



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 28 листопада 2017 року № 24-2

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на розвиток кінематографії та управління об'єктами державної власності у цій сфері

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на розвиток кінематографії та управління об'єктами державної власності у цій сфері.

За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Незважаючи на позитивні зміни, що відбулися у сфері кінематографії за останні три роки (збільшення кількості фільмів, що створюються та виходять в прокат за державної підтримки, визнання українських фільмів на міжнародних конкурсах і фестивалях), державна політика у цій сфері Міністерством культури України (далі – Мінкультури) належним чином не формується і не реалізується.

В Україні функціонує лише 189 кінотеатрів, з яких 46 розташовані у Києві, що не задовольняє потребу населення в кінопослугах. При цьому лише один кінотеатр "Ліра" у місті Києві постійно демонструє фільми українського виробництва.

Із завершених у 2015–2016 роках і I півріччі 2017 року 54 фільмів, з яких 13 повнометражні, на широкий екран до українського глядача вийшло дев'ять. Як наслідок, не досягається головна мета створення національних фільмів – формування духовних цінностей українського народу шляхом залучення громадян України до національного кіномистецтва.

У 2015–2016 роках і I півріччі 2017 року **Мінкультури не забезпечено повною мірою належного продуктивного, результативного та економного використання коштів державного бюджету, що виділялися на розвиток кінематографії.** Через відсутність своєчасних управлінських рішень Мінкультури щодо формування державної політики у сфері кінематографії та управління об'єктами державної власності повноваження Міністерства щодо збереження майна у цій сфері належним чином також не виконувалися.

2. Реорганізація кіногалузі, проведена у дев'яностих роках минулого століття, **призвела до втрати державного впливу на надання послуг із демонстрування фільмів.** Передача функцій управління кінематографією обласним управлінням культури була формальною, оскільки відповідні служби у структурі управлінь культури створені лише у 13 областях. Як наслідок, **вертикаль управління кінематографічною галуззю не побудована.**

Усупереч вимогам статті 22 Закону України "Про кінематографію" жодним суб'єктом кінематографії у 2015–2016 роках та I півріччі 2017 року не дотримано 30-відсоткової, а з березня 2017 року – 15-відсоткової квоти демонстрування національних фільмів. У результаті **ринок кіно- і телепродукції на 95 відс. заповнено іноземною продукцією.** Від переповнення українського ринку зарубіжною кінопродукцією вітчизняна кінематографія втрачає значні кошти, які могли б стимулювати її розвиток.

3. Внаслідок неналежного контролю з боку Мінкультури за два роки не подано на затвердження Національної стратегії розвитку кіногалузі на 2015–2020 роки. У результаті шляхи розвитку галузі не визначені, управління здійснюється в ручному режимі.

Загальний обсяг фінансування сфери кінематографії у 2015–2016 роках і I півріччі 2017 року за двома бюджетними програмами (КПКВК 1806030 і КПКВК 1806050) становив 510,8 млн гривень. Протягом цього періоду Мінкультури та Держкіно **нерезультативно використали 38,2 млн грн (2006–2013 роки), неекономно – 4,1 млн грн, непродуктивно – 29,8 млн грн, нераціонально – 26,5 млн грн (2009 рік).** Через відсутність ефективних управлінських рішень до державного бюджету протягом 2015–2016 років повернено **11,2 млн гривень.**

Крім того, державними підприємствами сфери кінематографії у 2015–2016 роках і I півріччі 2017 року допущено фінансових порушень загалом на 2,2 млн грн, з них **із порушенням чинного законодавства використано 0,3 млн грн, недоотримано 1,9 млн грн доходів,** є ризики ненадходження до державного бюджету 0,8 млн грн штрафних санкцій від реалізації майнових прав на створені фільми.

4. Чинним законодавством визначено правові засади діяльності у сфері кінематографії та **врегульовано суспільні відносини,** пов'язані з виробництвом, розповсюдженням, зберіганням і демонструванням фільмів.

Водночас Мінкультури та Держкіно не розроблено більше половини нормативно-правових актів, спрямованих на виконання положень Закону України "Про державну підтримку кінематографії в Україні".

Положення про посвідчення національного фільму та порядок його видачі, затверджене наказом Держкіно від 07.12.2011 № 46, протягом чотирьох років (2013–2017 рр.) не приведено у відповідність із вимогами Закону України "Про ратифікацію Європейської конвенції про спільне кінематографічне виробництво".

Усупереч вимогам статті 14 Закону України "Про кінематографію" порядок розповсюдження, послідовність видів демонстрування (кінотеатральний, телевізійний, відеопоказ) фільмів, створених на засадах державного замовлення, Мінкультури за 19 років не затверджено.

Чинний на сьогодні механізм використання бюджетних коштів на створення національних фільмів є недосконалим і неефективним, оскільки протягом останніх років кошти за КПКВК 1806030 затверджувалися в державному бюджеті як видатки споживання, хоча за своєю суттю це видатки розвитку.

5. Через недотримання нормативно-правових актів і неналежне виконання вимог статті 22 Бюджетного кодексу України, незапровадження дієвого внутрішнього контролю кошти державного бюджету за бюджетними програмами 1806030 і 1806050 (загалом 722,2 млн грн) планувалися з порушенням Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 (за відсутності розрахунків і економічних обґрунтувань).

6. Неналежне виконання покладених на Держкіно повноважень з реалізації державної політики у сфері кінематографії стало причиною неефективного управління протягом п'яти років майном та реквізитом, придбаними для створення фільмів за рахунок коштів державної фінансової підтримки. Зокрема, через списання на витрати будівельних матеріалів (виробів із деревини та металу) після завершення виробництва трьох фільмів, замість їх реалізації на вторинному ринку або збереження для використання в майбутньому, неекономно витрачено 3,9 млн грн бюджетних коштів.

Крім того, за відсутності розробленого Держкіно механізму надання поворотної фінансової допомоги на створення національних фільмів фактично проведено безвідсоткове кредитування комерційного суб'єкта господарювання ТОВ "210 добрих справ" у сумі 11,2 млн грн на термін більш як п'ять років. Тривале відволікання бюджетних коштів призвело до їх знецінення. На дату надання поворотної фінансової допомоги (2012 рік) сума кредитування становила 1,4 млн дол. США, нині – 400,0 тис. дол. США.

7. Держкіно не володіє інформацією про спрямування продюсером-виконавцем коштів на виробництво конкретного фільму, оскільки

відсутнє підтвердження використання коштів інвестора на створення кінофільму.

Усупереч вимогам укладених договорів на виробництво фільмів у звітах незалежних аудиторів відсутня інформація про підтвердження використання коштів, спрямованих на виробництво фільмів, як у цілому, так і за джерелами витрат. Натомість надаються висновки щодо підтвердження фактичних витрат. Водночас запроваджений Держкіно механізм дає змогу продюсеру-виконавцю вільно розпоряджатися коштами державного бюджету, тому що ці кошти надходять на відкриті продюсеру-виконавцю рахунки у комерційних банках. Зокрема, за відсутності інвестиційних вкладень кошти державного бюджету, що надходили на виробництво визначених договорами фільмів, спрямовувалися на виробництво інших фільмів.

8. Через неефективні управлінські рішення Мінкультури і Держкіно не завершено семи художніх повнометражних фільмів ("Зона", "Мелодія для шарманки", "Пісня Галагана", "Серце на долоні", "Спостерігач", "У суботу", "Команда Г"), розпочатих у 2006–2013 роках, виробництво яких призупинено. На створення цих проектів Держкіно спрямовано 38,2 млн грн, що є нерезультативним витрачанням коштів державного бюджету, оскільки не досягнуто мети бюджетної програми – формування духовних і естетичних цінностей громадян шляхом залучення до переглядів кінопроектів українського виробництва.

9. Запроваджена Мінкультури практика затвердження і виділення ДП "Центр Довженка" обсягів фінансової підтримки у цілому на рік фактично перетворює його на бюджетну установу. Відсутність методики визначення розмірів фінансової підтримки, надання фінансової підтримки без урахування фактично отриманих підприємством щоквартальних доходів призвело до спрямування у 2015–2017 роках близько 10 млн грн фінансової підтримки прибутковому підприємству.

10. За відсутності належного контролю з боку Мінкультури є ризики втрати державного майна як у вигляді земельних ділянок, так і будівель. Державними підприємствами сфери кінематографії не оформлено правоустановчих документів на 179 із 217 об'єктів нерухомого майна. З одинадцяти земельних ділянок загальною площею 29,83 га право постійного користування оформлено лише на три земельні ділянки площею 2,55 гектара.

Крім того, в довгостроковій оренді приватного акціонерного товариства "Одеська кіностудія" перебувають три земельні ділянки загальною площею близько 7 гектарів. Договори оренди за ними протягом 9 років не укладалися, що є порушенням вимог Закону України "Про оренду землі".

Усупереч статті 13 Закону України "Про оцінку земель" експертна грошова оцінка земельних ділянок жодною кіностудією не проводилася.

11. Внаслідок безгосподарності посадових осіб ДП "Кіностудія Довженка" і ДП "Укрхроніка" комерційним структурам на термін до 25 років передане державне майно (земельні ділянки і об'єкти нерухомості) за договорами про спільну та інвестиційну діяльність на будівництво житлових і нежитлових споруд, умови яких інвесторами в повному обсязі не виконуються. Крім того, при укладенні договорів про спільну діяльність експертна оцінка вартості переданого у спільне використання майна не проводилася, будь-які економічні обґрунтування щодо визначення його вартості відсутні. Як наслідок, створено ризики втрати як доходів, так і частки державного майна.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. "Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на розвиток кінематографії та управління об'єктами державної власності у цій сфері" затвердити.

2. Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на розвиток кінематографії та управління об'єктами державної власності у цій сфері, поінформувати Верховну Раду України.

3. Надати інформацію про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на розвиток кінематографії та управління об'єктами державної власності у цій сфері, народним депутатам України Литвину В.М. і Сугоняку О.Л. відповідно до їх звернення.

4. Відомості про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених на розвиток кінематографії та управління об'єктами державної власності у цій сфері, у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати прискорити прийняття актів для реалізації Закону України "Про державну підтримку кінематографії в Україні", а також доручити:

- Мінкультури подати на затвердження Кабінету Міністрів України Національну стратегію розвитку кіногалузі до 2020 року;

- Мінфіну розглянути питання віднесення видатків на створення національних фільмів до видатків розвитку.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Міністерству культури України і рекомендувати:

- вжити заходів щодо ефективного використання державного майна, що перебуває у сфері управління Міністерства;

- сприяти оформленню у якнайстисліші терміни правоустановчих документів на нерухоме майно, у тому числі на земельні ділянки;
- розглянути питання приведення у відповідність із чинним законодавством договорів про спільну діяльність;
- розробити методологію обрахунку розміру фінансової підтримки, що виділяється з державного бюджету на покриття поточних витрат, не забезпечених власними доходами ДП "Національний центр Олександра Довженка";
- при плануванні коштів державного бюджету неухильно дотримуватися вимог бюджетного законодавства;
- доручити Держкіно привести Положення про посвідчення національного фільму та порядок його видачі, затверджене наказом Держкіно від 07.12.2011 № 46, у відповідність із вимогами Закону України "Про ратифікацію Європейської конвенції про спільне кінематографічне виробництво";
- відновити в обліку надану ТОВ "210 добрих справ" поворотну фінансову допомогу на створення повнометражного мультиплікаційного фільму "210 добрих справ" у сумі 11,2 млн грн;
- забезпечити розроблення форми звіту про використання коштів, спрямованих на виробництво національних фільмів, у розрізі джерел (коштів державного бюджету й інвестора);
- забезпечити застосування в процесі створення національних фільмів Методичних рекомендацій з обліку об'єктів сценічно-постановочних засобів на підприємствах кіновиробництва, затверджених наказом Міністерства культури і туризму України від 02.11.2007 № 1381/0/16-07, у частині обліку і збереження сценічно-постановочних засобів та реквізиту, що залишилися після завершення виробництва фільму, створеного за державної підтримки;
- вирішити питання доцільності продовження семи кінопроектів, виробництво яких призупинено і на які з державного бюджету вже спрямовано 38,2 млн грн;
- вжити заходів щодо усунення виявлених порушень і недоліків;
- регулярно інформувати Рахункову палату про стан виконання її рекомендацій.

6. Оприлюднити рішення Рахункової палати і Звіт на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Зарембу І.М.

Голова Рахункової палати

Р.М. Магута