



## 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 № 05-43

На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

Прем'єр-міністру  
України

Гройсману В.Б.

Щодо результатів аудиту  
ефективності

**Шановний Володимире Борисовичу!**

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

На виконання вимог статті 39 Закону України "Про Рахункову палату" надсилаємо відомості про результати зазначеного контрольного заходу у формі рішення Рахункової палати від 28.11.2017 № 24-2 із пропозиціями щодо вжиття конкретних заходів з усунення виявлених порушень і недоліків.

Про вжиті заходи просимо поінформувати згідно з вимогами статті 39 Закону України "Про Рахункову палату".

Додаток: на 6 арк.

**З повагою**

**Голова**

**Р.М. Магута**



# 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 Мінікультури 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 Мінікультури 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 Мінікультури 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 Мінікультури 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 уклалися, 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