



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 13 березня 2018 року № 5-6

м. Київ

**Про результати аудиту стану виконання повноважень
Міністерством юстиції України щодо забезпечення контролю за
справлянням адміністративних зборів та платежів
у сфері державної реєстрації**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України „Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту стану виконання повноважень Міністерством юстиції України щодо забезпечення контролю за справлянням адміністративних зборів та платежів у сфері державної реєстрації.

За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А :

1. Міністерством юстиції України протягом 2016 року та 9 місяців 2017 року не створено дієвої системи контролю за справлянням адміністративних зборів і платежів у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, прав на нерухоме майно та їх обтяжень, а також наданням інших платних послуг, пов'язаних з державною реєстрацією, у тому числі витягів з Державного реєстру актів цивільного стану громадян.

Управлінські рішення, що приймалися Мін'юстом у цій частині, були формальними та неефективними. Міністерство, поклавши відповідальність за виконання цієї функції на головні територіальні управління юстиції в областях і м. Києві (далі – ГТУ юстиції), не розробило дієвого механізму здійснення такого контролю за надходженнями в розрізі кодів класифікації доходів бюджету (далі – ККДБ), закріплених за Мін'юстом постановою Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 106 „Деякі питання ведення обліку податків, зборів, платежів та інших доходів бюджету” (далі – Постанова № 106); перевірки інформації, наданої заявником з метою повернення адміністративних зборів і платежів, помилково або надміру зарахованих до державного бюджету, а також термінів розгляду заяв про повернення таких коштів; обліку безоплатно наданих послуг.

Мін'юстом не розроблений і не узгоджений з Державною казначейською службою України порядок отримання від її територіальних органів інформації про зарахування платежів, контроль за якими він забезпечував. За таких умов ГТУ юстиції не забезпечили ефективного виконання контролю за справлянням

адміністративних зборів і платежів у сфері державної реєстрації, оскільки надавалися недостовірні дані, які не узгоджувалися із звітними даними Казначейства.

Так, за результатами аудиту в ГТУ юстиції у Дніпропетровській, Київській, Сумській, Одеській і Харківській областях у звітних даних за 2016–2017 роки мали місце відхилення від даних Казначейства про виконання бюджетів за доходами.

Водночас отримана від ГТУ юстиції інформація щодо надходжень адміністративних зборів і платежів до державного бюджету Мін'юстом не систематизувалась, не аналізувалась та не використовувалась для прийняття управлінських рішень, спрямованих на забезпечення повноти надходжень до державного бюджету таких платежів.

Протягом 2016 року та 9 місяців 2017 року під час здійснення реєстраційних дій державними реєстраторами допускалися порушення щодо правильності визначення платежів та справляння їх заявниками до відповідних бюджетів, які Мін'юстом не відслідковувалися. Вибірковими перевітками Рахункової плати платіжних доручень і квитанцій, даних Казначейства, органів Державної фіскальної служби України (за актами перевірок) встановлені порушення щодо повноти сплати до бюджетів адміністративних зборів і платежів в ГТУ юстиції у Вінницькій, Хмельницькій, Харківській і Полтавській областях.

2. Нормативно-правова база у сфері справляння адміністративних зборів і платежів за надання платних послуг, пов'язаних з державною реєстрацією, та надання інших платних послуг у цій сфері є недосконалою та не дозволяє забезпечити якісний контроль за їх справлянням до державного бюджету.

Постановою № 106 зобов'язано органи, що контролюють справляння надходжень до бюджету, забезпечити відповідно до законодавства здійснення постійного контролю за правильністю та своєчасністю надходження до державного та місцевих бюджетів податків, зборів, платежів та інших доходів згідно з переліком, затвердженим цією Постановою, а також ведення обліку таких платежів у розрізі платників з метою забезпечення повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів. Однак порядку такого контролю не визначено.

Як наслідок, Мін'юст не забезпечив контроль за правильністю визначення державними реєстраторами розміру адміністративних зборів і платежів та повнотою їх сплати, а також облік цих платежів у розрізі платників.

Законами України від 15.05.2003 № 755 „Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань” і від 01.07.2004 № 1952 „Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” не передбачено чіткого переліку документів, які зберігаються у реєстраційній справі у паперовій та електронній формі, на підставі яких проводяться реєстраційні дії. Постановою Кабінету Міністрів України від 06.12.2017 № 925 „Деякі питання удосконалення механізмів захисту речових прав на земельні ділянки” внесено зміни до пункту 10 Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень,

затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.2015 № 1127, згідно з якими не підлягають виготовленню та долученню до заяви, зокрема електронна копія документа, що підтверджує сплату адміністративного збору за державну реєстрацію прав, чи документа, що підтверджує право на звільнення від сплати такого збору, що, за відсутності у програмних засобах ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно окремого „вікна” для відображення суми сплаченого адміністративного збору, унеможливило здійснення контролю органами юстиції за правильністю нарахування збору та наявністю його сплати на підставі даних вказаного реєстру.

Запроваджений на виконання вказаних вище законів Порядком здійснення контролю у сфері державної реєстрації, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 21.12.2016 № 990, моніторинг реєстраційних дій з метою виявлення порушень порядку державної реєстрації державними реєстраторами, уповноваженими особами суб'єктів державної реєстрації на підставі відомостей реєстрів за допомогою програмних засобів їх ведення не передбачає такого критерію, як контроль за правильністю визначення та повнотою справляння адміністративних зборів і платежів до державного бюджету.

Законодавством України та нормативними документами Мін'юсту не визначено механізму здійснення контролю за справлянням адміністративних зборів нотаріусами під час надання ними адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців шляхом проведення перевірок.

Мін'юстом у порушення норм частини першої статті 8 Закону України від 06.09.2012 № 5203 „Про адміністративні послуги” не забезпечено затвердження типових інформаційної та технологічної карток щодо адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, що унеможливило затвердження форми інформаційної картки на рівні органу, якому делеговано права з надання адміністративних послуг на місцях.

На сьогодні жодним організаційно-розпорядчим документом Мін'юсту не встановлено чіткого переліку Єдиних та Державних реєстрів, держателем яких є Мін'юст, а адміністратором – Державне підприємство „Національні інформаційні системи” (далі – ДП „НАІС”). Перелік реєстрів, щодо яких протягом 2015–2017 років ДП „НАІС” здійснювало технічне та технологічне забезпечення створення, запровадження, експлуатацію програмно-інформаційних комплексів системного ведення, що був визначений у його Статуті, наказом Мін'юсту від 12.01.2018 № 106/5 виключено. У нормативно-правових актах щодо порядків ведення, зокрема, Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, Державного реєстру актів цивільного стану громадян і Реєстру громадських об'єднань лише зазначено, що їх адміністратором є державне підприємство, що належить до сфери управління Мін'юсту. Водночас ДП „НАІС” не є єдиним державним підприємством, що належить до сфери управління Міністерства, яке забезпечує обслуговування його реєстрів. Отже, наявність встановленого чіткого переліку Єдиних та Державних реєстрів, держателем яких є Мін'юст, а адміністратором – ДП „НАІС”, є актуальною.

У постанові Кабінету Міністрів України від 08.09.2016 № 597 „Про внесення змін до пункту 1 Порядку відрахування до державного бюджету

частини чистого прибутку (доходу) державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями” чітко не визначено, в якому звітному періоді (кварталі, за підсумками року) повинно бути здійснено спрямування 45 відс. чистого прибутку (доходу) від діяльності адміністратора Єдиних та Державних реєстрів, держателем яких є Мін'юст, на доопрацювання, супроводження програмного забезпечення таких реєстрів та створення умов для їх технічного і технологічного функціонування. Внаслідок цього є **ризик недоотримання державним бюджетом у 2017 році 6,2 млн грн чистого прибутку (доходу) від діяльності ДП „НАІС”**.

3. Міністерством юстиції України та окремими виконавчими органами міських рад міст обласного значення, Київської міської, районних, районних у м. Києві держадміністрацій та сільських, селищних та міських рад не забезпечено безперервності процесу надання адміністративних послуг та повноти передання повноважень суб'єктам державної реєстрації (у тому числі у зв'язку з короткими термінами процесу передання повноважень, визначеними законодавством), що створило ризики зниження якості таких послуг і змусило населення звертатись до державних реєстраторів, які розміщені на території інших адміністративно-територіальних одиниць, або приватних нотаріусів і акредитованих суб'єктів, що зменшує надходження до відповідних місцевих бюджетів, зокрема у розпорядженні приватних нотаріусів і акредитованих суб'єктів залишаються 60 відс. адміністративних зборів і платежів.

Відповідно до шести розпоряджень Кабінету Міністрів України повноваження щодо здійснення реєстраційних дій у сфері державної реєстрації передали 291 територіальний орган Мін'юсту з 585 ліквідованих, що становило 49,7 відс., зокрема по м. Києву розпорядження Кабінету Міністрів України взагалі не приймалися. При цьому формування та передання реєстраційних справ відповідно до вимог, визначених законами України „Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань” і „Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень”, здійснювалося лише частково.

4. Міністерство фінансів України не забезпечило досконалого механізму прогнозування надходжень до державного бюджету адміністративних зборів і платежів у сфері державної реєстрації, що призвело до некоректного визначення на 2016 і 2017 роки планових показників за ККДБ 22010300, 22012600, 22012700, 22012900. Як наслідок, надходження цих платежів у 2016 році до державного бюджету становили за ККДБ 22012700 лише 60,6 відс. планового показника, за ККДБ 22012600 – 68,4 відс., у 2017 році за ККДБ 2212600 – 79,0 відс., а за ККДБ 22010300 – 36,1 відсотка.

Мін'юст за дорученням Мінфіну також здійснював розрахунки прогнозних показників надходжень за ККДБ 22012700 і 22012900 без належного їх обґрунтування. Плановий показник надходжень за ККДБ 22012900 на 2017 рік взагалі не визначався.

5. Міністерство юстиції України, забезпечуючи функціонування Єдиних та Державних реєстрів, держателем яких його визначено, не здійснило у 2016 і 2017 роках відповідних заходів щодо нормативно-правового забезпечення вирішення питання їх достатнього фінансування з

державного бюджету. На функціонування цих реєстрів необхідно в чотири рази більше коштів, ніж їх надходить до спеціального фонду державного бюджету на вказані цілі відповідно до пункту 7¹ частини третьої статті 29 і пункту 6¹ частини четвертої статті 30 Бюджетного кодексу України.

У зв'язку з цим у 2016 році забезпечення функціонування Єдиних та Державних реєстрів здійснювалося на 74 відс. за рахунок залишків коштів спеціального фонду, що утворилися за ККДБ 22012700 у 2015 році, а у 2017 році – на 73,3 відс. за рахунок загального фонду державного бюджету. При цьому у додатку 3 до Закону України „Про Державний бюджет України на 2017 рік” було враховано спрямування коштів загального фонду державного бюджету на забезпечення функціонування цих реєстрів, але не було обумовлено статтями цього Закону такого напряму їх використання, що є **бюджетним порушенням відповідно до статті 116 Бюджетного кодексу.**

Водночас Мін'юст, уклавши договори з ДП „НАІС” (останній 24.07.2017) на забезпечення функціонування реєстрів на 2017 рік на суму 273,7 млн грн, у паспортах бюджетної програми (останній затверджено 19.10.2017) збільшив плановий показник видатків на вказані цілі до 318,9 млн грн за рахунок залишків коштів спеціального фонду державного бюджету, що утворилися за ККДБ 22012700 у попередніх роках, які використав лише частково. На функціонування реєстрів спрямовано 200,6 млн грн загального фонду державного бюджету, що призвело до його розпорошеності, а також неефективного управління коштами спеціального фонду (37,8 млн грн) через тривале їх утримання без використання.

Разом з тим створені ДП „НАІС” програмні засоби ведення Єдиних та Державних реєстрів, держателем яких є Мін'юст, не передбачають автоматизованого контролю сплати адміністративних зборів і платежів. При цьому положення нормативно-правових актів, які регулюють функціонування цих реєстрів, та договори, на підставі яких ДП „НАІС” надає послуги у межах повноважень адміністратора реєстрів, а також інші повноваження, закріплені законодавством, не передбачають правових підстав для здійснення Підприємством обліку коштів справляння адміністративних зборів і платежів, що зараховуються до державного бюджету.

6. Мін'юстом неякісно проведено заходи щодо упередження порушень бюджетного законодавства, а саме зарахування доходів до бюджету іншого, ніж визначено Бюджетним кодексом України чи законом про Державний бюджет України, зокрема не забезпечено виконання вимог пункту 25¹ частини другої статті 29 Бюджетного кодексу в частині зарахування адміністративного збору за державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань до державного бюджету протягом 9 місяців 2016 року виконавчими органами місцевого самоврядування. Проведений аналіз щоквартальних надходжень у 2016 році за ККДБ 22010300 свідчить про тенденцію зарахування адміністративного збору за здійснену державну реєстрацію виконавчими органами сільських, селищних та міських рад до місцевих бюджетів до 06.10.2016 замість державного.

Так, частка цих надходжень до державного бюджету у III кварталі (16,9 відс.) була меншою, ніж у IV кварталі (19,2 відс.), тоді як згідно з вимогами Закону України від 08.09.2016 № 1509 „Про внесення змін до Бюджетного

кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів” мала б бути зворотна тенденція.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту стану виконання повноважень Міністерством юстиції України щодо забезпечення контролю за справлянням адміністративних зборів та платежів у сфері державної реєстрації затвердити.

2. Про результати аудиту стану виконання повноважень Міністерством юстиції України щодо забезпечення контролю за справлянням адміністративних зборів та платежів у сфері державної реєстрації поінформувати Верховну Раду України.

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

Міністерству фінансів України разом із заінтересованими органами виконавчої влади розробити порядок здійснення контролю державними органами за правильністю та своєчасністю надходження до державного та місцевих бюджетів податків, зборів, платежів та інших доходів, а також обліку таких платежів у розрізі платників з метою забезпечення повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів, що передбачений постановою Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 106 „Деякі питання ведення обліку податків, зборів, платежів та інших доходів бюджету”;

Міністерству юстиції України:

– розглянути питання нормативно-правового та технічного забезпечення справляння адміністративних зборів і платежів за допомогою комп’ютерних засобів, які забезпечують оброблення даних Єдиних та Державних реєстрів з метою запровадження контролю за правильністю їх визначення та повнотою справляння до державного бюджету;

– розглянути питання щодо встановлення чіткого переліку документів, які зберігаються у реєстраційних справах у паперовій та електронній формі, після здійснення державної реєстрації відповідно до законів України „Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань” і „Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень”;

– розробити та затвердити зміни до Порядку здійснення контролю у сфері державної реєстрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2016 року № 990, в частині запровадження такого критерію моніторингу реєстраційних дій в реєстрах, як правильність визначення та повнота справляння адміністративного збору і платежу після попереднього вивчення технічної можливості реалізації вказаних механізмів програмними засобами ведення Єдиних та Державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції України;

– розглянути питання щодо визначення механізмів реалізації контролю за справлянням адміністративних зборів і платежів під час здійснення нотаріусами

державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців;

Міністерству фінансів України:

– спільно з Міністерством юстиції України розробити та затвердити методику прогнозування надходжень до державного бюджету від адміністративних зборів і платежів, що справляються у сфері державної реєстрації;

Державній аудиторській службі України забезпечити щоквартальний державний фінансовий аудит використання Державним підприємством „Національні інформаційні системи” 45 відсотків чистого прибутку (доходу) коштів, передбачений пунктом 1 Порядку відрахування до державного бюджету державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 138 із змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 08.09.2016 № 597, а також повноти сплати частини чистого прибутку (доходу) у III кварталі 2017 року.

4. Надіслати рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту стану виконання повноважень Міністерством юстиції України щодо забезпечення контролю за справлянням адміністративних зборів та платежів у сфері державної реєстрації Міністерству юстиції України та рекомендувати:

– вжити заходів щодо усунення встановлених під час аудиту недоліків і порушень із забезпечення контролю за нарахуванням і сплатою до державного бюджету адміністративних зборів і платежів у сфері державної реєстрації;

– переглянути завдання та функції структурних підрозділів, що забезпечують адміністрування адміністративних зборів і платежів у сфері державної реєстрації;

– забезпечити удосконалення програмного забезпечення Єдиних та Державних реєстрів, держателем яких є Міністерство, з метою запровадження автоматизованого контролю за правильністю визначення та повнотою справляння адміністративних зборів і платежів у сфері державної реєстрації;

– забезпечити доведення до головних територіальних управлінь юстиції планових показників надходжень до державного бюджету адміністративних зборів і платежів у сфері державної реєстрації;

– розробити і затвердити нормативно-правовий акт із визначенням переліку Єдиних та Державних реєстрів, держателем яких є Міністерство, а адміністратором – Державне підприємство „Національні інформаційні системи”;

– затвердити типові інформаційну та технологічну картки щодо адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно;

– забезпечити належний контроль за станом справляння адміністративних зборів і платежів у сфері державної реєстрації.

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

6. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати відповідно до закріпленого напрямку.