузі, щороку планувалось на забезпечення виплат заборгованості із заробітної плати шахтарів.

Цілі бюджетної програми «Реструктуризація» – виплата заборгованості із заробітної плати, утримання об'єкта незавершеного будівництва та повернення коштів до резервного фонду держбюджету. Результативні показники прогресу реструктуризації вугільної галузі не визначено.

Низький рівень фактичного покриття запланованих видатків призводив до накопичення проблем у галузі: за бюджетною програмою «Реструктуризація» протягом 2021–2023 років передбачено 9345,9 млн грн бюджетних коштів, що становило лише 33 відс. потреб; за бюджетною програмою «Ліквідація шахт» – 2567,8 млн грн (89 відс. потреби).

У зв'язку із змінами в державному бюджеті скорочено майже на 50 відс. річне бюджетне фінансування бюджетної програми «Ліквідація шахт», що спричинило відтермінування реалізації запланованих проектів з ліквідації шахт. Водночас збройна агресія Російської Федерації ще більше ускладнила процес виконання таких проектів.

Негативні наслідки і недосягнені показники: у звітах про виконання бюджетної програми «Реструктуризація» за 2021–2022 роки зазначається про негативний вплив від скорочення фінансування та збройної агресії на заплановані заходи з реструктуризації. Невиконані результативні показники свідчать про зволікання з реалізацією проектів з ліквідації шахт через неналежний рівень фінансування заходів з ліквідації, а також розроблення об'єктів.

Специфічні проблеми при ліквідації шахт: через зменшення фінансування своєчасно не завершено заходів з реорганізації шахти № 9 «Нововолинська», що призвело до відтермінування виконання рішень Міненерго і непродуктивних витрат. Процес підготовки до ліквідації шахт «Зарічна» та «Шахта ім. Д. С. Коротченка» є надто тривалим, наслідок – непродуктивні витрати.

4. НАСКІЛЬКИ МІНЕНЕРГО ЗДАТНО ЗАБЕЗПЕЧИТИ ЕФЕКТИВНЕ УПРАВЛІННЯ ВУГЛЕДОБУВНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ ТА МОНІТОРИНГ ЇХ ДІЯЛЬНОСТІ

Законодавство визначає Міненерго головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, відповідальним за забезпечення формування та реалізацію державної політики у вугільно-промисловому комплексі, а також надає йому достатньо повноважень для виконання цього завдання.

При цьому Міненерго не вирішило окремих організаційних проблем управління, зокрема щодо формування необхідного адміністративного ресурсу та управління державними вугледобувними підприємствами. Дублювання повноважень керівного складу Міненерго ускладнювало процес прийняття ефективних рішень та здійснення контролю за їх виконанням.

Незважаючи на запровадження процедури моніторингу діяльності державних вугледобувних підприємств за багатьма напрямками, недоліки при здійсненні моніторингу, зволікання з адаптацією методології прогнозування показників і непослідовний розподіл бюджетних коштів унеможливають достовірну оцінку фінансово-господарського стану і поліпшення діяльності державних вугледобувних підприємств.

РЕЗУЛЬТАТИ АУДИТУ

Дублювання повноважень керівного складу Міненерго із реструктуризації вугільної галузі

Положенням про Міненерго передбачено, що Міністерство:

- розробляє закони та інші нормативно-правові акти з питань, що належать до його компетенції (підпункт 2 пункту 4);
- затверджує стратегічні плани розвитку та річні фінансові плани державних підприємств, що належать до сфери його управління (підпункти 28, 33 пункту 4);
- забезпечує здійснення внутрішнього контролю в межах статутних повноважень на підприємствах сфери його управління (підпункт 34 пункту 4).

Крім того, Положенням про Міненерго передбачено, що Міністр енергетики призначає та звільняє керівників підприємств, що належать до сфери управління Міненерго (підпункт 22 пункту 10).

Для ефективного виконання повноважень із реструктуризації вугільної галузі у вугільно-промисловому комплексі в організаційній структурі Міненерго утворено спеціальні підрозділи зі стандартизованими завданнями та функціями (рис. 2).

Встановлено, що у періоді, що досліджувався, зазначені на рис. 2 структурні підрозділи були укомплектовані фахівцями на достатньому рівні для належного виконання повноважень Міненерго із забезпечення реструктуризації вугільної галузі.



Рис. 2 Повноваження та основні структурні підрозділи Мініенерго, задіяні у реструктуризації вугільної галузі та здійсненні контролю за управлінням цим процесом

При цьому розподіл повноважень між керівництвом Міністерства (Міністр, заступники Міністра, державний секретар) передбачав дублювання повноважень щодо координації діяльності структурних підрозділів за різними напрямками, у тому числі з реструктуризації вугільної галузі. Зазначене призвело до нечіткого розподілу обов'язків, що негативно впливає на ефективне прийняття рішень і контроль. Крім того, з 6 грудня 2021 року до 1 липня 2023 року Уряд не призначав профільного заступника Міністра, який мав відповідати за діяльність вугільної галузі. Згідно зі схемою взаємозамінності, визначеною у розподілі повноважень, обов'язки цього заступника Міністра повинен був виконувати перший заступник Міністра, до основних обов'язків якого належить координація діяльності щодо зміцнення та реалізації державної політики в електроенергетиці, ядерно-енергетичному та атомно-промисловому комплексах, а також відбір інвестиційних проектів у паливно-енергетичному комплексі з державною підтримкою для реалізації в реальному секторі економіки.

Як наслідок – належне виконання Мініенерго низки повноважень, що спричинило неефективне управління вугледобувними підприємствами.

Незатвердження стратегічних планів розвитку державних підприємств – це невизначеність стратегічних напрямів діяльності та заходів для їх досягнення

Основним стратегічним документом, який визначає перспективи розвитку державного підприємства та очікувані показники, конкретизовані за термінами та відповідними заходами, є стратегічний план розвитку підприємства.

Затвердження стратегічних планів розвитку державних підприємств, що належать до сфери управління Мініенерго, здійснює Мініенерго (підпункт 28 пункту 4 Положення про Мініенерго).

У 2021–2022 роках і I півріччі 2023 року проекти стратегічних планів розвитку подавали на затвердження до Міненерго 10 державних підприємств, деякі – від двох до чотирьох разів. Міненерго затвердило стратегічний план розвитку лише ДП «Добропіллявугілля-видобуток», при цьому на 2022–2026 роки. Через незабезпечення належного контролю за виконанням Директоратом стратегічного планування та європейської інтеграції повноважень із підготовки стратегічних планів зазначених підприємств, проекти планів 9 підприємств Міненерго або не розглядалися, або повернені на доопрацювання. Заходи із завершення роботи з їх підготовки не здійснювались. Як наслідок, підприємства працювали за невизначеності стратегічних напрямів діяльності та заходів для їх досягнення.

Несвоєчасне затвердження і коригування фінансових планів: штучні проблеми фінансового забезпечення

Фінансовий план – основний плановий документ державного комерційного підприємства, відповідно до якого підприємство отримує доходи і здійснює видатки, визначає обсяг і спрямування коштів для виконання своїх функцій протягом року згідно з установчими документами.

Фінансовий план підлягає затвердженню до 1 вересня року, що передуює плановому (стаття 75 Господарського кодексу України). Затвердження фінансових планів державних підприємств, що належать до сфери управління Міненерго, забезпечує Міненерго (підпункт 33 пункту 4 Положення про Міненерго).

Міненерго щороку затверджувало фінансові плани вугледобувних підприємств з недотриманням строку, встановленого статтею 75 Господарського кодексу України, більш як на 5 місяців (на 2021 рік: ДП «Шахта ім. Сургая» – на 5 місяців 8 к. д. пізніше, ДП «Волиньвугілля» – на 6 місяців; на 2022 рік: ДП «Добропіллявугілля-видобуток» – на 5 місяців 8 к. д., ДП «Мирноградвугілля» – на 7 місяців пізніше; на 2023 рік: ДП «Торецьквугілля» – на 6 місяців, ДП «Вугільна компанія «Краснолиманська» – на 7 місяців 9 к. д. пізніше).

За поясненнями Міненерго, терміни затвердження фінансових планів порушувалися через дотаційну специфіку діяльності державних вугледобувних підприємств. Проекти фінансових планів складаються лише після отримання державними вугледобувними підприємствами від Міненерго планових обсягів їх бюджетних асигнувань.

Внаслідок несвоєчасного затвердження фінансових планів усі державні вугледобувні підприємства тривалий час протягом року здійснювали діяльність за відсутності визначених в установленому порядку джерел їх фінансування. Крім того, ці підприємства були обмежені у здійсненні витрат, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 03 жовтня 2012 р. № 899 «Про порядок здійснення витрат суб'єктами господарювання державного сектору економіки у разі незатвердження (непогодження) річних фінансових планів у встановленому порядку», зокрема на капітальні інвестиції (за винятком випадків, рішення щодо яких прийнято Урядом).

Коригування затверджених фінансових планів здійснювалось Міненерго з порушенням вимог пункту 8 Порядку про фінплани, згідно з яким зміни до таких планів можуть уноситися не більше двох разів протягом календарного року та не можуть уноситись у періоди, календарний строк яких закінчився. Так, Міненерго у 2021–2022 роках тричі затверджувало зміни до фінансового плану ДП «Волиньвугілля», ДП «Львіввугілля» на 2021 рік – чотири рази, при цьому востаннє – у січні 2022 року.

Порушення вимог пункту 8 Порядку про фінплани свідчить про неналежне планування фінансово-економічних показників діяльності вугледобувних підприємств та недостатню обґрунтованість їх визначення.

Неефективна кадрова політика: нестабільність менеджменту підприємств, розпорошення відповідальності

На підприємствах, що належать до сфери управління Міненерго, виконання управлінських рішень Міністерства забезпечують їх керівники.

Призначення на посаду і звільнення з посади керівників здійснює Міністр енергетики (підпункт 22 пункту 10 Положення про Міненерго).

У разі призначення керівника вугледобувного підприємства на постійній основі Міненерго укладає з ним контракт, у якому визначає зобов'язання керівника забезпечити покращення фінансово-господарської діяльності підприємства та мотиваційні заохочення Міненерго для їх виконання.

Так, за контрактом керівник підприємства зобов'язується забезпечити виконання показників ефективності використання державного майна і прибутку, а також майнового стану підприємства згідно з додатком до контракту; звітувати Міненерго щокварталу про результати виконання показників, передбачених контрактом, а в разі невиконання передбачених контрактом показників разом із звітом подавати також пояснення щодо причин їх невиконання.

Встановлено, що на постійній основі згідно з укладеними з Міненерго контрактами працювали керівники лише ДП «Торецьквугілля», ДП «Волиньвугілля», ДП «Вугільна компанія «Краснолиманська», при цьому керівник останнього підприємства періодично перебував в судових процесах, тому Міненерго не доводило до нього передбачених контрактом показників ефективності використання державного майна, прибутку, майнового стану підприємства.

Кожного другого тимчасово призначеного керівника вугледобувних підприємств Міненерго було змінено тричі і більше: ДП «Шахта ім. М.С. Сургая», АТ «Лисичанськвугілля» та ДП «Південнодонбаське № 1» – тричі; ДП «Волиньвугілля» та ДП «Шахта № 9 «Нововолинська» – чотири рази; ДП «Добропільвугілля-видобуток» – п'ять разів.

Як наслідок, переважна більшість вугледобувних підприємств працювала за нестабільного менеджменту і розпорошеної відповідальності між тимчасовими керівниками.

Недоліки внутрішнього контролю та невжиття антикорупційних заходів: ризики для Міненерго

Підпунктом 34 пункту 4 Положення про Міненерго визначено: Міненерго в межах повноважень, передбачених законом, забезпечує організацію внутрішнього контролю та його здійснення на підприємствах, що належать до сфери його управління.

Згідно із звітами Міненерго до Мінфіну про стан організації та здійснення в Міністерстві внутрішнього контролю за 2021 та 2022 роки, в Міненерго не ідентифіковано основних ризиків у діяльності, що могли негативно вплинути на виконання основних завдань, досягнення стратегічних цілей і ключових показників їх ефективності.

Внутрішня оцінка результативності системи внутрішнього контролю не здійснювалась, управління ризиками не було складовою процесу ухвалення Міненерго управлінських рішень. Крім того, у 2021–2022 роках та I півріччі 2023 року Міненерго не затверджувало антикорупційної програми. Як наслідок, заходи із запобігання корупції не визначено, що створило ризики зловживань посадовими особами можливостями, пов'язаними із займаною посадою.

Неефективність моніторингу та фінансового управління вугледобувними підприємствами Міненерго: критичний аналіз

Міненерго для реалізації функції управління вугледобувними підприємствами, що належать до сфери його управління, запроваджено збір прогнозованих і фактичних техніко-економічних показників діяльності цих підприємств, галузевих оперативних та звітних даних про собівартість вугільної продукції, показників, які застосовуються для оцінки результатів фінансово-господарської діяльності (рис. 3).

Водночас інформація, яку збирало Міненерго, належним чином не опрацьовувалась, як наслідок, не була реальним підґрунтям для прийняття ефективних і своєчасних управлінських рішень.

Методичне забезпечення формування більшості показників, зазначених на рис. 3, передбачає здійснення значної кількості взаємопов'язаних розрахунків. При цьому в Міненерго не застосовуються автоматизовані процеси та процедури, пов'язані з його діяльністю з реструктуризації вугільної галузі.

Зазначене унеможливорює якісну обробку інформації про фінансово-виробничу діяльність підприємств, прийняття ефективних управлінських рішень.

Враховуючи значний обсяг інформації про діяльність вугледобувних підприємств, яку запитує та опрацьовує Міненерго, для її обробки та релевантної інтерпретації необхідно запровадити автоматизовані процеси і процедури.

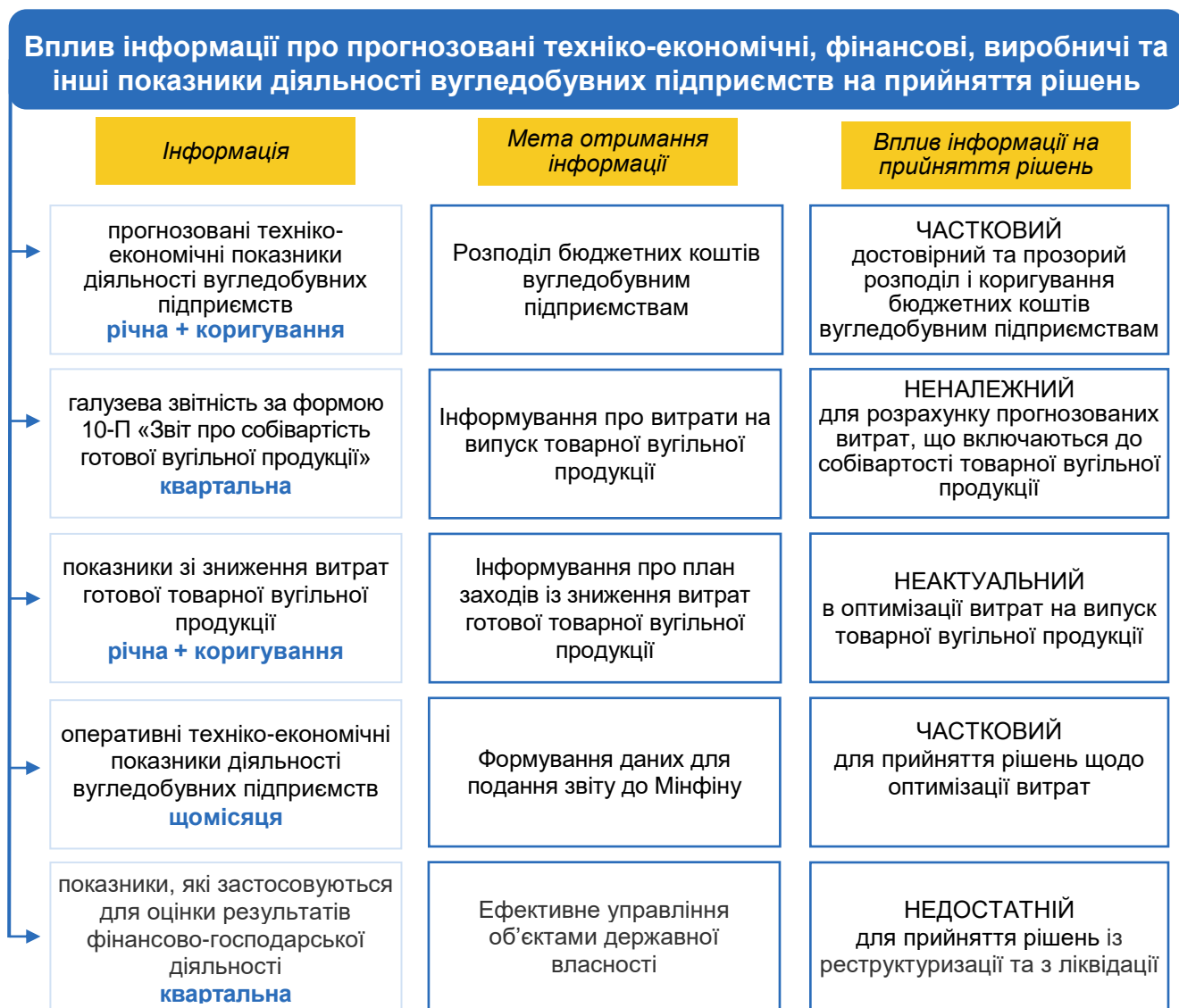


Рис. 3. Вплив інформації про прогнозовані техніко-економічні, фінансові, виробничі та інші показники діяльності вугледобувних підприємств на прийняття рішень Міненерго

Розбіжності та неефективність розподілу бюджетних коштів: аналіз планування та результатів діяльності вугледобувних підприємств

З метою визначення обсягу бюджетних коштів, необхідного для часткового відшкодування витрат, що включаються до собівартості товарної вугільної продукції, вугледобувні підприємства готують з урахуванням розроблених Міненерго методичних рекомендацій прогнозовані техніко-економічні показники діяльності і подають їх на розгляд Міненерго (пункт 7 Порядку використання коштів).

Міненерго визначає для кожного вугледобувного підприємства прогнозовані витрати, що включаються до собівартості товарної вугільної продукції, які розраховуються вугледобувними підприємствами відповідно до галузевих методичних рекомендацій з обліку витрат на виробництво продукції, затверджених Міненерго (пункт 8 Порядку використання коштів).

Для забезпечення методичних підходів до розрахунку прогнозованих техніко-економічних показників, а також обліку витрат із собівартості товарної вугільної продукції Міненерго затверджено Методичні рекомендації та Галузеві рекомендації.

Аналіз положень Методичних рекомендацій свідчить про невизначення механізмів коригування обсягу розподілених бюджетних коштів, а також порядку коригування прогнозованих техніко-економічних показників; недосконалість механізму розрахунку прогнозованих техніко-економічних показників, враховуючи виконання фактичних показників діяльності попередніх років; посилення на нормативні акти, які втратили чинність, що зумовлює необхідність актуалізації цих Методичних рекомендацій.

Галузеві рекомендації визначають порядок відображення в обліку та звітності витрат діяльності вугледобувних підприємств. Сформовану інформацію про витрати на підставі цих рекомендацій та відображену у Звіті про собівартість готової вугільної продукції (форма №10-П) використовують при розрахунку обсягів державної підтримки та розподілі обсягів бюджетних коштів. Неврахування Галузевим рекомендаціями положень міжнародних стандартів бухгалтерського обліку в частині ведення обліку витрат ставить під сумнів достовірне формування підприємствами показників про собівартість готової вугільної продукції, які використовуються для оцінки фінансових результатів вугледобувних підприємств.

Галузеві рекомендації не містять інформації про порядок розрахунку прогнозованих витрат, що включаються до собівартості товарної вугільної продукції, відповідно до пункту 8 Порядку використання коштів. На підставі цього показника передбачено розраховувати обсяг бюджетних коштів вугледобувному підприємству, тому Галузеві рекомендації мають містити чіткий порядок розрахунку та перелік витрат, що включається до собівартості товарної вугільної продукції, а також забезпечити відображення цих даних у формі № 10-П.

Виявлено факти несвоєчасного подання квартальної форми № 10-П «Звіт про собівартість готової вугільної продукції» окремими вугледобувними підприємствами. Місячні обсяги бюджетних коштів визначалися та коригувалися Міненерго за оперативними показниками, наданими вугледобувними підприємствами виключно в електронному вигляді та без супровідних листів, згідно з формами, доведеними на їх електронні адреси.

Аналіз діяльності Міненерго та вугледобувних підприємств щодо визначення та виконання річних прогнозованих техніко-економічних показників, які розраховуються на підставі зазначених методик, засвідчив, що більшість підприємств ці показники не виконувала.

Для порівняння взято показники діяльності вугледобувних підприємств у 2021 році (у 2022 році сталися суттєві зміни у роботі Міненерго та підпорядкованих підприємств внаслідок повномасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України).

На рис. 4 і 5 наведено прогнозовані та фактичні показники діяльності за 2021 рік (обсяги видобутку товарної вугільної продукції, вартість, собівартість товарної вугільної продукції) вугледобувних підприємств, на яких спостерігалася найбільша різниця між цими показниками.

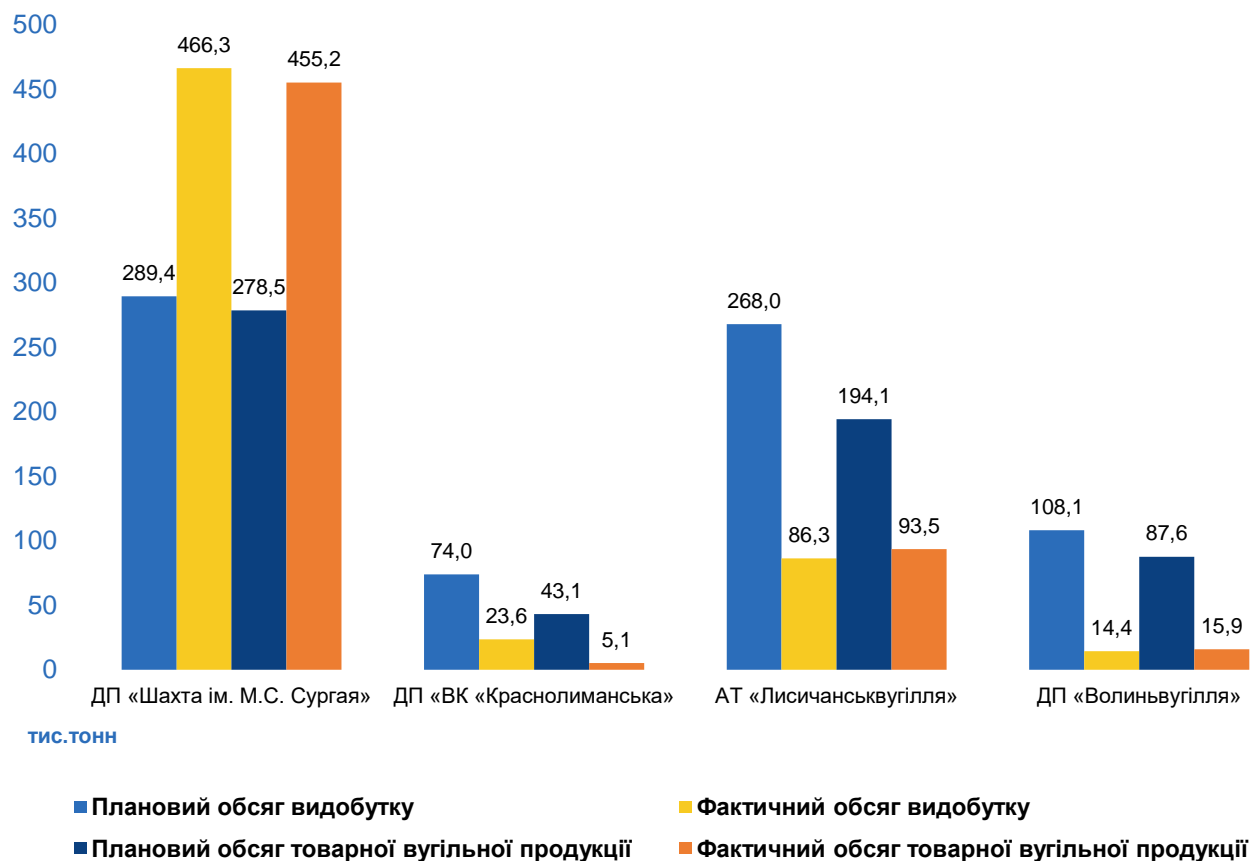


Рис. 4. Прогнозовані та фактичні показники діяльності вугледобувних підприємств за 2021 рік

Аудиторами здійснено розрахунок фактичних даних за 2021 рік розподілу бюджетних коштів відповідно до формули, визначеної в Порядку використання коштів, і порівняно їх з показниками бюджетної звітності Міненерго (додаток 5). Виявлено, що розподіл бюджетних коштів вугледобувним підприємствам на початок 2021 року здійснено згідно з прогнозованими техніко-економічними показниками їх діяльності, значення яких на кінець 2021 року свідчать про значні відхилення розрахункових даних від фактичних, що свідчить про неврахування Міненерго фактичних техніко-економічних показників при здійсненні коригування обсягів бюджетних коштів для вугледобувних підприємств.

Наприклад, ДП «Шахта ім. М. С. Сургая» отримало бюджетні кошти з перевищенням розрахованої суми на 63,34 відс., а ДП «ВК «Краснолиманська» та ДП «Торецьквугілля» – менше нарахованих сум на 63,99 і 36,86 відс. відповідно. ДП «Львіввугілля» отримало бюджетні кошти з перевищенням розрахунку на 32,35 відсотка.

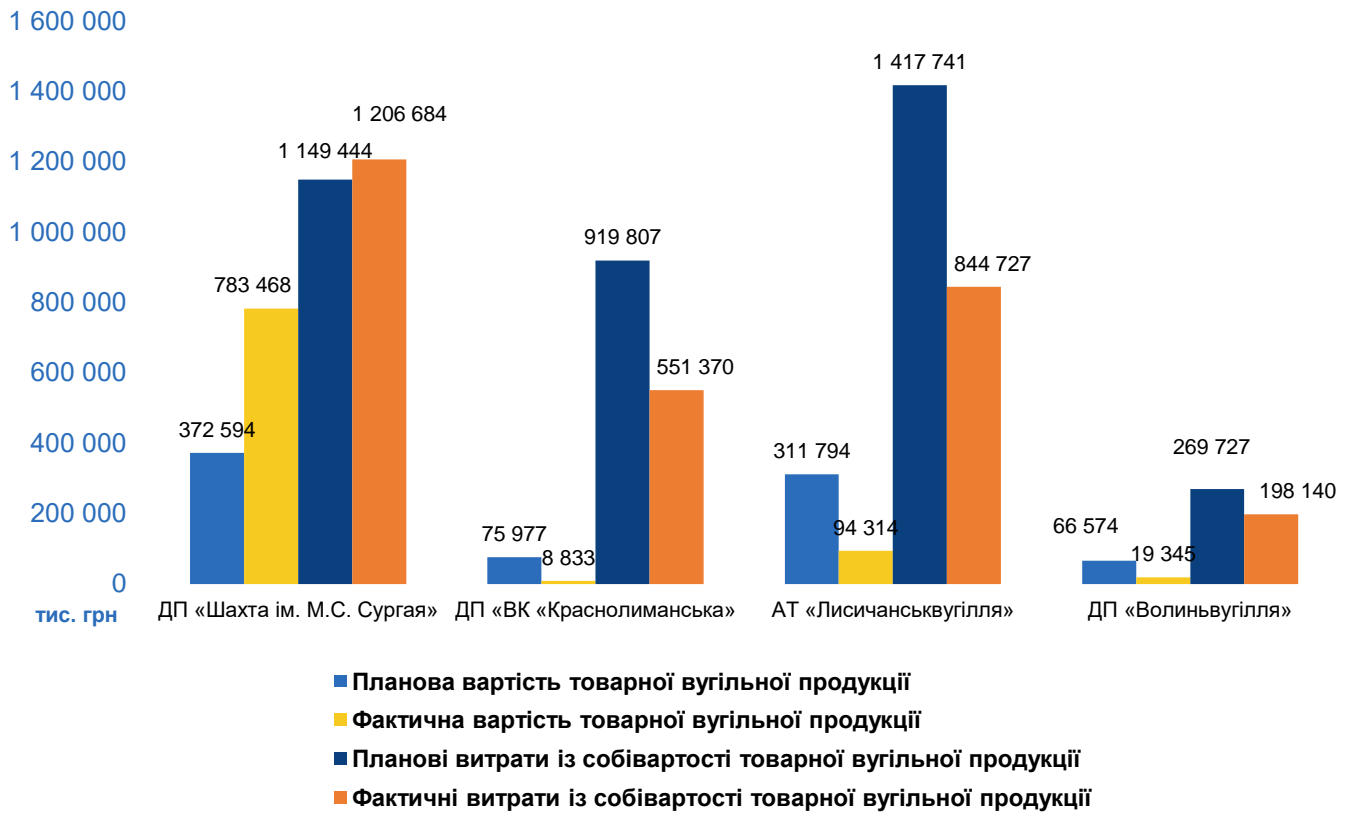


Рис. 5. Прогнозовані та фактичні показники діяльності вугледобувних підприємств за 2021 рік

Як видно з рис. 4 і 5, фактичні дані щодо виконання техніко-економічних показників діяльності вугледобувних підприємств, сформовані у 2021 році, значною мірою відрізняються від їх прогнозованих значень. Це свідчить про неналежне планування та впливає на формування об'єктивної оцінки фактичного стану діяльності вугледобувних підприємств і достовірне проведення розподілу бюджетних коштів.

За 2021 рік Міненерго внесло 13 змін до розподілу бюджетних коштів. При цьому за результатами 2021 року встановлено порушення Міненерго вимог пункту 11 Порядку використання коштів у частині коригування обсягу бюджетних коштів за умови, що вугледобувне підприємство отримало позитивний результат наростаючим підсумком від виробництва товарної вугільної продукції з урахуванням одержаних бюджетних коштів. Так, ДП «Шахта ім. М.С. Сургая» мало 348 759,0 тис. грн фактичних збитків, що на 59 889,2 тис. грн менше суми фактично розподілених Міненерго бюджетних коштів (408 648,2 тис. гривень).

Передбачені Порядком використання коштів показники зі зменшення витрат, спрямовані на поліпшення показників з виробництва та зниження витрат товарної вугільної продукції, не дали очікуваних результатів. Крім того, коригування цих показників не здійснювалося протягом року відповідно до фактичних техніко-економічних та виробничих показників діяльності вугледобувних підприємств, що нівелює значення такої інформації для прийняття управлінських рішень.

Міненерго подавало щомісячні звіти про собівартість готової товарної вугільної продукції з економічними показниками (як узагальненими, так і деталізованими за вугледобувними підприємствами). Ці звіти ґрунтувалися на інформації від вугледобувних підприємств та ДП «Дирекція з будівництва об'єктів». Однак формат звітів відрізнявся від встановленого Мінфіном і офіційно не оновлювався з 2012 року і не доводився до відома Міненерго, хоча був узгоджений в оперативному порядку. Терміни подання звітів Міненерго до Мінфіну порушувалися (документи подавалися пізніше): за 2021 рік – на 15 днів; за 2022 рік – 65; за I півріччя 2023 року – на 13 днів. Міненерго не забезпечило дотримання термінів та форм складання та подання звітності до Мінфіну, хоча ці показники мали відображати фактичні витрати вугледобувних підприємств та підтверджувати необхідність виділення їм бюджетних коштів.

У кінці кожного року Міненерго зобов'язувало керівників вугледобувних підприємств надавати обґрунтування потреби в коштах на часткове відшкодування витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції за формами, наданими в електронному вигляді, у тому числі зведені показники до програми економічного розвитку на відповідний рік; основні техніко-економічні показники.

Неефективність єдиного моніторингу Міненерго: вплив на фінансовий стан вугледобувних підприємств

Аналіз, здійснений згідно з Порядком проведення єдиного моніторингу, підтвердив негативну динаміку показників фінансово-господарської діяльності більшості вугледобувних підприємств. Якщо такі показники, як заробітна плата та досягнення планового показника чистого прибутку, демонстрували позитивну динаміку, то, зокрема, показники ступеня зносу основних засобів (у 2021 році показники 6 з 11 підприємств мали позитивне нормативне значення) та відрахування чистого прибутку до державного бюджету виконано лише частково. Крім того, запланований відсоток чистого доходу та чистого прибутку досягнуто насамперед за рахунок зменшення обсягів виробництва, що вплинуло на зниження витрат.

Показник чистого фінансового результату засвідчив зростання збитків більшості вугледобувних підприємств у 2021 році порівняно з 2020 роком, причому найбільше на ДП «Добропільвугілля-видобуток» – на 203 394,00 тис. грн, ДП «Селидіввугілля» – 343 240,0 тис. грн, ДП «Львіввугілля» – 436 256,00 тис. грн, що свідчить про негативну динаміку.

Негативна динаміка спостерігалася за показниками щодо суми заборгованості з виплати заробітної плати працівникам вугледобувних підприємств. У 2021 році така заборгованість зросла загалом на 420,6 відс.: АТ «Лисичанськвугілля» – на 968,6 відс., ДП «Мирноградвугілля» – на 745,1 відс., ДП «Шахтоуправління Південнодонбаське № 1» – на 548,8 відсотка. Дебіторська заборгованість зросла, зокрема, через нежиття вугледобувними підприємствами ефективних заходів щодо її скорочення.

За результатами проведення єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності Міненерго має подавати Мінекономіки інформацію про прийняті та виконані управлінські рішення із реструктуризації, реорганізації та ліквідації суб'єктів господарювання (передбачено Порядком проведення єдиного моніторингу). Відповідно до вимог цього Порядку Міненерго оцінювало стан фінансово-господарської діяльності більшості вугледобувних підприємств як неефективний. При цьому дієвих управлінських рішень для покращення динаміки показників фінансово-економічної діяльності вугледобувних підприємств не приймалося.

Підтвердженням неефективного здійснення єдиного моніторингу Міненерго є виявлені аудитором недоліки у діяльності ДП «Волиньвугілля» та ДП «Львіввугілля», які свідчать про неефективні витрати підприємств, що призводять до додаткового фінансового навантаження на державний бюджет.

Так, ДП «Волиньвугілля» на виплату компенсації за несвоєчасно виплачену заробітну плату спрямувало 313,4 тис. грн бюджетних коштів, передбачених на погашення заборгованості з виплати заробітної плати.

Непогодження структури ДП «Львіввугілля» в Міненерго та невжиття заходів з оптимізації кількості допоміжних та обслуговуючих відокремлених підрозділів (шляхом їх реорганізації/об'єднання, зменшення чисельності адміністративно-управлінського персоналу) призвело до додаткових витрат ДП «Львіввугілля» на загальну суму 388 871,0 тис. гривень. За весь перевірений період ДП «Львіввугілля» за рахунок коштів за бюджетною програмою «Реструктуризація» спрямувало окремим своїм виробничим підрозділам (шахтам – з перевищенням стовідсоткового відшкодування фактичних збитків) 396 916,0 тис. гривень.

Збитки від непрофільного активу їдалень ДП «Львіввугілля» за перевірений період становили 18 523,0 тис. грн і відшкодовані за рахунок операційної діяльності ДП «Львіввугілля». При цьому відволікались оборотні кошти підприємства та висувались вимоги щодо покриття його збитків за рахунок бюджетного фінансування.

Крім того, контроль Міненерго за дотриманням вугледобувними підприємствами заходів з усунення порушень і недоліків фінансово-господарської діяльності вугледобувних підприємств, виявлених внутрішнім аудитом, здійснювався неефективною.

За результатами чотирьох проведених у 2021–2022 роках та I півріччі 2023 року внутрішніх аудитів щодо фінансово-господарської діяльності вугледобувних підприємств надано 98 рекомендацій, з яких виконано лише 11. ДП «Львіввугілля» з 20 рекомендацій виконано одну, частково – 4, не виконано – 15; ДП «ВК «Краснолиманська» з 24 рекомендацій не виконано жодної; ПрАТ «Шахта «Надія» з 25 рекомендацій виконано одну, частково – 5, не виконано – 19; ДП «Шахта № 9 «Нововолинська» з 29 рекомендацій виконано 9, частково – 4, не виконано – 16.

В окремих випадках зазначене пов'язане з ускладненнями в роботі вугледобувних підприємств через наслідки збройної агресії Російської Федерації. При цьому встановлено випадки ігнорування посадовими особами вугледобувних підприємств, розташованих на підконтрольній Україні території, вимог щодо визначення заходів або звітування про їх виконання. Так, за пропозицією Комісії із службового розслідування щодо незадовільного стану виконання ДП «Львіввугілля» рекомендацій Міненерго, наданих за результатами внутрішнього аудиту, звільнено від виконання обов'язків т. в. о. генерального директора ДП «Львіввугілля» Акімова О. А. (акт службового розслідування від 11.05.2023).

Отже, аудит виявив негативні тенденції у фінансово-господарській діяльності багатьох вугледобувних підприємств, підпорядкованих Міненерго: якщо одні показники діяльності мали позитивну динаміку (заробітна плата, плановий чистий прибуток), то інші (ступінь зносу основних фондів, відрахування чистого прибутку до державного бюджету) виконано лише частково. Збитки кількох підприємств суттєво зросли, погіршуючи загальну тенденцію. Крім того, заборгованість із виплати заробітної плати та дебіторська заборгованість, що зростають, свідчать про неефективність заходів для вирішення цих фінансових проблем. Моніторингові заходи та управлінські рішення Міненерго підтверджують недоліки, виявлені в діяльності ДП «Волиньвугілля» та ДП «Львіввугілля»: бюджетні кошти використані неефективно. Таким чином, Міненерго необхідно вжити негайних коригувальних заходів і запровадити ефективні стратегії для усунення виявлених аудитом недоліків та підвищення фінансової стабільності вугледобувних підприємств.

ВИСНОВКИ: організаційні проблеми управління та неефективність моніторингу.

Аудит виявив системну неефективність, організаційні виклики та недоліки у здійсненні Міністерством стратегічного планування, затвердженні фінансових планів, управлінських призначеннях та механізмах внутрішнього контролю, що створює ризики неефективного управління вугільною галуззю.

Організаційна структура: Міненерго є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у вугільно-промисловому комплексі. Міністерство відповідно до визначених йому завдань, зокрема, розробляє нормативно-правові акти та призначає/звільняє керівників підприємств. Для належного виконання повноважень із реструктуризації вугільної галузі Міністерством утворено відповідні підрозділи.

Структурна неефективність і дублювання: через дублювання окремих повноважень керівного складу Міністерства (Міністр, заступники Міністра та державний секретар) чітко не визначено відповідальності. Непризначення заступника Міністра з питань діяльності вугільної галузі з 6 грудня 2021 року до 1 липня 2023 року також негативно вплинуло на прийняття ефективних рішень

та запровадження належного контролю. Наслідок зазначеного – неналежне виконання завдань і повноважень Міністерства.

Затвердження стратегічних планів: Міністерство не забезпечило затвердження стратегічних планів розвитку державних вугледобувних підприємств. Проекти стратегічних планів підприємств або не розглядались, або повертались на доопрацювання, при цьому не здійснювались відповідні заходи контролю. Отже, підприємства працювали без стратегічних документів їх подальшого розвитку.

Затвердження фінансових планів: несвоєчасне затвердження Міненерго фінансових планів вугледобувних підприємств унеможливило здійснення підприємствами низки запланованих витрат у встановлені терміни. Коригування фінансових планів здійснювалося з порушенням Порядку про фінплани, що свідчить про неналежне планування та недостатнє обґрунтування показників.

Призначення керівників і мотивація: керівники вугледобувних підприємств, насамперед тимчасово призначені, неодноразово змінювалися, що негативно впливало на стан управління підприємствами. Лише три керівники працювали на постійній основі згідно з укладеними контрактами, в яких визначались обов'язки та показники діяльності.

Внутрішній контроль та управління ризиками: Міненерго не вживало ефективних заходів для забезпечення внутрішнього контролю та управління ризиками на вугледобувних підприємствах. Через нездійснення ідентифікації ризиків, оцінки ефективності системи внутрішнього контролю, незатвердження антикорупційної програми виникали ризики неефективної діяльності Міністерства.

Неефективність моніторингу та фінансового менеджменту вугледобувних підприємств Міненерго: моніторинг діяльності вугледобувних підприємств, фінансове управління та прийняття рішень у Міненерго та на вугледобувних підприємствах здійснювались неефективно. Через недоліки прогнозування, розподілу бюджетних коштів та внутрішнього контролю створено значні ризики погіршення фінансового стану вугледобувних підприємств та неефективності реструктуризації вугільної галузі.

Неефективне оброблення інформації: Міненерго збирає техніко-економічні показники, оперативні дані та фінансову інформацію від вугледобувних підприємств. При цьому не застосовуються автоматизовані процеси та процедури, пов'язані з діяльністю Міністерства з реструктуризації вугільної галузі, що унеможлиблює якісне оброблення інформації про фінансово-виробничу діяльність вугледобувних підприємств і прийняття ефективних управлінських рішень.

Методичні підходи та проблеми прогнозування: у Методичних рекомендаціях не визначено механізмів коригування обсягів бюджетних коштів і прогнозування техніко-економічних показників. Затверджені Міністерством Методичні та Галузеві рекомендації свідчать про їх недосконалість, отже, методики потребують оновлення.

Розбіжності між прогнозованими та фактичними показниками: фактичні дані за 2021 рік щодо техніко-економічних показників вугледобувних підприємств не відповідають прогнозованим значенням, що свідчить про неналежне планування та впливає на розподіл бюджетних коштів. За розрахунками аудиторів встановлено значні відхилення від фактичних сум фінансування, отже, є сумніви щодо точності планування та розподілу Міненерго бюджетних коштів на реструктуризацію.

Неефективні механізми зниження підприємствами витрат: план заходів щодо зниження підприємствами витрат готової товарної вугільної продукції, спрямований на скорочення витрат і поліпшення виробничих показників, не виконано. Коригування сум бюджетного фінансування на основі фактичних показників не проводились, що знижує цінність інформації для прийняття рішень. Щомісячні звіти про собівартість готової вугільної продукції, які подавалися до Мінфіну, не відповідали встановленій формі та термінам подання, що свідчить про невиконання Міненерго вимог Порядку використання коштів.

Негативна динаміка фінансово-економічних показників: єдиний моніторинг ефективності управління об'єктами державної власності виявив негативну динаміку фінансово-економічних показників вугледобувних підприємств (одні показники зростали, а інші – знижувались). Зросли чисті фінансові збитки кількох підприємств та дебіторська заборгованість, спостерігалася значна заборгованість із виплати заробітної плати.

Низький рівень виконання рекомендацій внутрішнього аудиту: внутрішні аудити, проведені у 2021–2023 роках, виявили недоліки у виконанні рекомендацій, а також низький рівень їх виконання підприємствами. Контроль Міненерго за дотриманням заходів щодо усунення порушень і недоліків у фінансово-господарській діяльності був неефективним.

Конкретні випадки неефективного управління коштами: спрямування ДП «Волиньвугілля» на виплату компенсації за несвоєчасно виплачену заробітну бюджетних коштів, передбачених на погашення заборгованості з виплати заробітної плати, витрати ДП «Львіввугілля» на компенсацію збитків від непрофільних активів та на додатковий персонал.

5. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Виконання цих рекомендацій забезпечить усунення Міненерго виявлених недоліків і позитивно вплине на реструктуризацію вугільної галузі, зменшення навантаження на державний бюджет.

Рекомендації Міненерго:

1. З метою запровадження концептуальних засад, ефективних організаційних механізмів, формування комплексної державної політики в частині реформування та сталого функціонування вугільної галузі України:

1.1. Розробити і внести на розгляд Кабінету Міністрів України проєкт Концепції Державної цільової програми реформування вугільної галузі, в якій визначити мету програми, шляхи і засоби розв'язання проблеми реформування

вугільної галузі, строки, оцінку очікуваних результатів та необхідні ресурси для її виконання.

1.2. Розробити і внести на розгляд Кабінету Міністрів України проєкт Плану заходів з реалізації Енергетичної стратегії України на період до 2050 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.04.2023 № 373-р, в якому визначити заходи, ресурси і виконавців, що мають бути задіяні у реформуванні вугільної галузі.

1.3. Вжити заходів щодо запровадження конкурентного ринку вугільної продукції для забезпечення умов вільного та стабільного постачання вугільної продукції, зменшення фінансового навантаження на державний бюджет.

2. Розподілити повноваження щодо координації роботи з реструктуризації вугільної галузі між керівним складом Міненерго (Міністр, заступники Міністра, державний секретар), усунувши дублювання.

3. Переглянути чинні методичні документи та перелік показників діяльності вугледобувних підприємств і відображення їх витрат, що є підґрунтям для прийняття рішення щодо розподілу, моніторингу використання та коригування коштів, виділених на реструктуризацію, розглянути при цьому питання застосування сучасних автоматизованих інструментів з метою розроблення уніфікованого, прозорого порядку прийняття управлінських рішень на підставі оптимальних обсягів інформації про фінансово-економічні показники діяльності вугледобувних підприємств.

6. ІНФОРМАЦІЯ ПРО АУДИТ

Предмет і період, охоплений аудитом

Аудит проведено відповідно до Міжнародних стандартів вищих органів аудиту (ISSAI), зокрема, ISSAI 100, ISSAI 300, ISSAI 3000, GUID 3910, а також Методології проведення аудиту ефективності, затвердженої рішенням Рахункової палати від 06.06.2023 № 12-2.

Згідно з ISSAI аудиторів використовували професійне судження та дотримувалися професійного скептицизму протягом усього аудиту.

Предмет аудиту – діяльність Міненерго щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у вугільно-промисловому комплексі, зокрема з реструктуризації вугільної галузі.

Період, охоплений аудитом: 2021–2022 роки та I півріччя 2023 року.

Воєнний стан: аудит здійснювався з урахуванням вимог Закону України від 12 травня 2015 р. № 389 «Про правовий режим воєнного стану», Указу Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженого Законом України від 24 лютого 2022 № 2102 (із змінами).

Географічні обмеження: аудит проведено на центральному (м. Київ) і регіональному рівнях (Львівська і Волинська області).

Критерії аудиту (додаток 6).**Використані методи аудиту*****Аналіз документів.***

Проаналізовано:

- вимоги нормативно-правових актів щодо врегулювання процесу формування та реалізації державної політики у вугільно-промисловому комплексі, зокрема заходів із реструктуризації вугільної галузі;
- напрями використання коштів державного бюджету;
- методи організації роботи Міненерго;
- заходи з управління державними вугледобувними підприємствами.

Обстеження та фізична перевірка: здійснено документальні перевірки на об'єктах контролю.

Фізичні перевірки: заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) здійснено в Міненерго, на ДП «Волиньвугілля» та ДП «Львіввугілля».

Аналіз даних: здійснено аналітичні процедури для оцінки достовірності та повноти фінансових і техніко-економічних показників діяльності вугледобувних підприємств, а також забезпечення Міненерго ресурсами для реалізації заходів з реструктуризації.

Інтерв'ю: проведено інтерв'ювання з представниками об'єктів контролю.

Член Рахункової палати

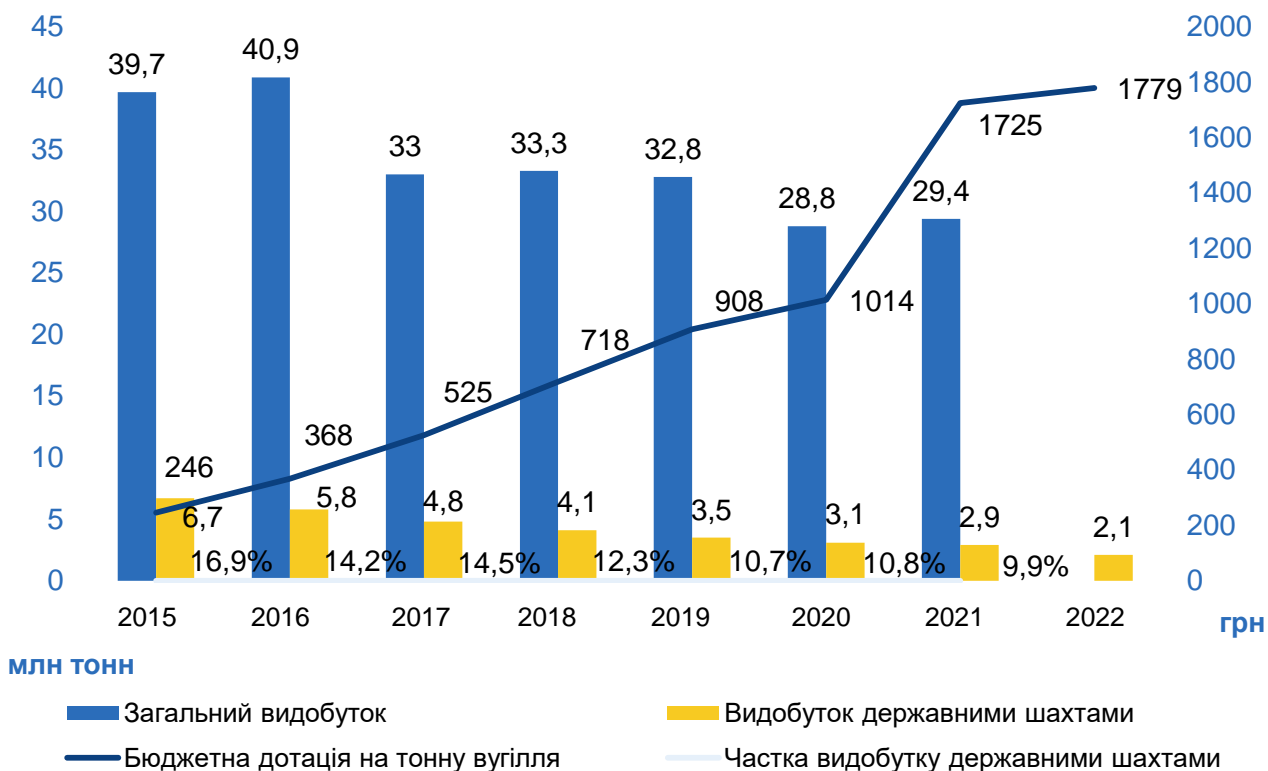
Ігор ЯРЕМЧУК

7. СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

бюджетна програма «Ліквідація шахт»	бюджетна програма за КПКВК 2401070 «Заходи з ліквідації неперспективних вугледобувних підприємств»
бюджетна програма «Реструктуризація»	бюджетна програма за КПКВК 2401590 «Реструктуризація вугільної галузі»
бюджетна програма «Резервний фонд»	бюджетна програма за КПКВК 2401700 «Оплата праці та внесення обов'язкових платежів, пов'язаних з виплатою заробітної плати працівникам державних вугледобувних підприємств»
Галузеві рекомендації	Галузеві методичні рекомендації з обліку витрат на виробництво готової вугільної продукції, затверджені наказом Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 31.01.2008 № 48 (зі змінами, внесеними наказами Міністерства вугільної промисловості України від 18.09.2008 № 479; від 01.03.2010 № 64; від 15.11.2010 № 458 та Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 03.11.2014 № 771; від 26.03.2015 № 180).
Енергостратегія 2035	Енергетична стратегія України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність», схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р. № 605-р
Енергостратегія 2050	Енергетична стратегія України на період до 2050 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2023 р. № 373-р
Економічна стратегія	Національна економічна стратегія на період до 2030 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 03 березня 2021 р. № 179
Закон про бухоблік	Закон України від 16 липня 1999 р. № 996-XIV «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні»
Методичні рекомендації	Методичні рекомендації щодо прогнозування техніко-економічних показників діяльності вугледобувних підприємств для визначення обсягів державної підтримки на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції, затверджені наказом Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 13.06.2017 № 391
Міненерговугілля	Міністерство енергетики та вугільної промисловості України
Мінекоенерго	Міністерство енергетики та захисту довкілля України
Міненерго	Міністерство енергетики України
Міністерство	у відповідні періоди – Міненерго, Мінекоенерго, Міненерговугілля
Паризька угода	Паризька угода, ратифікована Законом України від 14 липня 2016 р. № 1469-VIII «Про ратифікацію Паризької угоди»
ПЕК	паливно-енергетичний комплекс України

План пріоритетних дій Уряду на 2020 рік	план пріоритетних дій Уряду на 2020 рік, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 09 вересня 2020 р. № 1133-р
План пріоритетних дій Уряду на 2021 рік	план пріоритетних дій Уряду на 2021 рік затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 березня 2021 р. № 276-р
План пріоритетних дій Уряду на 2023 рік	план пріоритетних дій Уряду на 2023 рік, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 березня 2023 р. № 221-р
Положення про Міненерго	Положення про Міністерство енергетики України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 2020 р. № 507
Порядок про фінплани	Порядок складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки, затверджений наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 02 березня 2015 р. № 205, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 19 березня 2015 р. за № 300/26745
Порядок проведення єдиного моніторингу	Порядок здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19 червня 2007 р. № 832
Порядок використання коштів	Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реструктуризації вугільної галузі, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 80
Постанова про реструктуризацію	постанова Кабінету Міністрів України від 06 липня 2002 р. № 938 «Про заходи щодо поліпшення роботи підприємств вугільної та торфодобувної галузей»
програма «Українське вугілля»	постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2001 р. № 1205 «Про затвердження Програми «Українське вугілля»
Ринок вугільної продукції	ринок вугільної продукції функціонує на засадах вільної добросовісної конкуренції та, зокрема, згідно з принципами енергетичної безпеки України; добросовісної конкуренції, невтручання держави у функціонування ринку вугілля, за винятком випадків, передбачених законом, виключно в цілях усунення зловживань на ринку вугілля або для забезпечення енергетичної безпеки України у разі введення надзвичайного стану в порядку, передбаченому законом
Угода про асоціацію	Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами – членами, з іншої сторони, ратифікована із заявою Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами – членами, з іншої сторони»

8. ДОДАТКИ

Додаток 1
до ЗвітуІнформація
про загальний видобуток вугілля та бюджетна дотація на тонну вугілля

* Інформація про загальний видобуток вугілля за 2022 рік є обмеженою для розголошення у зв'язку з воєнним станом.

Планові та фактичні показники видатків державного бюджету за бюджетними програмами «Реструктуризація» та «Ліквідація шахт» у 2021–2022 роках та I півріччі 2023 року

млн грн

Бюджетна програма	Потреба за бюджетним запитом	Затверджено законом про держбюджет	Враховано потребу, відс.	Затверджено зі змінами на рік	Використано бюджетних коштів
2021 рік					
Реструктуризація	8432,6	3125,0	37	4615,0	4614,5
Ліквідація шахт	1032,5	1032,5	100	560,6	548,3
Всього	9465,1	4157,5	-	5175,6	5162,8
2022 рік					
Реструктуризація	10499,5	3225,0	31	3328,7	3325,6
Ліквідація шахт	1194,5	1032,5	86	503,0	320,6
Всього	11694,0	4257,5	-	3831,7	3646,2
2023 рік					
Реструктуризація	9084,2	2995,9	33	2995,9	1218,4*
Ліквідація шахт	650,1	502,9	77	502,9	159,2*
Всього	9734,3	3498,8	-	3498,8	1377,6*
2021-2023 роки					
Разом, у т. ч.:	30893,4	11913,7	-	12506,1	10186,6**
Реструктуризація	28016,3	9345,9	33,4	10939,6	9158,5**
Ліквідація шахт	2877,1	2567,8	89,2	1566,5	1028,1**

* Дані за I півріччя 2023 року.

** Дані за 2021–2022 роки та I півріччя 2023 року.

Інформація про використання бюджетних коштів за бюджетною програмою
«Реструктуризація» у розрізі підприємств і періодів

млн грн

№ з/п	Назва підприємства	2021 рік	2022 рік	I півріччя 2023 року	Всього
1	Державне підприємство «Волиньвугілля»	117,2	97,3	48,0 12,4*	274,9
2	Державне підприємство «Львіввугілля»	989,5	610,8	138,9 85,9*	1825,1
3	Державне підприємство «Мирноградвугілля»	524,5	591,0	207,7 41,2*	1364,4
4	Державне підприємство «Селидіввугілля»	528,4	582,3	207,4 138,3*	1456,4
5	Державне підприємство «Торецьквугілля»	355,7	234,9	54,7 24,2*	669,5
6	Державне підприємство «Вугільна компанія «Краснолиманська»	134,7	-	-	134,7
7	Державне підприємство «Шахтоуправління «Південнодонбаське № 1»	309,8	115,9	-	425,7
8	Державне підприємство «Шахта ім. М.С. Сургая»	408,7	21,9	-	430,6
9	Акціонерне товариство «Лисичанськвугілля»	493,0	201,8	-	694,8
10	Державне підприємство «Первомайськвугілля»	698,9	321,2	-	1020,1
11	Державне підприємство «Добропіллявугілля-видобуток»	-	489,9	234,2	724,1
12	<i>Державне підприємство «Дирекція по будівництву об'єктів»</i>	54,2	58,6	25,6	138,4
	Разом	4614,6	3325,6	916,5 302,0*	9158,5

* Кошти, повернені до державного бюджету, які виділені Міністерству у 2018–2019 роках з резервного фонду на погашення заборгованості з виплати заробітної плати перед працівниками вугільної галузі.

Інформація про використання бюджетних коштів за бюджетною програмою
«Ліквідація шахт» у розрізі підприємств і періодів

млн грн

№ з/п	Назва напрямку використання	2021 рік	2022 рік	I півріччя 2023 року	Всього
1	Підготовка до ліквідації державних вугледобувних підприємств, господарських товариств з видобутку вугілля, 100 відс. акцій яких належать державі	182,2	212,1	84,5	478,8
2	Підготовка до ліквідації відокремлених підрозділів державних вугледобувних підприємств	-	19,1	18,9	38,0
3	Ліквідація вугледобувних підприємств	338,9	80,4	53,7	473,0
4	Утримання водовідливних комплексів, будівництво і реконструкція яких передбачені проєктами з ліквідації шахт, за умови, що забезпечення їх подальшого функціонування до вартості таких проєктів не включено	25,3	9,0	2,1	36,4
5	Оплата послуг з розроблення техніко-економічних обґрунтувань недоцільності подальшої експлуатації вугледобувних підприємств та проведення їх комплексної державної експертизи	1,9	-	-	1,9
Разом		548,3	320,6	159,2	1028,1

Інформація про підприємства, які перебувають в стадії підготовки до ліквідації та ліквідації за бюджетні кошти

№ з/п	Найменування етапу ліквідації вугледобувних підприємств	Назва підприємств, шахт	Рішення Уряду щодо ліквідації	Рішення Міністерства з підготовки до ліквідації та ліквідації
1	Підготовка до ліквідації державних вугледобувних підприємств (відокремлених підрозділів), господарських товариств з видобутку вугілля, 100 відс. акцій яких належить державі	ПрАТ «Шахта «Надія»	2001	2021
		ДП «Шахта № 9 «Нововолинська»	2015	2021
		ДП «Шахта «Зарічна»	2015	2019
		ДП «Шахта імені Д. С. Коротченка»	2008	2014
		ВП «Шахта «Великомостівська» ДП «Львіввугілля»	2022	2022
2	Ліквідація підприємств вугледобувних	Шахта №1 «Нововолинська» ВО «Укрзахідвугілля»	1997	2022
		Шахта «Верболозівська» ДХК «Олександріввугілля»	2001	2001
		Шахта «Родинська» ДП «Мирноградвугілля»	2015	2019
		Шахта «Південна» ДП «Торецьквугілля»	2016	2019
		ДП «Шахта «Нова»	2001	2007
		Шахта «Родіна» ДХК «Первомайськвугілля»	1997	2000
		Розріз «Верболозівський» ДХК «Олександріввугілля»	1997	1997
		ДП «Бурвугілля»	2001	2021
Шахта «Північна» ДП «Торецьквугілля»	2001	2020		

Розподіл у 2021 році бюджетних коштів між
вугледобувними підприємствами Міненерго за бюджетною програмою
«Реструктуризація»

тис. грн

Назва підприємства	Фактичний обсяг збитків для розрахунку обсягу бюджетних коштів	Розрахунок обсягу бюджетних коштів за формулою**	Фактичний розподіл бюджетних коштів ***	Відхилення фактичного розрахунку, відс.
Міненерго, у т.ч.:	6 357 176,40*	4560344,80	4560344,80	-
ДП «Шахта ім. М.С. Сургая»	348 759,00	250183,60	408 648,20	63,34
ДП «Ш/у «Південнодонбаське №1»	428 120,40	307113,81	309 816,00	0,88
ДП «Мирноградвугілля»	742 042,10	532306,74	524 479,60	-1,47
ДП «ВК «Краснолиманська»	521 311,40	373964,73	134 664,40	-63,99
ДП «Селидіввугілля»	875 141,60	627786,17	528 438,70	-15,83
ДП «Торецьквугілля»	785 248,00	563300,66	355 694,50	-36,86
ДП «Первомайськвугілля»	807 930,50	579572,03	698 852,40	20,58
АТ «Лисичанськвугілля»	654 552,00	469545,38	493 039,00	5,00
ДП «Львіввугілля»	1 042 179,00	747611,09	989 473,90	32,35
ДП «Волиньвугілля»	151 892,40	108960,59	117 238,10	7,60

* Розрахована сума фактичного обсягу збитків для розрахунку обсягу бюджетних коштів для вугледобувних підприємств Міненерго, що відповідає інформації про суму збитків вугледобувних підприємств у Звіті про виконання паспорта бюджетної програми на 2021 рік.

** Розрахунок обсягу бюджетних коштів для окремого вугледобувного підприємства відповідно до формули, відображеної в пунктах 9,10 Порядку використання коштів (фактичний обсяг збитків підприємства для розрахунку обсягу бюджетних коштів x 0,72 гривні).

*** Звіт про надходження та використання коштів загального фонду (форма № 2д) за 2021 рік.

Критерії аудиту та результати виконання

№ з/п	Підпитання аудиту	Критерії аудиту	Результат виконання
1.1	Якими є цілі державної політики із реструктуризації вугільної галузі: чіткими, зрозумілими, послідовними та реалістичними	<p>Факти невизначення (нечіткого, абстрактного формулювання) у стратегічних, галузевих документах цілей, заходів, ресурсів, виконавців, строків, очікуваних результатів щодо реструктуризації вугільної галузі.</p> <p>Зміни цілей, пріоритетів і заходів реалізації державної політики, наявність фактів їх недосягнення, у тому числі без подальшої пролонгації термінів виконання.</p>	<p>Критерій виконано частково.</p> <p>Засвідчено неефективність забезпечення Міненерго формування державної політики у вугільно-промисловому комплексі, зокрема заходів із реструктуризації вугільної галузі.</p>
1.2	Чи гармонізовано цілі та заходи державної політики з реструктуризації вугільної галузі із соціально-економічними та суспільно-політичними процесами, що відбуваються в державі, з урахуванням впливу зовнішньоекономічних та інших факторів і очікуваних тенденцій	<p>Факти неузгодженості запланованих цілей із відповідно визначеними заходами, результатами.</p> <p>Наявність у галузевих стратегічних документах показників для вимірювання результативності, їх придатність для вимірювання прогресу.</p> <p>Наявність у галузевих стратегічних документах окремих цілей та заходів, які не узгоджуються із існуючими та визначеними соціально-економічними та суспільно-політичними процесами, що відбуваються в державі (наприклад особливості воєнного стану)</p>	<p>Міненерго не забезпечило розроблення цілісної, послідовної та ефективною системи нормативно-правових і програмних документів, спрямованих на врегулювання питання реструктуризації вугільної галузі</p>
2.1	Чи сформована бюджетна програма відповідно до вимог бюджетного законодавства та цілей, пріоритетів, напрямів, що визначені у стратегічних та програмних документах із реструктуризації вугільної галузі	<p>Мета бюджетної програми відображає пріоритети державної політики у сфері реструктуризації вугільної галузі.</p> <p>Завдання бюджетної програми та напрями використання бюджетних коштів забезпечують досягнення мети бюджетної програми.</p> <p>Результативні показники бюджетної програми визначають результат виконання бюджетної програми, характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, досягнення мети бюджетної</p>	<p>Критерій виконано частково.</p> <p>Підтверджено недоліки при формуванні Міненерго бюджетних програм, що не відповідає вимогам бюджетного законодавства, а також планування завдань і напрямів, відмінних від</p>

№ з/п	Підпитання аудиту	Критерії аудиту	Результат виконання
		<p>програми, виконання завдань бюджетної програми, висвітлюють обсяг і якість надання публічних послуг.</p> <p>Звіти про виконання паспортів бюджетних програм є достовірними і подаються своєчасно</p>	<p>стратегічних та програмних документів із реструктуризації вугільної галузі</p>
2.2	<p>Чи належним чином відбувався процес формування, подання та затвердження бюджетних запитів (внесення змін)</p>	<p>Міненерго складено бюджетний запит на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди з урахуванням організаційних, фінансових та інших обмежень, які щороку доводяться Мінфіном до головних розпорядників.</p> <p>До бюджетного запиту додається детальна інформація за формами, доведеними Мінфіном, інші підтвердні документи і матеріали.</p> <p>Включені до бюджетних запитів дані є достовірними та базуються на обґрунтованих розрахунках і підтвердних документах.</p> <p>Наскільки забезпечена потреба в бюджетних коштах на реструктуризації вугільної галузі</p>	<p>Критерій виконано.</p> <p>Процесу формування, подання та затвердження бюджетних запитів здійснювався належним чином.</p> <p>Потреба за програмою «Реструктуризація» врахована лише на 33 відсотки</p>
2.3	<p>Чи ефективними є підходи Міненерго до розподілу і спрямування бюджетних коштів на реструктуризацію вугільної галузі</p>	<p>Підхід Міненерго до розподілу і спрямування коштів сприяє нарощуванню ресурсної бази підприємств, видобутку вугілля, створенню його запасів та резервів, техніко-технологічному переоснащенню вугледобувних підприємств (не формує споживацьке ставлення підприємств (більше збитків – більше залучень), а стимулює підприємства до розвитку внутрішніх джерел інвестування, а саме прибутку та амортизаційного фонду).</p> <p>Наявність чітких принципів пріоритетності фінансування підприємств, що інвестують у розвиток і можуть швидше стати прибутковими, як підгрунття комплексного підходу до заохочення збиткових підприємств до покращення економічного стану.</p> <p>Показники діяльності вугледобувних підприємств враховувалися Міненерго своєчасно та повною мірою.</p>	<p>Критерій виконано частково.</p> <p>Підтверджено неефективні підходи Міненерго до розподілу і спрямування бюджетних коштів на реструктуризацію вугільної галузі.</p> <p>Існуючий підхід унеможлиблює здійснення повною мірою системної та результативної реструктуризації вугільної галузі</p>

№ з/п	Підпитання аудиту	Критерії аудиту	Результат виконання
		<p>Коригування бюджетних коштів здійснювалось належним чином.</p> <p>Обсяги фактичного фінансування відповідали прогнозованим даним стану галузі та економічному стану вугледобувних підприємств</p>	
3.1	<p>Чи має Міненерго достатньо повноважень і ресурсів (зокрема організаційних, кадрових тощо) для ефективної реалізації державної політики у вугільно-промислому комплексі, зокрема з реструктуризації вугільної галузі</p>	<p>Достатньо формалізованих повноважень для реалізації заходів, визначених програмними (плановими) документами з реструктуризації вугільної галузі.</p> <p>Між Міністром і його заступниками чітко розмежовано повноваження та відповідальність щодо координації підрозділів апарату, зокрема тих, що відповідають за питання предмета аудиту.</p> <p>Визначено відповідальних осіб (відповідальність за реалізацію певних повноважень заходів не є солідарною).</p> <p>Повноваження і відповідальність керівного складу, структурних підрозділів Міненерго визначено та вони не дублюються.</p> <p>Дискреційних повноважень не виявлено.</p> <p>Кадрове забезпечення структурних підрозділів Міністерства, що відповідають за реалізацію заходів, що стосуються предмета аудиту, здійснюється ефективно.</p> <p>Наявність/відсутність відокремленого ІТ-підрозділу та програмного забезпечення процесів і процедур, пов'язаних із діяльністю предмета аудиту, що відповідає вимогам безпеки та підтримки функціонування ІТ-середовища</p>	<p>Критерій виконано.</p> <p>Міненерго має достатньо повноважень і ресурсів (зокрема організаційних, кадрових тощо) для ефективної реалізації державної політики у вугільно-промислому комплексі, зокрема заходів із реструктуризації вугільної галузі</p>
3.2	<p>Чи ефективно Міненерго забезпечує виконання функції управління об'єктами державної власності щодо вугледобувних підприємств</p>	<p>Забезпечено погодження облікових політик вугледобувних підприємств.</p> <p>Забезпечено своєчасне затвердження вугледобувними підприємствами статутів (змін до них); річних фінансових та інвестиційних планів (змін до них), інвестиційних планів на середньострокову перспективу (3-5 років), стратегічних планів розвитку.</p> <p>Керівників вугледобувних підприємств призначено на постійній основі.</p>	<p>Критерій виконано частково.</p> <p>Засвідчено неефективне виконання Міненерго функцій суб'єкта управління</p>

№ з/п	Підпитання аудиту	Критерії аудиту	Результат виконання
		<p>Забезпечено своєчасне визначення та актуалізацію переліків суб'єктів господарювання, у тому числі вугледобувної галузі.</p> <p>Забезпечено формування прогнозних балансів вугілля та вугільної продукції, своєчасне коригування показників.</p> <p>Визначено та передано на ліквідацію неперспективні вугледобувні підприємства.</p> <p>Здійснено заходи щодо зменшення частки непрофільних активів підприємств</p>	
3.3	<p>Чи ефективно здійснювались Міненерго заходи з реалізації державної політики у вугільно-промисловому комплексі, зокрема з реструктуризації вугільної галузі</p>	<p>Наявність розроблених методик визначення прогнозованих техніко-економічних показників діяльності вугледобувних підприємств, а також обліку витрат на виробництво вугільної продукції.</p> <p>Затверджені методики застосовувались і належним чином забезпечують відображення реальних показників, надають змогу оцінити результати господарської діяльності вугледобувних підприємств, зокрема поліпшення показників з виробництва та зниження витрат товарної вугільної продукції</p>	<p>Критерій виконано частково.</p> <p>Засвідчено задовільне та неprozore створення Міненерго системи визначення прогнозованих техніко-економічних показників, необхідних для виконання заходів з реалізації державної політики у вугільно-промисловому комплексі, зокрема з реструктуризації вугільної галузі</p>
3.4	<p>Чи забезпечено Міненерго ефективне регулювання процесу формування собівартості вугільної продукції</p>	<p>Своєчасне подання вугледобувними підприємствами звіту про собівартість готової вугільної продукції за затвердженою формою.</p> <p>Своєчасне подання Міненерго інформації за формою, встановленою Мінфіном.</p> <p>Врахування Міненерго звітів про собівартість готової вугільної продукції, поданих вугледобувними підприємствами, при визначенні місячного обсягу бюджетних коштів на 1 гривню прогнозованих збитків вугледобувних підприємств</p>	<p>Критерій виконано частково.</p> <p>Міненерго не забезпечено ефективного регулювання процесу формування собівартості вугільної продукції.</p> <p>Міненерго неефективно реалізовувало</p>

№ з/п	Підпитання аудиту	Критерії аудиту	Результат виконання
			державну політику у вугільно-промислому комплексі, зокрема з реструктуризації вугільної галузі, а також функції управління об'єктами державної власності у вугільно-промислому комплексі
4.1	Чи передбачено Міненерго здійснення моніторингу стану використання бюджетних коштів, реалізації заходів, визначених програмними документами із реструктуризації вугільної галузі. Чи вживаються за потреби відповідні заходи	<p>Наявність формалізованої процедури моніторингу результатів реалізації заходів, визначених програмними документами із реструктуризації вугільної галузі.</p> <p>Запроваджено комплексну систему звітування вугледобувних підприємств, збір актуальної статистичної інформації про їх діяльність, прогнозовані техніко-економічні показники діяльності.</p> <p>Документальне підтвердження фактів проведення фахівцями Міненерго моніторингу та за потреби подальшого коригування відповідних заходів (їх термінів, ресурсів тощо).</p> <p>Міненерго вчасно актуалізує інформацію про стан галузі і надає ефективні пропозиції Уряду та іншим зацікавленим державним структурам щодо реструктуризації вугільної галузі.</p> <p>Результативність впровадження рекомендацій внутрішнього аудиту, а також інших контролюючих органів, їх вплив на поліпшення фінансових результатів діяльності вугледобувних підприємств</p>	<p>Критерій виконано частково.</p> <p>Засвідчено неефективне здійснення Міненерго моніторингу стану використання бюджетних коштів, реалізації заходів, визначених програмними документами із реструктуризації вугільної галузі</p>
4.2	Чи дієвими та результативними є заходи Міненерго щодо моніторингу та оцінки діяльності підприємств вугільної галузі	<p>Наявність позитивної динаміки показників фінансово-економічної діяльності державних вугледобувних підприємств.</p> <p>Відбувалось результативне зменшення дебіторської заборгованості державних вугледобувних підприємств.</p>	<p>Критерій виконано частково.</p> <p>Міненерго не вживало дієвих і результативних заходів щодо моніторингу та</p>

№ з/п	Підпитання аудиту	Критерії аудиту	Результат виконання
		<p>Збільшення інвестиційної складової державних вугледобувних підприємств. Зниження витрат із собівартості готової вугільної продукції.</p> <p>Наявність порушень, недоліків у використанні бюджетних коштів, а також інших порушень фінансової дисципліни, бюджетного законодавства</p>	оцінки діяльності підприємств вугільної галузі
