

№139/03 від 16.01.2018



РАХУНКОВА ПАЛАТА

вул. М. Коцюбинського, 7, м. Київ, 01601, тел. (044) 234-95-65, 234-10-41, факс (044) 288-09-59
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua

05.01.2018 № 16-26

На № _____ від _____

Прем'єр-міністру України
Гройсману В.Б.

Щодо результатів аудиту

Шановний Володимире Борисовичу!

На засіданні Рахункової палати розглянуто та затверджено Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади щодо забезпечення надходжень до державного бюджету орендної плати за користування цілісними майновими комплексами та іншим державним майном.

Відповідно до статті 39 Закону України „Про Рахункову палату” надсилаємо відомості у формі рішення Рахункової палати, прийнятого за результатами розгляду зазначеного Звіту, для вжиття заходів згідно з наданими пропозиціями.

Про результати розгляду просимо поінформувати відповідно до Закону України „Про Рахункову палату”.

Додаток: на 2 арк. у 1 прим.

З повагою

Голова

Р. М. Магута

25

К ДЕПАРТАМЕНТ ДОКУМЕНТООБІГУ ТА КОНТРОЛЮ
СЕКРЕТАРІАТУ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
№819/0/1-18 від 09.01.2018
M2
12.06.18

25 / 249



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 28 листопада 2017 року № 24-7

м. Київ

Про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади щодо забезпечення надходжень до державного бюджету орендної плати за користування цілісними майновими комплексами та іншим державним майном

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України „Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади щодо забезпечення надходжень до державного бюджету орендної плати за користування цілісними майновими комплексами та іншим державним майном. За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Кабінетом Міністрів України, Фондом державного майна України та уповноваженими органами управління об'єктами державної власності не створено дієвих організаційних відносин, пов'язаних з передачею в оренду майна державних підприємств, установ та організацій, майнових відносин між орендодавцями та орендарями щодо господарського використання державного майна та збільшення надходжень до державного бюджету орендної плати від надання такого майна в оренду.

Не забезпечено:

– створення ефективної системи та дієвого механізму надання в оренду державного майна за допомогою опублікованих переліків потенційних об'єктів оренди. Запроваджений ФДМУ механізм відпрацювання щокварталу уповноваженими органами управління потенційних об'єктів оренди державної власності недосконалий, що не сприяє збільшенню кількості переданого в оренду державного майна. Договори оренди укладаються не більш як щодо 5 відс. наявних у переліку потенційних об'єктів оренди;

– належної взаємодії органів ФДМУ з уповноваженими органами управління в частині прискорення погодження матеріалів щодо передачі в

оренду державного майна. Уповноваженими органами управління надавалися висновки щодо умов договору оренди понад встановлений 15-денний термін (понад 1 місяць і навіть понад півроку). Регіональними відділеннями ФДМУ (далі – РВ ФДМУ) укладалися договори оренди за відсутності наданих уповноваженими органами управління висновків про умови договору оренди або про відмову в укладенні договору оренди та не враховувалися пропозиції цих органів. При цьому деякі уповноважені органи управління вимагали від органів ФДМУ наявності в пакеті документів, що надсилалися у 5-денний термін після дати реєстрації заяви, матеріалів від балансоутримувача, отримання яких органами ФДМУ не передбачено Законом України „Про оренду державного та комунального майна”, і звітів про незалежну оцінку об’єкта оренди, проведення якої потребує 1,5 місяця.

Крім того, прийняті Кабінетом Міністрів України рішення щодо корпоратизації державних підприємств, зменшення орендної плати за використання орендарем окремих видів нерухомого майна та зупинення Законом України „Про Державний бюджет України на 2016 рік” індексації орендної плати не сприяли збільшенню надходжень до державного бюджету.

Так, недоотримана до державного бюджету орендна плата внаслідок:

- корпоратизації Державної адміністрації залізничного транспорту та Українського державного підприємства поштового зв’язку „Укрпошта” щороку становила близько 100 млн грн;

- зниження у 2017 році ставки оренди лише для цілісного майнового комплексу структурного підрозділу Чернігівського обласного державного об’єднання спиртової та лікєро-горілочної промисловості „Чернігівспиртового-рілка” – 1,36 млн грн;

- зниження ставки на розміщення антен лише за 160-ма укладеними договорами в Харківській області щороку – понад 1,7 млн гривень.

У цілому до державного бюджету надійшло у 2015 році 1,2 млрд грн орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном, надійшло у 2016 році та очікується у 2017 році 1,0 млрд гривень.

2. Нормативно-правова база з питань оренди державного майна недосконала і застаріла, що не сприяє зацікавленості потенційних орендарів використовувати державне майно на умовах оренди і призводить до затягування процесу укладення договору оренди на таке майно, втрат надходжень до державного бюджету орендної плати та зростання її заборгованості за вже чинними договорами.

Цивільний і Господарський кодекси України, закони України „Про оренду державного та комунального майна” і „Про Фонд державного майна України” не узгоджуються між собою в частині визначення єдиної термінології „цілісний майновий комплекс”, „єдиний майновий комплекс”, „цілісний (єдиний) майновий комплекс”.

Законом України „Про оренду державного та комунального майна” не встановлено порядку списання безнадійної заборгованості з орендної плати.

Визначені частиною четвертою статті 9 цього Закону України і наказом ФДМУ від 30.06.2011 № 995 „Про умови надання для опублікування в газеті „Відомості приватизації” та на офіційному веб-сайті ФДМУ державного майна України оголошень орендодавців про намір передавати державне майно в оренду” терміни та умови для опублікування оголошень орендодавців про намір передавати державне майно в оренду (наявність в оголошенні відомостей про вартість майна за незалежною оцінкою) не враховують, що терміни для проведення оцінки об’єкта оренди мають бути більші.

У Положенні про конкурсний відбір суб’єктів оціночної діяльності, затвердженому наказом ФДМУ від 31.12.2015 № 2075, не передбачено норми, яка б надавала право комісії визначити з учасників конкурсу наступного кандидата, з яким може укладатися договір на проведення оцінки майна, у разі відмови переможця конкурсу укладати договір або виконувати роботи за укладеним договором, що призводить до затягування процесу проведення оцінки державного майна.

Пункт 10.6 Типового договору оренди цілісного майнового комплексу державного підприємства (структурного підрозділу підприємства) і пункт 10.4 Типового договору оренди індивідуально визначеного майна (нерухомого або іншого), що належить до державної власності, які затверджені наказом ФДМУ від 23.08.2000 № 1774, не приведено у відповідність із частиною третьою статті 17 Закону України від 10.04.1992 № 2269 „Про оренду державного та комунального майна” (у редакції Закону України від 19.02.2009 № 1022) щодо письмового попередження власником майна орендаря не пізніше ніж за три місяці до закінчення терміну договору в разі, якщо він має намір використовувати це майно для власних потреб.

Організаційно-розпорядчими документами ФДМУ не визначено форми рахунку, який має надсилатися боржникові з відміткою про непогашення заборгованості з орендної плати, та ефективного механізму дій його органів для забезпечення стягнення заборгованості з орендної плати, що провадиться в безспірному порядку на підставі виконавчого напису нотаріуса.

3. Міністерство фінансів України не забезпечило досконалого механізму прогнозування надходжень до державного бюджету орендної плати, відсутня методика прогнозування, що призвело до суттєвих перевиконань цих надходжень у 2015 і 2016 роках (на 123,5 і 67,3 відс. відповідно) та завищення завдання щодо їх сплати у Законі України „Про Державний бюджет України на 2017 рік”. Зазначене створює ризики невиконання планового показника надходжень орендної плати у 2017 році на рівні 600 млн гривень.

ФДМУ, затвердивши методику прогнозування надходжень орендної плати за державне майно на наступний рік, під час розрахунків цих надходжень її не використовував, а розраховані прогнозні надходження, що надавалися Мінфіну на 2015–2017 роки, були необ’єктивними: не коригувалися з урахуванням індексу інфляції відповідно до прогнозних макропоказників, не

включалися надходження платежів за надані орендареві кошти та цінні папери на умовах кредиту (ККДБ 22080500), показники з погашення заборгованості з орендної плати минулих періодів та штрафних санкцій, що призводило до заниження прогнозних розрахунків. На 2016 рік ФДМУ було збільшено річне завдання з цих надходжень на 22,7 відс. порівняно із затвердженим Законом України „Про Державний бюджет України на 2016 рік”, але відповідних пропозицій Мініфіну не надано.

Через відсутність в органах ФДМУ належного об'єктивного підходу до розподілу індикативного показника надходжень до державного бюджету орендної плати втрачено контроль за повнотою досягнення планових показників надходжень до державного бюджету цього платежу в цілому.

4. ФДМУ протягом 2015–2016 років і I півріччя 2017 року не забезпечив:

- прискорення оформлення та передачі в оренду державного майна, незважаючи на ряд прийнятих з цією метою організаційно-розпорядчих документів. Оголошення в офіційних друкованих засобах масової інформації про намір передати майно в оренду органами ФДМУ розміщувалися та рішення за результатами вивчення попиту на об'єкт оренди ухвалювалися із значними затримками, а прискорення проведення оцінки об'єкта оренди до отримання висновку від уповноваженого органу управління призвело до необґрунтованих витрат потенційних орендарів на таку оцінку;

- системного підходу до визначення переможців конкурсів на право оренди державного майна. РВ ФДМУ до участі в конкурсі допускалися „фіктивні” конкурсанти, які затягували процес надання в оренду державного майна, що, як наслідок, призводило до ненадходження орендної плати до державного бюджету. Крім того, РВ ФДМУ без погодження з уповноваженим органом управління ухвалювались рішення про зменшення кількості переданого в оренду майна, що мало вплив на зменшення розміру надходжень від орендної плати;

- вчасного реагування при виникненні заборгованості з орендної плати та достатнього рівня проведених заходів з оперативного контролю за її погашенням, що призводило до постійного зростання заборгованості протягом усього досліджуваного періоду: заборгованість, яка не сплачувалась орендарем до державного бюджету протягом трьох місяців поспіль, зросла з 82,7 до 118,2 млн грн (без урахування даних за договорами оренди майна, розташованого на окупованій території АР Крим та м. Севастополя і в зоні проведення АТО), або на 42,9 відсотка. При цьому на початок та кінець досліджуваного періоду заборгованість з орендної плати мали 7,1 і 8,8 відс. усіх орендарів;

- проведення належної претензійно-позовної роботи зі стягнення заборгованості з орендної плати. Станом на 01.01.2016 було сплачено 22,1 відс. заборгованості, на 01.01.2017 – 26,8 відс. і на 01.07.2017 – 3,2 відс., а нараховані за 2,5 роки пеня і штрафи становили 20,2 відс., неустойка у зв'язку з несвоєчасним поверненням орендарями майна після закінчення терміну дії договорів оренди – 13,2 відс. нарахованих сум;

— своєчасного повернення орендованого майна після припинення дії договорів оренди до державної власності, що давало можливість орендарям користуватися державним майном певний проміжок часу. При цьому нарахування окремим орендарям неустойки в розмірі подвійної орендної плати за користування майном за час прострочення в деяких випадках не здійснювалося.

5. ФДМУ не створено дієвої системи звітування. Розроблена електронна інформаційно-пошукова підсистема „Етап-Оренда” та форми звітності, які автоматично формуються за її даними, а також запроваджені форми уніфікованої звітності недосконалі та не містять окремих важливих показників діяльності РВ ФДМУ, аналіз яких дав би можливість збільшити суму надходжень орендної плати до державного бюджету.

Точну кількість чинних договорів оренди, укладених і припинених договорів органами ФДМУ на визначену дату через особливості програмного продукту інформаційно-пошукової підсистеми „Етап-Оренда” встановити неможливо. Технічна недосконалість цієї підсистеми призводить до витрат додаткового часу на оброблення інформації про фактичні надходження до державного бюджету орендної плати, підсистема не передбачає узагальнення сум нарахованої та сплаченої пені, неустойок, поточної заборгованості тощо, що створює ризики несвоєчасного вжиття заходів щодо сплати таких надходжень до державного бюджету.

Звіти РВ ФДМУ про виконання доведених планових показників містили надходження до державного бюджету орендної плати лише за ідентифікованими платіжними дорученнями відповідно до договорів оренди, укладених регіональними відділеннями, що не відповідало (показники були менші) даним звітів Державної казначейської служби України. Запроваджені наказом ФДМУ від 11.01.2016 № 8 форми уніфікованої звітності унеможливили контроль за надходженнями орендної плати в розрізі органів ФДМУ за підкодами класифікації доходів бюджету, а також не передбачають даних щодо нарахованих сум орендної плати, пені, збитків, неустойки, поточної заборгованості (менше трьох місяців), сум надміру або зайво сплачених орендних платежів. Отже, інформація, яку отримує апарат ФДМУ від регіональних відділень, неповна, її аналітична складова недосконала.

Контроль за заборгованістю з орендної плати здійснюється ФДМУ лише щодо заборгованості, яка не сплачується орендарем до державного бюджету протягом трьох місяців поспіль.

6. ФДМУ не забезпечив ефективного комплексного контролю за діяльністю своїх регіональних відділень у сфері орендних відносин. Протягом 2015–2016 років і I півріччя 2017 року не здійснювався контроль шляхом аналізу даних щодо отриманих від потенційних орендарів заяв про оренду, висновків про умови договору оренди або відмову в укладанні договору оренди, наданих регіональним відділенням уповноваженими органами управління; укладених регіональними відділеннями договорів оцінки

державного майна, що передається в оренду; конкурсів з відбору суб'єктів оціночної діяльності та на право оренди державного майна.

Внаслідок відсутності контролю за врахуванням РВ ФДМУ рекомендацій, наданих його листом від 28.11.2007 № 10-166-18900, щодо пункту 3.8 Типового договору оренди індивідуально визначеного майна (нерухомого або іншого), що належить до державної власності (у редакції наказу ФДМУ від 09.08.2007 № 1329) у частині застосування в договорі оренди штрафу в розмірі 7 відс. за прострочену заборгованість з орендної плати понад три місяці державний бюджет недоотримав лише від РВ ФДМУ по м. Києву 3,9 млн грн надходжень.

7. РВ ФДМУ повною мірою не забезпечили належного виконання повноважень з контролю за надходженнями до державного бюджету орендної плати за користування цілісними майновими комплексами та іншим державним майном.

Низький рівень позовної роботи регіональних відділень, а також невжиття повною мірою заходів щодо забезпечення виконання судових рішень, прийнятих на їх користь, призвели до зростання заборгованості з орендної плати, зокрема у РВ ФДМУ по Дніпропетровській області – у 2,8 раза, у РВ ФДМУ по Чернігівській області – у 2,2 раза, у РВ ФДМУ по Сумській області – у 2 рази.

У результаті несвоєчасного вжиття РВ ФДМУ по Харківській області заходів щодо приведення договору у відповідність із постановою Кабінету Міністрів України від 14.09.2011 № 961 „Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1995 року № 629 і від 4 жовтня 1995 року № 786” у частині збільшення ставки орендної плати державним бюджетом тільки протягом періоду, що досліджувався, недоотримано 2,7 млн гривень.

8. ФДМУ та його регіональними відділеннями не забезпечено належного ведення претензійно-позовної роботи із стягнення заборгованості з орендної плати та вирішення інших спорів щодо захисту майнових інтересів держави через заходи судового реагування та ефективної взаємодії з органи державної виконавчої служби.

За відсутності коштів для сплати судового збору позовні заяви органів ФДМУ поверталися судами без розгляду. Водночас судовими органами з одних і тих же питань ухвалюються абсолютно протилежні рішення, внаслідок чого державний бюджет щороку втрачає значні суми надходжень з орендної плати.

Органи державної виконавчої служби не забезпечили ефективного виконання виконавчих документів, що негативно вплинуло на погашення поточної заборгованості з орендної плати та надалі призвело до виникнення безнадійної заборгованості.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади щодо забезпечення надходжень до державного бюджету орендної плати за користування цілісними майновими комплексами та іншим державним майном затвердити.

2. Про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади щодо забезпечення надходжень до державного бюджету орендної плати за користування цілісними майновими комплексами та іншим державним майном поінформувати Верховну Раду України.

3. Відомості про результати зазначеного контрольного заходу у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати доручити:

Фонду державного майна України:

– під час доопрацювання проекту Закону України „Про оренду державного та комунального майна” врахувати в ньому положення щодо:

права уповноважених органів управління щокварталу надавати уточнені та додаткові дані до переліку цілісних майнових комплексів підприємств та їх структурних підрозділів і нерухомого майна, що може бути передане в оренду, із збереженням положення щодо формування цього переліку щороку (раз на рік);

чіткого визначення умов стягнення заборгованості з орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном (у тому числі в безспірному порядку на підставі виконавчого напису нотаріуса) та штрафних санкцій;

– розглянути питання урегулювання порядку списання безнадійної заборгованості з орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном;

уповноваженим органам управління державним майном:

– здійснити інвентаризацію об’єктів державної власності, що належать до сфери їх управління і не використовуються для виконання основних функцій, та надати за підсумками 2017 року Фонду державного майна України обґрунтовані переліки потенційних об’єктів оренди;

– разом з Фондом державного майна України та балансоутримувачами державного майна посилити роботу щодо своєчасного погодження передачі в оренду об’єктів державної власності;

– посилити контроль за договорами, що укладаються підприємствами, установами, організаціями, що належать до сфери управління уповноважених органів управління державним майном, з метою використання нерухомого державного майна, що обліковується у них на балансі, в інтересах інших фізичних чи юридичних осіб (самовільне розпорядження державним майном без дотримання передбаченого законодавством України порядку);

Міністерству фінансів України:

- спільно з Фондом державного майна України розробити та затвердити методику прогнозування надходжень до державного бюджету від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном;

- розглянути питання внесення змін до Бюджетного кодексу України в частині зарахування частки орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном до місцевих бюджетів (територіальних громад) з метою посилення ефективності управління державним майном та прискорення передачі його в оренду;

- спільно з Фондом державного майна України розглянути питання визначення обґрунтованих видатків на сплату судового збору при розгляді бюджетної програми;

- розглянути питання встановлення диференційованої ставки орендної плати для об'єктів, розташованих у населених пунктах залежно від інвестиційної привабливості, з метою стимулювання участі органів місцевої влади до передачі в оренду державного майна, розташованого на їх території.

Міністерству юстиції України посилити роботу органів державної виконавчої служби щодо виконання судових рішень у найкоротші терміни і забезпечити прискорений обмін інформацією з органами ФДМУ.

4. Надіслати рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади щодо забезпечення надходжень до державного бюджету орендної плати за користування цілісними майновими комплексами та іншим державним майном Фонду державного майна України та рекомендувати:

- вжити заходів щодо усунення встановлених під час аудиту недоліків і порушень із забезпечення контролю за нарахуванням і сплатою до державного бюджету орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном і відповідного обліку;

- переглянути завдання та функції структурних підрозділів, що забезпечують виконання повноважень у сфері орендних відносин, з метою їх оптимізації та забезпечення комплексного контролю в цій сфері, у тому числі за виконанням цих повноважень РВ ФДМУ;

- забезпечити удосконалення інформаційної системи ІПС „Етап-Оренда” та розширити можливості її застосування працівниками апарату ФДМУ для забезпечення контролю за надходженнями з орендної плати та аналізу роботи регіональних відділень у цій сфері орендних відносин;

- забезпечити єдиний підхід при визначенні та затвердженні для органів ФДМУ планових показників надходжень до державного бюджету орендної плати;

- встановити єдиний порядок забезпечення контролю за станом заборгованості з орендної плати та нарахуванням пені і штрафів;

– посилити роботу з регіональними відділеннями щодо активізації претензійно-позовної роботи в частині погашення заборгованості з орендної плати та вжиття заходів з метою її недопущення в майбутньому;

– внести зміни до пункту 10.6 Типового договору оренди цілісного майнового комплексу державного підприємства (структурного підрозділу підприємства) і пункту 10.4 Типового договору оренди індивідуально визначеного майна (нерухомого або іншого), що належить до державної власності з метою приведення їх у відповідність із частиною третьою статті 17 Закону України від 10.04.1992 № 2269 „Про оренду державного та комунального майна” (у редакції Закону України від 19.02.2009 № 1022).

5. 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”.

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

Голова



Р. М. Магута