



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 27 серпня 2024 року

№ 39-2

Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності на тему «Руйнування Каховської гідроелектростанції: масштаби і наслідки катастрофи»

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності на тему «Руйнування Каховської гідроелектростанції: масштаби і наслідки катастрофи».

За підсумками розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Кабінет Міністрів України у 2023 році в терміновому порядку вжив невідкладних заходів для забезпечення питною водою населення, постраждалого у зв'язку з надзвичайною ситуацією техногенного характеру. Населені пункти постраждалих регіонів Дніпропетровської, Запорізької та Миколаївської областей, в яких проживає 1262 тис. осіб, забезпечено питною водою. Найменш забезпеченим питною водою було населення Херсонської області (328 тис. осіб) через стислі терміни реалізації проєктів відновлення водопостачання та активні бойові дії з хаотичними обстрілами прибережної зони.

2. Рішення про виділення коштів на заходи із запобігання та реагування на надзвичайну ситуацію техногенного характеру приймалися в терміновому порядку, як наслідок, постановою Кабінету Міністрів України від 06 червня 2023 року № 566 «Про виділення коштів з фонду ліквідації наслідків збройної агресії для реалізації експериментального проєкту з будівництва магістральних водогонів у зв'язку з необхідністю ліквідації негативних наслідків, пов'язаних із знищенням Каховської гідроелектростанції» з недотриманням Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ (пункт 9), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 року № 228, одержувачем бюджетних коштів, виділених для реалізації експериментального проєкту з будівництва

магістральних водогонів, визначено організацію, яка протягом останніх трьох років не здійснювала заходів з будівництва водогонів.

3. Виділення Кабінетом Міністрів України у 2023 році з фонду ліквідації наслідків збройної агресії 8,5 млрд грн на будівництво експериментальних водогонів у Дніпропетровській області дало можливість у стислі терміни розпочати будівництво, наповнити Південне водосховище водою для задоволення потреб мешканців м. Кривий Ріг, але через збільшення вартості проєктів будівництва та неефективне управління коштами державного бюджету результативного показника рівня реалізації експериментального проєкту з будівництва магістральних водогонів (64,4 відс.) не досягнуто. На 01.01.2024 освоєння коштів будівництва становило 61,7 відс. його вартості (13,4 млрд гривень).

4. Порушення норм і правил при використанні бюджетних коштів та будівництві магістральних водогонів, а також недостатній внутрішній контроль призвели до недоотримання бюджетом доходів на 528,4 млн гривень.

5. Незабезпечення конкурентного відбору учасників призвело до непрозорих процедур закупівель та обмеження кола претендентів, що негативно вплинуло на економність використання бюджетних коштів. Наслідок відбору підрядників шляхом надсилання їм пропозицій з будівництва об'єктів експериментального проєкту, без застосування електронної системи закупівель, – порушення та завищення вартості робіт і матеріалів.

6. Завищення цін на матеріальні ресурси в кошторисній документації стало результатом недостатнього контролю замовника та делегування частини його повноважень інженерам-консультантам. Такі дії призвели до значного завищення вартості матеріалів і робіт та неекономного використання 358,5 млн грн бюджетних коштів, а також ризику неекономного їх використання на загальну суму 162,4 млн гривень.

7. Незабезпечення Службою відновлення та розвитку інфраструктури у Дніпропетровській області належного контролю за якістю виконання проєктно-кошторисної документації трьох об'єктів експериментального будівництва призвело до коригування проєктів у 2024 році та збільшення їх вартості на 41 відс., що свідчить про низьку якість проєктної документації та нерезультативне використання 83 650,6 тис. грн бюджетних коштів на її виготовлення.

8. Застосування при будівництві водогонів акта приймання виконаних будівельних робіт за укрупненими показниками вартості за формою КБ-2в (УПВ), який передбачає відображення узагальнених показників виконаних робіт, унеможлиблює перевірку правильності і обґрунтованості включення до нього обсягів виконаних робіт, кількості і вартості матеріальних ресурсів та інших витрат, що без документального підтвердження створює ризики незаконного, неекономного та нерезультативного використання бюджетних коштів.

9. Магістральний водогін Марганець – Нікополь – Покров розташований у зоні постійних обстрілів, насосні станції будуються як наземні, що створює

ризик їх пошкодження, зниження напору води або повного припинення водопостачання.

З метою сталого забезпечення мешканців м. Кривого Рогу питною водою необхідно вирішити низку питань щодо експлуатації магістрального водогону р. Інгулець – Південне водосховище. По-перше, якщо водозабір здійснювати нижче за течією від скиду зворотних вод гірничорудних підприємств, то якість питної води для мешканців міста буде неналежною, заходи з промивання русла й екологічного оздоровлення р. Інгулець збільшать додаткові щорічні навантаження на державний бюджет. По-друге, потрібно підвищити пропускну спроможність каналу Дніпро – Інгулець: розчистити русло р. Інгулець у районі населеного пункту Звенигородка Кіровоградської області.

10. Нове будівництво водозабору з р. Південний Буг, магістрального водогону та реконструкція Жовтневого водосховища для забезпечення водою м. Миколаєва у зв'язку з ліквідацією негативних наслідків, пов'язаних із знищенням Каховської гідроелектростанції, є альтернативним джерелом водопостачання з необхідними обсягами, надійністю та безпекою послуг з водопостачання. Передбачене фінансування цих об'єктів із залученням коштів міжнародних фінансових організацій, зокрема Європейського інвестиційного банку, дасть змогу реалізувати проєкт без значного навантаження на державний бюджет.

11. Незважаючи на виділення значних коштів (843,7 млн грн) із резервного фонду для реалізації проєктів з реконструкції водопостачальної інфраструктури у Дніпропетровській, Миколаївській та Херсонській областях, заплановані обсяги робіт було неможливо виконати через постійні обстріли територій. Як наслідок, виділені кошти у сумі 562,5 млн грн не використані і повернені до державного бюджету, що свідчить про неефективне управління коштами резервного фонду державного бюджету.

12. Розпорядники бюджетних коштів Запорізької та Херсонської областей нерезультативно використали 24,4 млн грн коштів резервного фонду державного бюджету. Розпорядники Миколаївської та одержувачі бюджетних коштів Дніпропетровської області неекономно використали загалом 38,7 млн грн таких коштів. Розпорядниками коштів Дніпропетровської та Запорізької областей не дотримані вимоги законодавства при використанні 211,1 млн грн та 25,0 млн грн відповідно.

13. В умовах надзвичайної ситуації в Миколаївській та Херсонській областях державна підтримка у формі грошової допомоги стала вирішальною для стабілізації життя постраждалого населення. У 2023 році одноразову матеріальну грошову допомогу отримали 22 093 громадянина (16,5 відс. загальної кількості постраждалих) у Херсонській області та 1035 громадян (85,2 відс.) у Миколаївській області. Допомогу за втрачений урожай отримали 662 громадянина (30,4 відс.) у Херсонській області та 360 громадян (92,8 відс.) у Миколаївській області.

14. Через неправильне визначення кількості постраждалого населення в Миколаївській області виділені кошти з резервного фонду компенсували

85,4 відс. витрат на виплату матеріальної грошової допомоги, в Херсонській області до розрахунків потреби в коштах не включені громадяни (21692 особи, 16,2 відс. постраждалих) з окупованих територій області. Одноразова грошова допомога за втрачений врожай визначена в різних розмірах, внаслідок чого населення Миколаївської області отримало допомогу в розмірі 151,2 відс. понесених втрат, а населення Херсонської області – лише 74,7 відсотка.

15. Застосування Херсонською обласною державною адміністрацією (далі – Херсонська облдержадміністрація) прогнозного розрахунку потреби в коштах резервного фонду, який базувався на безпековій ситуації та статистичній чисельності мешканців підтоплених населених пунктів, призвело до неефективного управління бюджетними коштами у сумі 449,2 млн грн, які виділені згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 червня 2023 року № 528-р «Про виділення коштів з резервного фонду державного бюджету Миколаївській та Херсонській обласним державним адміністраціям для надання матеріальної грошової допомоги населенню, що постраждало внаслідок підриву Російською Федерацією греблі Каховської гідроелектростанції» та в кінці 2023 року повернені до бюджету. Значна кількість заявок (1466) на компенсацію за втрачений урожай овочів у Херсонській області не задоволена через відсутність сухопутного доступу до підтоплених земельних ділянок, що обмежило можливість їх обстеження.

Внаслідок неточного визначення Миколаївською обласною державною адміністрацією (далі – Миколаївська облдержадміністрація) потреби в коштах резервного фонду на виплату грошової допомоги за втрачений урожай овочів допущено неефективне управління бюджетними коштами у сумі 47,3 млн грн, які виділені згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04 серпня 2023 року № 681-р «Про виділення коштів із резервного фонду державного бюджету Миколаївській та Херсонській обласним державним адміністраціям для надання одноразової грошової допомоги постраждалому населенню внаслідок підриву Російською Федерацією греблі Каховської гідроелектростанції за втрачений врожай» та повернені до бюджету в кінці 2023 року.

16. При використанні коштів резервного фонду державного бюджету на виплату матеріальної допомоги Миколаївська облдержадміністрація не затвердила переліку населених пунктів у районах підтоплень, що є недотриманням пункту 5 Порядку надання одноразової матеріальної грошової допомоги постраждалому населенню внаслідок підриву Російською Федерацією греблі Каховської гідроелектростанції (пункт 5), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19 червня 2023 року № 626 (далі – Порядок № 626), як наслідок – порушення пункту 9 Порядку № 626 при виплаті у 2023 році матеріальної допомоги на суму 5 175,0 тис. гривень. Управління соціального захисту населення Баштанської районної державної адміністрації Миколаївської області не забезпечило прийняття рішення про надання/ненадання постраждалим особам матеріальної грошової допомоги у термін 10 робочих днів, чим порушено вимоги Порядку № 626 (абзац шостий пункту 9). У встановлених аудитором випадках термін прийняття рішення становив від 12 до 66 робочих днів

17. Аварійно-відновлювальні роботи для забезпечення опалювального сезону 2023/2024 року в м. Херсоні на 4 об'єктах теплопостачання не проведено у зв'язку з інтенсивними обстрілами міста. При цьому Херсонською облдержадміністрацією допущено неефективне управління коштами резервного фонду державного бюджету на загальну суму 41,3 млн гривень.

На підставі викладеного Рахункова палата

ВИРІШИЛА:

1. Звіт про результати аудиту ефективності на тему «Руйнування Каховської гідроелектростанції: масштаби і наслідки катастрофи» (далі – Звіт про результати аудиту) затвердити.

2. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Верховній Раді України протягом 15 робочих днів із дня затвердження цього Звіту.

3. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і запропонувати доручити:

Міністерству розвитку громад, територій та інфраструктури України (далі – Мінінфраструктури) разом з Державним агентством відновлення та розвитку інфраструктури України (далі – Агентство відновлення):

забезпечити реалізацію експериментальних проєктів лише за наявності фінансово-економічних розрахунків;

при встановленні виключень щодо застосування положень нормативно-правових актів під час реалізації експериментальних проєктів зобов'язувати розпорядників бюджетних коштів вживати додаткових заходів внутрішнього контролю з метою недопущення використання коштів державного бюджету з порушенням законодавства;

розробити та внести в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проєкт нормативно-правового акта про зміни до Порядку реалізації експериментального проєкту з будівництва магістральних водогонів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06 червня 2023 року № 566, передбачивши передачу магістральних водогонів на підставі акта приймання-передачі комплексу об'єкта в кількісному виразі та вартісних показниках;

Мінінфраструктури:

внести зміни до Настанови з визначення вартості будівництва, затвердженої наказом Міністерства розвитку громад та територій України від 01.11.2021 № 281, щодо підтвердження здійснених будівельних робіт за рахунок бюджетних коштів виключно деталізованими актами приймання виконаних будівельних робіт (форми КБ-2в) з метою контролю за законністю, результативністю та економією використання бюджетних коштів та достовірністю виконаних робіт;

внести зміни до зазначеної Настанови або прийняти нові нормативно-правові акти з метою чіткого визначення функцій та обов'язків служби

замовника та підтвердження їх виконання, порядку покладання повноважень з виконання функцій служби замовника, порядку утримання служби замовника;

спільно з Агентством відновлення розробити та затвердити алгоритм проведення детального аналізу ринкових цін перед укладанням договорів на постачання матеріальних ресурсів і обладнання та забезпечити його обов'язкове виконання;

Агентству відновлення:

внести Мінінфраструктури для розгляду проєкт алгоритму проведення детального аналізу ринкових цін перед укладанням договорів на постачання матеріальних ресурсів та обладнання та забезпечити його обов'язкове виконання;

забезпечити регулярне оновлення даних про ринкові ціни та їх використання при складанні кошторисів;

впровадити систему контролю за відповідністю кошторисів ринковим цінам на матеріальні ресурси та послуги з метою уникнення їх завищення;

розглянути можливість перенесення скиду зворотних вод гірничорудних підприємств нижче за течією від водозабору магістрального водогону р. Інгулець – Південне водосховище та розчищення русла р. Інгулець у районі населеного пункту Звенигородка Кіровоградської області для підвищення пропускної спроможності каналу Дніпро – Інгулець;

активізувати залучення коштів міжнародних фінансових організацій для реалізації проєктів з водопостачання, зокрема для будівництва водозабору з р. Південний Буг, магістрального водогону та реконструкції Жовтневого водосховища для забезпечення надійного та безпечного водопостачання м. Миколаєва.

4. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати Агентству відновлення й рекомендувати:

до 01.01.2025 забезпечити здійснення внутрішнього контролю в установах та організаціях, що належать до сфери його управління;

до 01.10.2024:

збільшити прозорість процесу будівництва шляхом регулярного оприлюднення звітів про стан реалізації проєктів, витрати і готовність об'єктів, що дасть змогу забезпечити громадський контроль та своєчасне виявлення і вирішення проблем;

розглянути можливість перегляду проєктно-кошторисної документації об'єктів для забезпечення додаткових заходів захисту об'єктів магістральних водогонів, враховуючи високий ризик пошкодження наземних насосних станцій у зоні бойових дій.

5. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати Державному агентству водних ресурсів України й рекомендувати розробити та подати в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проєкт Державної цільової програми комплексного водозабезпечення територій, які зазнали впливу воєнних дій, на період до 2030 року, яка враховує поточні виклики та передбачає стабільне фінансування для реалізації ключових проєктів.

6. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати Дніпропетровській, Запорізькій, Миколаївській та Херсонській обласним державним адміністраціям. Херсонській облдержадміністрації рекомендувати забезпечити проведення аварійно-відновлювальних робіт на об'єктах теплопостачання до початку опалювального сезону 2024/2025 року.

7. Поінформувати Офіс Генерального прокурора про результати аудиту з одночасним надсиланням рішення Рахункової палати.

8. Оприлюднити Звіт про результати аудиту і рішення Рахункової палати на офіційному вебсайті Рахункової палати.

9. Заступникові Голови Рахункової палати Сергію Ключці забезпечити надсилання до Верховної Ради України інформації про стан виконання об'єктами контролю рішення Рахункової палати протягом 45 днів із дня отримання інформації від об'єктів контролю.

10. Контроль за виконанням цього рішення покласти на заступника Голови Рахункової палати Сергія Ключку.

Голова

Ольга ПІЩАНСЬКА