



РАХУНКОВА ПАЛАТА

вул. М. Коцюбинського, 7, м. Київ, 01601, тел. (044) 234-95-65, 234-10-41, факс (044) 226-33-82
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua

20.10.2016 № 16-1933

Міністру фінансів України

На № _____ від _____

Данилюку О.О.

Щодо результатів аудиту

Шановний Олександр Олександровичу!

На засіданні Рахункової палати розглянуто та затверджено Звіт про результати аудиту ефективності стану планування і своєчасності надходження до бюджету частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань і дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність.

Відповідно до статей 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" надсилаємо рішення Рахункової палати від 27.09.2016 № 18-2 і зазначений Звіт для реагування та вжиття заходів відповідно до наданих пропозицій.

Про вжиті заходи просимо поінформувати в терміни, визначені Законом України "Про Рахункову палату".

Додаток: на 34 арк.

З повагою

Голова

Р.М. Магута



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 27 вересня 2016 року № 18-2

м. Київ

Про результати аудиту ефективності стану планування і своєчасності надходження до бюджету частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань і дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України „Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності стану планування і своєчасності надходження до бюджету частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань і дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність. За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. В Україні протягом 2014–2015 років і I півріччя 2016 року не створено ефективної системи управління об'єктами державної власності та не забезпечено обґрунтованого планування (з урахування всеохоплюючої інформації), належної повноти і своєчасності надходжень до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету відповідно до закону (далі – частина чистого прибутку ДП), дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є корпоративні права держави (далі – дивіденди ГТ). Збільшення надходжень частини чистого прибутку ДП і дивідендів ГТ у 2015 році в **2,2 рази порівняно з 2014 роком, а також у I півріччі 2016 року досягнуто за рахунок постійного збільшення розміру нормативу відрахувань та сум переplat. При цьому кількість працюючих суб'єктів господарювання державного сектору економіки (далі – суб'єкти господарювання, СГ) в цьому періоді зменшилася з **1829** до **1801**, а прибуткових – з **1 222** до **1200**.**

Реорганізація НАК „Нафтогаз України” та перетворення її дочірніх компаній і підприємств у публічні акціонерні товариства привело до недоотримання державою **264,1 млн грн** дивідендів за 2012–2013 роки від ПАТ „Укргазвидобування” і ПАТ „Укртрансгаз”, скасування в судовому

порядку наказу Мінекономрозвитку про нарахування пені ПАТ „Укрнафта” за несвоєчасно сплачені до державного бюджету дивіденди та зобов’язання Міністерства сплатити на користь товариства, сплачену ним суму судового збору.

Прийняття Кабінетом Міністрів України 24.12.2014 постанови № 710 „Про внесення змін до Порядку відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державними унітарними підприємствами та їх об’єднаннями” спричинило судові оскарження. Як наслідок, постанову визнано незаконною та нечинною, є ризики втрат бюджету, пов’язані з поверненням коштів державним підприємствам, які сплатили частину чистого прибутку ДП, розраховану за порядком, визначеним цією постановою.

Органи державної влади, яким Кабінет Міністрів України доручив реалізацію пропозицій Рахункової палати, наданих під час попередньої перевірки у 2014 році, не забезпечили їх належного виконання. Так, через неврегулювання правової неузгодженості в абзаці восьмому частини п’ятої статті 11 Закону України „Про управління об’єктами державної власності”, що містить посилання на абзац шостий, а не сьомий цієї частини, яким передбачено порядок визначення пені, до державного бюджету не надійшло **422,4 млн грн** від ПАТ „Укрнафта” частини чистого прибутку (у тому числі **122,6 млн грн** пені), нарахованого Міжрегіональним головним управлінням ДФС – Центральним офісом з обслуговування великих платників на частку ПАТ „НАК „Нафтогаз України” у статутному капіталі товариства за результатами фінансово-господарської діяльності у 2011–2013 роках.

1.1. Фонд держмайна і суб’єкти управління об’єктами державної власності за неналежного контролю з боку Кабінету Міністрів України не забезпечили повної та якісної інвентаризації суб’єктів господарювання державного сектору економіки. Як наслідок, показники кількості таких суб’єктів господарювання станом на 01.01.2015 і на 01.01.2016, що надавалися ними до Мінекономрозвитку до різних порядків контролю (Порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об’єктами державної власності та критеріїв визначення управління об’єктами державної власності, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19.06.2007 № 832 (**3 338 і 3 458** СГ відповідно), та Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб’єкта господарювання державного сектору економіки, затвердженого наказом Мінекономрозвитку від 02.03.2015 № 205 (**3 695 і 3 634** СГ відповідно), а також Єдиного реєстру об’єктів державної власності (**3 720 і 3 679** СГ відповідно), суттєво різняться, через що неможливо чітко визначити кількість потенційних платників частини чистого прибутку ДП і дивідендів ГТ.

1.2. Мінекономрозвитку не запровадило ефективної координації дій із суб’єктами управління об’єктами державної власності щодо якісного та в повному обсязі надання ними інформації про результати фінансово-господарської діяльності усіх суб’єктів господарювання державного сектору економіки, що ставить під сумнів об’єктивність проведеної Міністерством оцінки ефективності управління об’єктами державної власності за встановленими ним критеріями.

Так, єдиним моніторингом ефективності управління об'єктами державної власності у 2014 і 2015 роках було охоплено **87** суб'єктів управління, тоді як під час контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки інформацію надавали за 2014 рік – **76**, а за 2015 рік – **89** суб'єктів управління. За даними Мінекономрозвитку, негативно оцінено ефективність управління об'єктами державної власності у 2014 році – **17-ти**, у 2015 році – **13-ти** суб'єктів управління, проте не надано ніякої оцінки у 2014 році – **3-м**, у 2015 році – **8-ми** суб'єктам управління.

Враховуючи це, а також зменшення кількості працюючих і прибуткових суб'єктів господарювання, динаміка позитивних результатів діяльності суб'єктів господарювання не простежується, незважаючи на зменшення (з **58** до **51,1 відс.**) наданої їм Мінекономрозвитку оцінки „неефективно” у 2015 році порівняно з 2014 роком.

Крім того, при порівнянні показників форми № 2 „Звіт про фінансові результати” Держстату і даних єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності аудитом встановлено, що у звіті про виконання фінансового плану Укрєвроінфрапроектом за 2015 рік за показником „Чистий фінансовий результат” відображено **29,3 млрд грн** прибутку, тоді як за даними Мінекономрозвитку – **10,8 млрд грн** збитку. Після врахування виявленої під час аудиту розбіжності в уточнюючому звіті в цілому по Україні за 2015 рік замість **35,7 млрд грн** отриманого чистого збитку Мінекономрозвитку відображено **4,5 млрд грн** чистого прибутку.

2. Нормативно-правові акти в частині забезпечення регулювання діяльності суб'єктів управління об'єктами державної власності, а також сплати господарськими товариствами, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави, дивідендів і державними підприємствами частини чистого прибутку постійно змінювалися. Законодавство в цей період було недосконалим, що ускладнювало контроль у зазначеній сфері, створювало прецеденти для виникнення судових спорів і не сприяло своєчасному та в повному обсязі наповненню дохідної частини державного бюджету. Зокрема:

– не приведено у відповідність статтю 15 і частину другу статті 16 Закону України „Про управління об'єктами державної власності”: Законом України від 13.03.2012 № 4498 „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення управління об'єктами державної власності” виключено пункт 9 із частини першої статті 6 цього Закону, яким передбачалося визначення уповноваженим органом його відповідального представника;

– Законом України від 02.06.2016 № 1405 „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності”, що набрав чинності з 25.06.2016, яким із Закону України „Про управління об'єктами державної власності” виключено посилання на слово „паї”, не приведено у відповідність норми статей 63, 89 і 142 Господарського кодексу України, пункт 17 частини другої статті 29 Бюджетного кодексу України;

– після набрання чинності (18.10.2006) Законом України „Про управління об'єктами державної власності” не затверджено Кабінетом Міністрів України порядку спрямування частини чистого прибутку господарськими товариствами на виплату дивідендів, передбаченого частиною п'ятою статті 11 цього Закону;

– Порядок відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 138, не приведено у відповідність із статтею 11¹ Закону України „Про управління об'єктами державної власності” у зв'язку з внесенням до цієї статті змін Законом України від 26.11.2015 № 848 „Про наукову і науково-технічну діяльність”. До Порядку не внесені зміни через припинення Державної податкової служби України;

– відсутність єдиного систематизованого акта щодо забезпечення контролюючими органами дієвого контролю за визначенням (розрахунком) і сплатою до державного бюджету неподаткових надходжень, у тому числі частини чистого прибутку ДП і дивідендів ГТ, погашення боргу в разі його виникнення, проведення перевірок і притягнення до відповідальності за відповідні правопорушення, розстрочення та відстрочення неподаткових платежів або неподаткового боргу, списання безнадійного боргу за цими платежами призводить до судових оскаржень суб'єктами господарювання рішень контролюючих органів і втрат державного бюджету;

– у Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки, затвердженому наказом Мінекономрозвитку від 02.03.2015 № 205, є посилання на термін „відповідальні органи управління”, який відсутній у вказаному вище Законі. Також в абзаці третьому пункту 4 цього Порядку Кабінет Міністрів України визначено як уповноважений орган управління, але відповідно до статті 4 Закону України „Про управління об'єктами державної власності” він є суб'єктом управління і не підпадає під термін „уповноважений орган управління”;

– не узгоджується назва коду класифікації доходів бюджету 21010100 „Частина чистого прибутку (доходу) господарських організацій (державних унітарних підприємств та їх об'єднань), що вилучається до державного бюджету відповідно до закону”, наведена у наказі Мінфіну від 14.01.2011 № 11 „Про бюджетну класифікацію”, із пунктом 17 частини другої статті 29 Бюджетного кодексу України та нормами Закону України „Про управління об'єктами державної власності”.

Крім того, з метою забезпечення якісного контролю Мінекономрозвитку за сплатою дивідендів ГТ необхідно розробити і затвердити порядок здійснення контролю за правильністю та своєчасністю надходження дивідендів до державного бюджету, сплачених господарськими товариствами, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави, ведення обліку таких платежів у розрізі платників.

У зв'язку з адміністративною реформою потребує відповідного правового врегулювання Порядок інформування органів контрольно-ревізійної служби України та органів Державної податкової служби України про факти фінансових порушень та вжиті заходи, затверджений спільним наказом Контрольно-ревізійної служби України та Державної податкової адміністрації України від 22.01.2001 № 143/514.

3. Мінфіном, Мінекономрозвитку, ДФС (Міндоходів) не створено єдиного нерозривного процесу планування, затвердження та доведення обсягів

надходжень частини чистого прибутку державних підприємств і дивідендів господарських товариств до державного бюджету на відповідний рік.

3.1. Через порушення суб'єктами управління термінів затвердження фінансових планів суб'єктів господарювання, їх незатвердження, Мінекономрозвитку здійснювало планування основних макропоказників, у тому числі чистого прибутку, як основи для визначення планового обсягу надходження частини чистого прибутку ДП і дивідендів ГТ з урахуванням лише наявних показників фінансових планів суб'єктів господарювання на наступний рік.

3.2. У Мінекономрозвитку відсутній цілісний механізм визначення очікуваних у наступному році обсягів надходжень дивідендів ГТ до державного бюджету: планові показники їх надходжень на 2014 рік були занижені щонайменше у **2 рази**, що призвело до їх перевиконання за підсумками цього року; на 2016 рік прогнозні показники надавалися з діапазоном надходжень за рік від **519,2 млн грн до 4,7 млрд грн (розрив у 9 разів)**, у кінцевому підсумку Мінфіном вони були враховані в сумі **2,5 млрд грн**, але станом на 01.07.2016 фактичні надходження дивідендів, термін сплати яких минув, становили лише **56,9 відс.** планового показника.

3.3. Мінфіном не внесені зміни до „Методичних рекомендацій прогнозування надходжень частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, та дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, які є у державній власності” після закріплення з 2013 року повноважень щодо забезпечення формування та реалізації дивідендної політики за Мінекономрозвитку.

3.4. Мінфіном при прогнозуванні надходжень частини чистого прибутку ДП не враховувалися значні суми переоплат з цього платежу. Як наслідок, станом на 01.07.2016 надміру сплачені платежі (**2,5 млрд грн**) становили **51,7 відс.** усіх надходжень до державного бюджету за I півріччя 2016 року, що створює ризики невиконання передбачених Законом України „Про Державний бюджет України на 2016 рік” планових показників.

4. Мінекономрозвитку, Фонд держмайна, ДФС (Міндоходів) і Держфінінспекцією (з 24.06.2016 Держаудитслужба) не забезпечено ефективного обліку та контролю за справлянням частини чистого прибутку державних підприємств і дивідендів господарських товариств; окремі складові такого обліку та контролю не завжди мали продовження та передбачуване завершення.

4.1. Мінекономрозвитку не забезпечило ведення системного обліку нарахованих і сплачених дивідендів ГТ та їх заборгованості (у разі наявності). Тільки за фактом надісланих суб'єктами управління платіжних доручень про сплату конкретної суми дивідендів формується в ручному режимі інформація у вигляді переліку таких товариств і сплачених ними сум дивідендів. Нарахування пені на суму несвоєчасно сплачених дивідендів ГТ, закріплене за Мінекономрозвитку абзацом сьомим частини п'ятої статті 11 Закону України „Про управління об'єктами державної власності”, також здійснювалося протягом періоду аудиту в ручному режимі на підставі отриманої інформації та копій відповідних документів від суб'єктів управління.

Так, 07.04.2014 (майже **через 2 роки та 8 місяців**) після отримання відповідної інформації від Фонду держмайна Мінекономрозвитку було

нараховано **0,3 тис. грн** пені ЗАТ „Фазотрон-Україна” за несвоєчасно сплачені **(22.07.2011)** до бюджету **37,4 тис. грн** частини дивідендів ГТ, нарахованих за результатами фінансово-господарської діяльності у 2010 році. При цьому **Фонд держмайна у 2011 і 2012 роках, виконуючи в цей період функції щодо реалізації державної дивідендної політики, не забезпечив нарахування пені зазначеному товариству за несвоєчасно сплачені до бюджету дивіденди.**

4.2. ДФС (Міндоходів), здійснюючи контроль за розрахунками та сплатою до державного бюджету частини чистого прибутку ДП, не має важелів впливу для забезпечення погашення неподаткового боргу (справи територіальних органів ДФС (Міндоходів) щодо стягнення із суб'єктів господарювання частини чистого прибутку, а також дивідендів за актами перевірок програються у судах різних інстанцій). Як наслідок, протягом 2014–2015 років і I півріччя 2016 року борг з цього платежу збільшився в **4,3 рази**.

ДФС (Міндоходів) неналежним чином реагувала на інформацію Держфінінспекції щодо встановлених нею порушень у частині забезпечення відшкодування встановленої несплати до державного бюджету податків і зборів (обов'язкових платежів), у тому числі частини чистого прибутку ДП і ГТ.

4.3. Держфінінспекція протягом 2014–2015 років не здійснювала моніторингу проведених аудитів; надання оцінки якості їх планування з метою забезпечення охоплення ними максимальної кількості суб'єктів господарювання державного сектору економіки з наявними ризиками та оцінки ефективності проведення таких аудитів; а також узагальнення інформації про проведений уповноваженими органами управління внутрішній аудит підпорядкованих ним суб'єктів господарювання. У зазначений період охоплено державним фінансовим аудитом, під час якого досліджувалися питання правильності ведення бухгалтерського обліку та достовірності фінансової звітності, в середньому **10,8 відс.** загальної кількості працюючих державних підприємств і **5,8 відс.** підприємств, які працювали збитково.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності стану планування і своєчасності надходження до бюджету частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань і дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність **затвердити.**

2. Надіслати відомості про результати зазначеного контрольного заходу у формі рішення Рахункової палати Кабінету Міністрів України та рекомендувати вжити заходів щодо:

- а) розроблення законопроекту про внесення змін до: статей 63, 89 і 142 Господарського кодексу України, пункту 17 частини другої статті 29 Бюджетного кодексу України в частині посилення на слово „паї”; Закону України „Про управління об'єктами державної власності” у частині:

– виключення з частини п'ятої статті 11 цього Закону, яка передбачає затвердження Кабінетом Міністрів України порядку спрямування частини чистого прибутку господарськими товариствами на виплату дивідендів;

– виключення статті 15 і частини другої статті 16 цього Закону, якими встановлені повноваження та винагорода відповідального представника уповноваженого органу управління, призначення якого з 08.04.2012 не передбачено цим Законом;

– усунення правової колізії, яка утворилася внаслідок неправильного посилання в абзаці восьмому частини п'ятої статті 11 цього Закону на абзац шостий цієї частини замість сьомого;

б) врахування у проектах законів України про Державний бюджет України на відповідний рік положень щодо встановлення терміну затвердження базових нормативів відрахування частки прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів за результатами фінансово-господарської діяльності у попередньому році господарських товариств, у статутному капіталі яких були корпоративні права держави;

в) розроблення проекту постанови Кабінету Міністрів України щодо внесення змін до Порядку відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 138, у зв'язку з припиненням Державної податкової служби України та її територіальних органів; врахування змін, внесених Законом України від 26.11.2015 № 848 „Про наукову і науково-технічну діяльність” до статті 11¹ Закону України „Про управління об'єктами державної власності”;

г) встановлення контролю відповідними державними органами за визначенням (нарахуванням) та сплатою до державного бюджету неподаткових надходжень, у тому числі частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету відповідно до закону, дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є корпоративні права держави; погашення боргу в разі його виникнення; проведення перевірок і притягнення до відповідальності за відповідні правопорушення; розстрочення та відстрочення неподаткових платежів або неподаткового боргу, списання безнадійного боргу за цими платежами.

3. Надіслати рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності стану планування і своєчасності надходження до бюджету частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань і дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність Міністерству економічного розвитку і торгівлі України та рекомендувати:

– вжити заходів щодо усунення недоліків і порушень, встановлених під час аудиту, для забезпечення контролю за повнотою застосування та своєчасністю сплати дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є корпоративні права держави;

– внести зміни до Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки, затвердженого наказом Мінекономрозвитку від 02.03.2015 № 205, з метою відповідного правового врегулювання застосованого в ньому терміна „відповідальні органи управління”, зміст якого не визначає Закон України „Про управління об'єктами державної власності”, а також посилення на Кабінет Міністрів України як на уповноважений орган управління, який згідно із статтею 4 вказаного вище Закону є суб'єктом управління;

– з метою забезпечення якісного контролю за сплатою дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, розробити та затвердити порядок здійснення контролю за правильністю та своєчасністю надходження дивідендів до державного бюджету, сплачених господарськими товариствами, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави, ведення обліку таких платежів у розрізі платників з метою забезпечення повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів.

4. Надіслати рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності стану планування і своєчасності надходження до бюджету частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань і дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність Міністерству фінансів України і рекомендувати:

– вжити заходів щодо усунення недоліків і порушень, встановлених під час аудиту, для забезпечення якісного прогнозування та контролю за повнотою застосування та своєчасністю сплати частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, та дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є корпоративні права держави;

– внести зміни до Методичних рекомендацій прогнозування надходжень частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, та дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, які є у державній власності, у зв'язку із закріпленням з 2013 року повноважень щодо забезпечення формування та реалізації дивідендної політики за Мінекономрозвитку;

– назву коду класифікації доходів бюджету 21010100 „Частина чистого прибутку (доходу) господарських організацій (державних унітарних підприємств та їх об'єднань), що вилучається до державного бюджету відповідно до закону”, визначеного у наказі Мінфіну від 14.01.2011 № 11 „Про бюджетну класифікацію”, привести у відповідність із пунктом 17 частини другої статті 29 Бюджетного кодексу України та Законом України „Про управління об'єктами державної власності”;

– разом з Державною фіскальною службою України розробити та затвердити форму уточнюючого розрахунку частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до

державного бюджету відповідно до закону, що дасть його платнику право коректно виправляти самостійно виявлені помилки в раніше поданій звітності.

5. Поінформувати Верховну Раду України про результати аудиту ефективності стану планування і своєчасності надходження до бюджету частини чистого прибутку (доходу) державних унітарних підприємств та їх об'єднань і дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність.

6. Оприлюднити рішення Рахункової палати, Звіт і результати його розгляду об'єктами контролю на офіційному веб-сайті Рахункової палати з урахуванням вимог Закону України „Про доступ до публічної інформації”.

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Невідомого В.І.

Голова Рахункової палати



Р.М. Магута