



## РАХУНКОВА ПАЛАТА

### РІШЕННЯ

від 25 вересня 2018 року № 24-5

м. Київ

#### **Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності справляння доходів від власності суб'єктів господарювання, що належать до сфери управління Міністерства інфраструктури України**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України „Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності справляння доходів від власності суб'єктів господарювання, що належать до сфери управління Міністерства інфраструктури України.

За результатами розгляду Рахункова палата

#### **В С Т А Н О В И Л А :**

**1. Мінінфраструктури, Мінекономрозвитку не забезпечили ефективного управління суб'єктами господарювання (далі – СГ), що належать до сфери управління Мінінфраструктури. Це не сприяло збільшенню до державного бюджету доходів від власності СГ.**

**1.1. Мінінфраструктури не володіє інформацією про 144 державні підприємства (далі – ДП), щодо яких в ЄДРПОУ є відмітка про їх належність до сфери управління Міністерства.** При цьому 85 ДП (59 відс.) вже не перебувають на обліку в ДФС; стан „Платник податків за основним місцем обліку” мають лише 11 ДП, з них сплачувало податки та збори до бюджету України протягом періоду, що досліджувався, одне ДП; інші – у різних станах припинення їхньої діяльності.

**1.2. Протягом 2016–2017 років і I кварталу 2018 року працювало лише 42,9–44,2 відс. (42 од.) СГ, які визнано Мінінфраструктури такими, що належали до сфери його управління.** Кількість СГ, що працювали прибутково, за цей період зменшилася з 32 до 22.

**1.3. Мінінфраструктури не забезпечило дієвого контролю за фінансово-господарською діяльністю близько 77,0 відс. СГ.**

У 2017 році порівняно з 2016 роком:

– збільшилася з 19 до 26 кількість СГ, у яких погіршилися показники виконання фінансових планів;

– зросла з 9 до 13 кількість СГ, які отримали збитки;

– зменшилися на понад 5 відс. надходження до державного бюджету податку на прибуток підприємств від СГ Мінінфраструктури та ПДВ;

– надходження за ККДБ 21010100 „Частина чистого прибутку (доходу) господарських організацій (державних унітарних підприємств та їх об'єднань), що вилучається до державного бюджету відповідно до закону” (далі – ККДБ 21010100, частина чистого прибутку ДП) і ККДБ 21010500 „Дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність” (далі – дивіденди ГТ) збільшилися майже на 5 відс. (з 4 720,3 до 4 954,1 млн грн), але загалом по Україні вони зросли у 2 рази;

– зросла майже у 2 рази (з 661,9 до 1 319,4 млн грн) загальна сума встановлених фінансових порушень під час внутрішніх аудитів. При цьому Міністерство зменшило з 18 до 15 кількість СГ, охоплених внутрішнім аудитом.

**2. Протягом 2016–2017 років і I півріччя 2018 року нормативно-правова база в частині управління об'єктами державної власності, забезпечення ефективного їх використання, збереження, розвитку та механізму нарахування і справляння доходів від власності була недосконалою, нестабільною, суперечливою і неузгодженою, що ускладнювало контроль у цих сферах.**

Кабінетом Міністрів України не затверджено передбаченого абзацом першим частини п'ятої статті 11 Закону України „Про управління об'єктами державної власності” (далі – Закон № 185, із змінами, внесеними Законом України від 13.03.2012 № 4498 „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення управління об'єктами державної власності”, що набрали чинності з 08.04.2012) порядку спрямування господарською організацією, у статутному капіталі якої є корпоративні права держави, за підсумками календарного року частини чистого прибутку на виплату дивідендів.

Абзацом шостим частини п'ятої статті 11 і частиною першою статті 11<sup>1</sup> Закону № 185 не визначено верхньої межі нормативу відрахування господарськими товариствами (далі – ГТ) частини прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів, і ДП – частини чистого прибутку (доходу). Як наслідок, базові нормативи відрахувань постановами Кабінету Міністрів України протягом 2016–2018 років збільшено з **30 до 75 відсотків**.

Через надання Законом № 185 і Порядком відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями окремим державним підприємствам, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 138, пільг зі сплати частини чистого прибутку (доходу) окремим СГ, зокрема ДП „Адміністрація морських портів України” і ПАТ „Українська залізниця”, ці СГ мають більші привілеї порівняно з іншими, що призводить до монополізації ринку певного товару або послуг, а отже, відповідно до статті 31 Господарського кодексу України є дискримінацією СГ органами влади.

Водночас відсутній механізм забезпечення державними органами контролю за нарахуванням та сплатою частини чистого прибутку в розмірі, визначеному за базовими нормативами відрахування частки прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів, пропорційно розміру державної

частки (паю) у разі невчасного прийняття (неприйняття) ГТ рішення щодо сплати дивідендів, як і відсутні чинні положення затвердженої форми розрахунку частини чистого прибутку, що підлягає сплаті до державного бюджету такими товариствами.

Абзац восьмий частини п'ятої статті 11 Закону № 185 містить правову неузгодженість: є посилання на абзац шостий цієї частини, тоді як порядок визначення пені встановлено в її абзаці сьомому. Також у положеннях цього абзацу немає посилання на визначення розміру частини чистого прибутку (доходу), що повинен сплачуватися до державного бюджету ГТ, які не прийняли рішення про сплату дивідендів, пропорційно розміру державної частки (акцій).

Мають посилання, зокрема на слово „паї”, яке з тексту Закону № 185 виключено Законом України від 02.06.2016 № 1405 „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності”, і потребують відповідного правового врегулювання норми Господарського кодексу України, Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459, Порядку нарахування пені на суму дивідендів на державну частку, несвоєчасно сплачених господарським товариством, у статутному капіталі якого є корпоративні права держави, та господарським товариством, 50 і більше відсотків акцій (часток, паїв) якого знаходяться у статутному капіталі господарського товариства, частка держави якого становить 100 відсотків, затвердженого наказом Мінекономрозвитку від 02.07.2013 № 725.

Водночас внаслідок незапровадження подання ДП уточнюючого розрахунку частини чистого прибутку (доходу) у разі виявлення в раніше поданому розрахунку помилок унеможливлено якісне адміністрування цього платежу контролюючими органами.

Відносини, пов'язані із неподатковими надходженнями, якими є і частина чистого прибутку ДП і дивіденди ГТ, не врегульовано єдиним нормативним актом, а часткове їх упорядкування окремими нормативно-правовими актами, зокрема Бюджетним і Податковим кодексами України, законами України про Державний бюджет України на відповідний рік, Законом № 185, лише ускладнює адміністрування цих надходжень.

**3. Мінінфраструктури не створило ефективної системи управління СГ, що належать до сфери його управління, заходи, які вживалися для поліпшення їх роботи, були недостатніми, що призвело до зниження показників їх фінансово-господарської діяльності з 2017 року.**

### **3.1. Мінінфраструктури не створило:**

– дієвого механізму обліку СГ, відсутні об'єктивні дані щодо кількості ДП і ГТ, що належать до сфери його управління. За даними ФДМУ, до сфери управління Мінінфраструктури станом на 01.01.2018 належало **261 ДП і 13 ГТ**, тоді як Міністерство підтверджувало інформацію лише про **117 ДП**, а Рахунковій палаті надало дані станом на 31.03.2018 щодо **94 СГ (87 ДП і 7 ГТ)**.

З недотриманням Методики проведення інвентаризації об'єктів державної власності, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 30.11.2005 № 1121, та без урахування положень інструктивного листа ФДМУ від 11.05.2016 № 10-15-6871 відомості про об'єкти державної власності станом на 01.04.2016, 01.10.2016 і 01.01.2017 – 01.01.2018 Міністерство надавало тільки в електронному вигляді без підтверджувальних звітів у паперовому за підписом керівника. При цьому воно невчасно вносило зміни до цих відомостей щодо вибуття, зміни організаційно-правової форми СГ і передачі з балансу Міністерства окремих СГ. Як наслідок, у переліку ФДМУ СГ (ДП, їх об'єднань і дочірніх підприємств), належність яких до сфери управління Мінінфраструктури підтверджена цим органом за даними Реєстру об'єктів державної власності станом на 01.01.2018, рахувалося 34 ДП, переданих до сфери управління ПАТ „Українська залізниця”;

– протягом 2017 – I півріччя 2018 року наглядові ради державних унітарних підприємств та ГТ, у статутному капіталі яких більше 50 відс. акцій (часток) належать державі: майже рік з дня прийняття рішення (наказ Мінінфраструктури від 31.03.2017 № 123) про утворення наглядових рад особливо важливих для економіки восьми ДП наказами Міністерства з 06.10.2017 по 02.04.2018 перезатверджувалися їх статuti, в яких передбачено створення цих рад, і положення про принципи їхнього формування; лише у квітні – травні 2018 року оголошено відбір кандидатів на посаду незалежних членів цих рад.

**3.2. Мінінфраструктури не погоджено з Кабінетом Міністрів України переможців конкурсів у 2015 і 2016 роках на посади керівників чотирьох СГ (ДП „Бердянський морський торговельний порт”; ДП „Херсонський морський торговельний порт”; ПрАТ „Київ-Дніпровське міжгалузеве підприємство промислового залізничного транспорту” і ДП „Стивідорна компанія „Ольвія”), що відповідно до переліку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2015 № 83, мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави та вартість активів яких за даними останньої фінансової звітності перевищувала 200 млн гривень. наказами Міністерства призначено виконавців обов'язків керівників цих СГ, з якими не укладено контрактів.**

**3.3. Мінінфраструктури не затвердило стратегічних планів розвитку (на час аудиту були на стадії розроблення та затвердження) для семи СГ, що відповідно до переліку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2015 № 83, мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави. Лише під час проведення аудиту Мінінфраструктури листом від 06.07.2018 № 2254/27Є14-18 надіслало підприємствам галузі рекомендації щодо складання таких планів, а контроль за виконанням затверджених стратегічних планів здійснювало тільки щодо 5 з 17 СГ.**

**3.4. Мінінфраструктури не контролювало забезпечення СГ, що належать до сфери його управління, співставності показників стратегічного та інвестиційного планів з фінансовими планами, своєчасного уточнення показників стратегічного та інвестиційного планів, що призводило до затягування процесу затвердження фінансових планів: Мінекономрозвитку**

при погодженні фінансових планів ДП Мінінфраструктури надсилало йому листи, в яких надавало зауваження щодо неузгодженості цих планів, а також незатвердження стратегічних планів розвитку або необхідності їх оновлення з урахуванням перспектив розвитку підприємства.

**3.5. Мінінфраструктури не забезпечило дотримання СГ, що належать до сфери його управління, визначених пунктом 4 Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки, затвердженого наказом Мінекономрозвитку від 02.03.2015 № 205 (у редакції, що діяла до 15.09.2018), строків подання проектів фінансових планів органу управління (не пізніше 1 червня року, що передує плановому), а також визначених пунктами 5 і 6 цього Порядку строків затвердження фінансових планів підприємств (до 1 вересня року, що передує плановому) та строків подання на погодження до Мінекономрозвитку і Мінфіну проектів рішень Кабінету Міністрів України щодо фінансових планів підприємств, що є суб'єктами природних монополій, підприємств, плановий розрахунковий обсяг чистого прибутку яких перевищує 50 млн грн, і підприємств, уповноваженим органом управління яких є Кабінет Міністрів України (до 1 липня року, що передує плановому).**

Протягом періоду, що досліджувався, 90,2–95,1 відс. фінансових планів затверджено з порушенням строків. На 2016 і 2017 роки не було затверджено до 01.09.2016 жодного фінансового плану СГ, віднесених до категорії підприємства, що є суб'єктами природних монополій, підприємств, плановий розрахунковий обсяг чистого прибутку яких перевищує 50 млн грн, і підприємств, органом управління яких є Кабінет Міністрів України, а на 2017 рік – навіть до початку цього року.

Як наслідок, **Мінінфраструктури не забезпечило відповідно до пункту 4 Порядку формування та реалізації дивідендної політики держави, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 № 702 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 22.05.2013 № 416), інформування до 15 березня Мінекономрозвитку на основі затверджених фінансових планів на поточний рік про зведені показники очікуваних обсягів загального чистого прибутку та дивідендів кожної господарської організації, що вплинуло на формування Мінекономрозвитку та Мінфіном очікуваних показників дивідендів ГТ на наступний рік.**

**3.6. Мінінфраструктури не запровадило інформаційного співробітництва з ДФС з метою ефективного контролю за надходженнями до державного бюджету доходів від власності СГ, що належать до сфери його управління, та контролю за господарсько-фінансовою діяльністю цих СГ. Найбільшими платниками податків і платежів до бюджету України в цей період були ПАТ „Українська залізниця”, яке сплатило 71,2 відс. усіх надходжень з ПДВ і 44,7 відс. плати за землю, та ДП „Адміністрація морських портів України”, яке сплатило 52,6 відс. частини чистого прибутку ДП і 39,9 відс. податку на прибуток підприємств.**

Податковий борг до зведеного бюджету за період, що досліджувався, мали **56 СГ Мінінфраструктури (61,5 відс. за переліком підтверджених Міністерством ДП і ГТ)**. Його сума протягом 2016–2017 років і 5 місяців 2018 року збільшилася з **109,0 до 148,6 млн грн**, зокрема у **20 працюючих СГ – з 7,6 до 45,7 млн грн (у 6 разів)**.

**4. Мінекономрозвитку не забезпечило дієвого контролю за виконанням Мінінфраструктури функцій управління об'єктами державної власності, моніторингу стану сплати дивідендів ГТ з метою визначення очікуваних у наступному році обсягів їх надходжень до державного бюджету, а також не запровадило дієвого контролю за виконанням стратегічних планів розвитку, прискорення утворення наглядових рад.**

При цьому Міністерство не володіє достовірними даними щодо сплати ГТ до державного бюджету дивідендів і надавало Мінфіну недостовірну та неповну інформацію про сплату ГТ, що належать до сфери управління Мінінфраструктури, дивідендів за ККДБ 21010100; не затвердило форми подання суб'єктами управління інформації про виконання стратегічних планів розвитку державних підприємств, державних акціонерних товариств і господарських структур, управління корпоративними правами або контроль за діяльністю яких вони здійснюють; недостатньо вживало заходів щодо виконання рекомендацій Рахункової палати, наданих під час проведення у 2014, 2016 і 2017 роках аудитів ефективності справляння доходів від власності, в частині усунення встановлених порушень і причин, які призвели до них. Лише 14.09.2018 набрала чинності нова редакція Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки, затвердженого наказом Мінекономрозвитку від 02.03.2015 № 205, у якій враховано пропозиції Рахункової палати щодо приведення цього Порядку у відповідність із Законом № 185.

**5. ДФС не забезпечила ефективного адміністрування частини чистого прибутку ДП, контрольню-перевірочну роботу здійснювала на неналежному рівні.** ДП „Київська державна регіональна технічна інспекція міського електротранспорту” списано 0,4 тис. грн боргу і визначено 6,5 тис. грн штучної переплати з частини чистого прибутку ДП через надання ним неправильного розрахунку за цим платежем. У ПрАТ „Українське Дунайське пароплавство” за ККДБ 21010100 виникла штучна переплата, яка станом на 01.06.2018 дорівнювала 36,5 млн грн, внаслідок сплати товариством коштів без надання відповідних розрахунків до територіального органу ДФС та відсутності затвердженої форми таких розрахунків ГТ.

Через неврегульованість законодавства щодо здійснення територіальними органами ДФС контролю за розрахунками та сплатою до державного бюджету неподаткових надходжень, зокрема частини чистого прибутку ДП, мало місце додаткове навантаження на державний бюджет (17,8 тис. грн) при вирішенні судового спору щодо правомірності застосування Державною податковою інспекцією у Подільському районі Головного управління ДФС у м. Києві до Державної установи „Держгідрографія”

1,2 млн грн штрафу за затримку сплати самостійно визначеного установою грошового зобов'язання із цього платежу.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

### **В И Р І Ш И Л А:**

1. Звіт про результати аудиту ефективності справляння доходів від власності суб'єктів господарювання, що належать до сфери управління Міністерства інфраструктури України, затвердити.

2. Про результати аудиту ефективності справляння доходів від власності суб'єктів господарювання, що належать до сфери управління Міністерства інфраструктури України, поінформувати Верховну Раду України.

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

3.1. Міністерству економічного розвитку і торгівлі України, Міністерству фінансів України вжити заходів щодо розроблення законопроекту, в якому передбачити:

– вирішення питання необхідності затвердження Кабінетом Міністрів України передбаченого абзацом першим частини п'ятої статті 11 Закону України від 21.09.2006 № 185 „Про управління об'єктами державної власності” порядку спрямування господарською організацією, у статутному капіталі якої є корпоративні права держави, за підсумками календарного року частини чистого прибутку на виплату дивідендів;

– визначення розміру частини чистого прибутку, що має сплачуватися до державного бюджету господарськими товариствами, які не прийняли рішення про сплату дивідендів, а саме пропорційно розміру державної частки (акцій);

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

– унормування в частині шостій статті 16 вказаного Закону найменування центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері економічного розвитку;

– виключення посилання на слово „паї” в Господарському кодексі України та Положенні про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459.

3.2. Міністерству економічного розвитку і торгівлі України спільно з Державною фіскальною службою України та уповноваженими органами управління об'єктами державної власності здійснювати контроль за сплаченою господарськими товариствами за ККДБ 21010100 „Частина чистого прибутку (доходу) господарських організацій (державних унітарних підприємств та їх об'єднань), що вилучається до державного бюджету відповідно до закону” частиною чистого прибутку (доходу) у розмірі, визначеному за базовими нормативами відрахування частки прибутку, що

спрямовується на виплату дивідендів, внаслідок неприйняття їх загальними зборами рішення про сплату дивідендів до Державного бюджету України.

3.3. Міністерству фінансів України спільно з Державною фіскальною службою України:

- вжити заходів щодо вирішення питання врегулювання відносин, пов'язаних із адмініструванням контролюючими органами неподаткових надходжень;

- розробити та затвердити форму розрахунку частини чистого прибутку (доходу), що підлягає сплаті до державного бюджету державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями, а також господарськими товариствами, у статутному капіталі яких є корпоративні права держави, та господарськими товариствами, 50 і більше відсотків акцій (часток) яких знаходяться у статутних капіталах господарських товариств, частка держави яких становить 100 відсотків, які не прийняли рішення про нарахування дивідендів, і передбачити форму уточнюючого розрахунку частини чистого прибутку (доходу) для надання права платнику коректного виправлення самостійно виявлених помилок.

4. Надіслати рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту Міністерству інфраструктури України та рекомендувати:

- вжити заходів щодо усунення недоліків і порушень, встановлених під час аудиту, для забезпечення якісного контролю за фінансово-господарською діяльністю суб'єктів господарювання, що належать до сфери управління Міністерства;

- провести повну інвентаризацію суб'єктів господарювання, що згідно з даними Єдиного державного реєстру підприємств і організацій України належать до сфери управління Міністерства, та забезпечити внесення відповідних змін до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань відповідно до вимог Закону України від 15.05.2003 № 755 „Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань”, а також до переліків підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Мінінфраструктури, та відкритих акціонерних товариств, функції з управління корпоративними правами яких здійснює Мінінфраструктури, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.03.2011 № 265-р „Питання управління Міністерством інфраструктури об'єктами державної власності”;

- прискорити утворення наглядових рад особливо важливих для економіки підприємств;

- прискорити затвердження річних фінансових планів підприємств державного сектору економіки, що належать до сфери управління Міністерства, у тому числі запровадити план-графік подання на затвердження цих планів суб'єктами господарювання, та посилити контроль за їх виконанням;

- посилити взаємодію структурних підрозділів Міністерства щодо координації діяльності суб'єктів господарювання, які належать до сфери його управління.



5. Надіслати рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту Міністерству економічного розвитку і торгівлі України та рекомендувати:

– вжити заходів щодо усунення недоліків і порушень, встановлених під час аудиту;

– відповідно до частини шостої статті 16 Закону України від 21.09.2006 № 185 „Про управління об’єктами державної власності” розробити форму звітності, за якою суб’єкти управління мають надавати Міністерству інформацію про виконання стратегічних планів розвитку державних підприємств, державних акціонерних товариств і господарських структур, управління корпоративними правами або контроль за діяльністю яких вони здійснюють;

– виключити посилання на слово „паї” в Порядку нарахування пені на суму дивідендів на державну частку, несвоєчасно сплачених господарським товариством, у статутному капіталі якого є корпоративні права держави, та господарським товариством, 50 і більше відсотків акцій (часток, паїв) якого знаходяться у статутному капіталі господарського товариства, частка держави якого становить 100 відсотків, затверженому наказом Мінекономрозвитку від 02.07.0013 № 725;

– розглянути питання удосконалення діючих методичних рекомендацій застосування критеріїв визначення ефективності управління об’єктами державної власності з метою розширення критеріїв, спрямованих на недопущення отримання задовільної оцінки суб’єктами господарювання, фінансово-господарська діяльність яких збиткова;

– розглянути питання унормування порядку складання і затвердження консолідованих фінансових планів.

6. Надіслати рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту Державній фіскальній службі України і рекомендувати вжити заходів щодо усунення недоліків та порушень, встановлених під час аудиту.

7. Оприлюднити рішення та Звіт на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

6. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Огня Ц. Г.

**Голова Рахункової палати**

**В. В. Пацкан**