

РЕЗУЛЬТАТИ ПОЗАПЛАНОВОГО АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ
Департаменту комунальної власності м. Києва
виконавчого органу КМР (КМДА)
за 2014 - 2017 роки

в частині оцінки діяльності установи щодо ефективності проведення процесу приватизації комунального майна, а також функціонування системи внутрішнього контролю, ступеня виконання і досягнення цілей, ефективності планування і виконання бюджетних програм та ризиків, які негативно впливають на виконання функцій і завдань установи

Результати аудиту засвідчили, що Департаментом на даний час застосовуються процедури приватизаційного процесу на базі основних нормативних актів, проте не використовується весь спектр можливостей чинного законодавства, внаслідок чого окремі етапи даного процесу (підготовка, планування, організація, проведення приватизації) мають вразливі процедури в частині недостатності якісного контролю, (особливо зовнішнього зі сторони громадськості), що створює потенційні ризики домовленостей учасників процесу (наприклад, організатору з покупцями, покупцями з іншими покупцями тощо), що в свою чергу призводить до спірного сприйняття деякими учасниками процесу окремих рішень, прийнятих органом приватизації та організаторами аукціонів; конфліктних ситуацій та судових позовів.

По-перше, протягом 2014-2017 років формування Департаментом переліку об'єктів, які підлягають приватизації, у переважній більшості випадків здійснювалась з ініціативи, яка надходила від потенційного покупця. Органи приватизації та управління, підприємства – балансоутримувачі комунального майна ініціативи в цьому питанні практично не проявляють. Процедура підготовки об'єкту, до включення в перелік таких, що підлягають приватизації, здійснювалась лише після звернення потенційних покупців, внаслідок чого, існує ймовірність ризику узгодженості між сторонами приватизаційного процесу.

По-друге, в процесі організації аукціонів, Департамент делегував окремі власні повноваження щодо організації аукціонів відповідним товарним біржам – організаторам аукціонів. Організатори аукціонів мають можливість самостійно проводити прийом заяв на участь в аукціоні, перевірку документів заявників та рішення щодо їх допуску до участі в аукціоні, після чого інформують Департамент. На відміну від Департаменту, державні органи приватизації (Фонд державного майна України, регіональні відділення) перевірку документів заявника, рішення про реєстрацію заявника учасником аукціону приймають самостійно, керуючись вимогами «Порядку подання та розгляду заяви про включення до переліку об'єктів, що підлягають приватизації, та заяви на участь в аукціоні, конкурсі щодо об'єктів державної власності груп А, Д та Ж», затвердженого наказом Фонду Державного майна України від 17.04.1998 №772

Наслідком цього є конфліктні ситуації, пов'язані з не сприйняттям дій організаторів аукціонів в частині верифікації та ідентифікації заявників на відсутність ознак, передбачених частиною третьою статті 8 Закону України «Про приватизацію державного майна». На думку сторін конфлікту Департамент

та організатори аукціонів не сприяють максимальній конкуренції шляхом організації допуску до аукціону максимальної кількості учасників, при цьому Департамент не вживає відповідних заходів для вирішення цієї проблеми.

Дослідженням відповідних конфліктів, які виникли під час проведення аукціонів в 2017 році, аудиторів прийшли до висновку, що відмови окремим заявникам у допуску до участі в аукціоні розцінені останніми як порушення їхніх прав, внаслідок чого ними ініційовано судові позови в частині оскарження організації аукціонів з приватизації нежилых приміщень, розташованих за адресами вул. Терещенківська, 13, літ. «А» та вул. Городецького архітектора, 12/2/3, літ «А».

По-третє, протягом 2015-2017 років вся приватизація комунальних об'єктів групи А шляхом продажу на аукціоні проводилась у форматі класичних аукціонів, крім продажу в 2015 році на аукціоні в електронній формі об'єкту приватизації групи Е - пакету акцій Публічного акціонерного товариства «Науково-виробничий центр «Борщагівський хіміко-фармацевтичний завод».

Державними органами приватизації - Фондом державного майна України і регіональними відділеннями з 2015 року додатково введено нову форму проведення аукціонів відповідно до наказу Фонду від 09.09.2015 №1325, яким затверджено «Порядок проведення в електронній формі продажу об'єктів малої приватизації на аукціоні, у тому числі за методом зниження ціни». З прийняттям цього наказу Фондом державного майна України і регіональними відділеннями всі аукціони проводяться лише в електронній формі. На переконання Фонду, електронні аукціони можуть забезпечити більш високу результативність процесу завдяки централізації даних, громадському контролю та розширенню кола потенційних покупців, мінімізуючи ризики узгодженості між учасниками аукціонів та/або домовленості інших сторін.

Слід зазначити, що протягом 2017 року Департаментом внутрішнього фінансового контролю та аудиту за результатом проведеного експрес-аналізу вже було рекомендовано Департаменту комунальної власності м. Києва про зміну формату проведення заходів приватизації, зокрема, проведення переговорів із представниками Міністерства економічного розвитку та торгівлі щодо створення умов - для продажу комунального майна за допомогою електронної системи ProZorro.Sale відповідно до листів від 28.04.2017 №070-2-1-05/1010 та від 16.06.2017 №070-2-1-05/1366.

Однак, у відповідь (лист від 29.06.2017 №062/11/13-6481) Департамент повідомив про неможливість виконання цих рекомендацій при приватизації, посилаючись на нормативну неурегульованість застосування електронної системи ProZorro.Sale при приватизації комунального майна.

Доцільність цієї рекомендації підтверджується фактом прийняття в подальшому наказу ФДМУ від 19.07.2017 №1143, який набрав чинності 12.09.2017, про затвердження «Порядку проведення пілотного проекту з продажу об'єктів малої приватизації із застосуванням електронної торгової системи «ProZorro.Продажі». Пороте, невиконання рекомендації і надалі створює загрозу ігнорування висновків аудиту та невжиття рекомендованих заходів у майбутньому.

Поряд з цим, встановлено, факт приватизації комунальних об'єктів в період масової кількамісячної акції протесту в центрі Києва. Так, у січні-березні 2014 року здійснено продаж чотирьох нежитлових приміщень, розташованих в історичному центрі Києва загальною площею 253,6 кв.м, за стартовою (оціночною) вартістю на

загальну суму 1 985,6 тис. гривень. Продаж об'єктів у період, за яким слідувала девальвація гривні, на думку аудиту, міг призвести до ймовірних втрат доходів пов'язаних з девальваційними процесами.

Крім того, наряду з наявними об'єктивними проблемами у площині законодавчої неврегульованості окремих процесів приватизації, встановлено недосконалість організаційного забезпечення, а саме:

- відсутність Єдиного реєстру об'єктів комунальної власності територіальної громади м. Києва щодо визначення (реєстрацію) правової належності, відповідальних за господарське управління та іншої;
- не забезпечення обґрунтованого підходу при виборі організаторів аукціонів;
- не проведення системного аналізу результатів аукціонів в розрізі організаторів та не застосування для цих цілей необхідних аналітичних реєстрів обліку;
- недосконалість «Єдиної інформаційної системи ДКВ м. Києва» як такої, що не в повній мірі задовольняє всі можливі потреби користувачів, зокрема в частині неможливості формування ретроспективних реєстрів «звіти» та «фінансові аналізи» із необхідною вибіркою показників;
- відсутність системної аналітичної роботи в частині визначення стратегічних пріоритетів та перспектив Програми приватизації комунального майна з метою забезпечення кінцевого результату відповідного процесу, коли у комунальній власності повинно залишитися лише майно, необхідне для забезпечення функціонування відповідних органів самоврядування та територіальної громади м. Києва в особах комунальних підприємств, установ та організацій;
- не застосування виваженого підходу у плануванні доходів від операцій по відчуженню комунального майна, його ситуаційності та недостатності в застосуванні уніфікованого методу розрахунку із визначенням алгоритму для обґрунтування вартості (обсягів) показників;
- не застосування необхідних аналітичних реєстрів з показниками щодо деталізації статті доходів від відчуження в розрізі складових даної статті щодо надходження коштів від виконання Програми приватизації в розрізі видів операцій, (у тому числі аукціони, викупи та продаж акцій), надходження коштів від продажу основних засобів, сплати штрафних санкцій щодо несвоєчасного перерахування коштів та інше.

Невирішеність вищезазначених проблем може створювати передумови для невпорядкованості окремих приватизаційних процедур, впливати на прозорість приватизаційного процесу, що, зрештою, може перешкоджати формуванню та реалізації коректної приватизаційної стратегії, та в підсумку негативно впливати на імідж міської влади, підриваючи довіру громади м. Києва.

РЕКОМЕНДАЦІЇ
за результатами позапланового аудиту ефективності
Департаменту комунальної власності м. Києва
виконавчого органу КМР (КМДА)
за 2014 - 2017 роки

З метою забезпечення росту доходів та отримання максимального результату від процесу приватизації рекомендується розробити план вжиття заходів щодо вдосконалення окремих процедур:

- з метою мінімізації конфліктних ситуацій та уникнення ризиків, пов'язаних з імовірністю узгодженої поведінки організаторів аукціонів, їх учасників – потенційних покупців, необхідно забезпечити проведення аукціонів з продажу об'єктів малої приватизації лише в електронній формі відповідно до вимог «Порядку проведення в електронній формі продажу об'єктів малої приватизації на аукціоні, у тому числі за методом зниження ціни», затвердженого наказом від 09.09.2015 №1325 у тому числі із застосуванням електронної торгової системи «ProZorro.Продажі відповідно до «Порядку проведення пілотного проекту з продажу об'єктів малої приватизації із застосуванням електронної торгової системи «ProZorro.Продажі», затвердженого наказом від 19.07.2017 №1143;
- зазначити в Програмі приватизації нормативні документи на підставі яких здійснюється продаж комунального майна територіальної громади міста Києва на аукціонах, а у разі їх відсутності розробити та подати їх в установленому порядку на затвердження Київською міською радою;
- провести детальний аналіз Переліків Програми приватизації на предмет пооб'єктного визначення пріоритетів і перспектив приватизації, та враховуючи результати відповідного аналізу, визначити шляхи та методи реалізації окремо кожного об'єкту відповідно до встановлених критеріїв;
- визначити перелік комунального майна, реалізація якого буде відбуватися з використання сучасних електронних методів, та розробити проект змін до рішення Київської міської ради від 31.03.2011 №100/5487 «Про Програму приватизації комунального майна територіальної громади міста Києва» в частині проведення відповідних змін;
- розширити, окрім газети «Хрещатик», джерела інформування покупців про проведення приватизаційних заходів для забезпечення конкуренції, в тому числі з урахуванням рекомендацій, запропонованих експертами Антикорупційної ради, а також шляхом використання можливостей організаторів електронних аукціонів, у тому числі електронної торгової системи «ProZorro.Продажі»;
- розробити внутрішній регламент відбору організаторів аукціонів із продажу комунального майна, в якому, зокрема, передбачити проведення моніторингу діяльності бірж за критеріями якості і результативності;
- внести зміни в договори про співробітництво з товарними біржами в частині зміни прав та відповідальності сторін, зокрема, щодо організації та проведення продажу в електронній формі на аукціонах об'єктів малої приватизації;
- розробити програму дієвих заходів щодо прискорення виконання рішення Київради від 23.10.2013 «Про питання, пов'язані з державною реєстрацією речових прав на нерухоме майно, що належить до комунальної власності територіальної громади

міста Києва», та узагальнення Департаментом відповідних результатів у Єдиній базі даних;

- створити загальний Реєстр комунального майна з повною та детальною інформацією в частині визначення правової належності активів (реєстрація права комунальної власності) та реєстрації права на господарське управління з метою забезпечення виконання заходів впорядкування юридичних прав власності на комунальне майно та практичного права розпорядження (господарське управління) відповідними об'єктами;

- вдосконалити «Єдину інформаційну систему ДКВ м. Києва» та аналітичні реєстри обліку доходів від відчуження комунального майна із застосуванням необхідних показників деталізації джерел доходів;

- започаткувати складання пояснювальної записки при визначенні планових показників відповідної статті доходу бюджету - надходжень від відчуження комунального майна в розрізі структурних складових з метою розрахункового обґрунтування;

- забезпечити проведення системної аналітичної роботи в частині визначення пріоритетів і перспектив Програми приватизації, у тому числі шляхом удосконалення (розроблення) відповідних аналітичних реєстрів щодо порівняння показників результативності різних електронних майданчиків та інше;

- удосконалити систему обліку операцій по відчуженню комунального майна в частині упорядкування змісту та форм реєстрів аналітичного обліку в структурних підрозділах (у відділах приватизації і фінансів та бухгалтерського обліку) через застосування єдиних підходів при виборі критеріїв оцінки відповідних операцій щодо визначення показників.