



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 6 березня 2018 року № 4-3

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації державної політики у сфері відновлення та збереження національної пам'яті Українського народу

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 на заходи з реалізації державної політики у сфері відновлення та збереження національної пам'яті Українського народу.

За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. У 2016–2017 роках в Україні значно активізувалася робота з проведення заходів у сфері відновлення та збереження національної пам'яті Українського народу. Протягом вказаного періоду Українським інститутом національної пам'яті (далі – Інститут пам'яті), відповідальним за реалізацію державної політики у цій сфері, значно збільшено кількість проведених заходів, які були спрямовані на вшанування пам'яті загиблих за незалежність України, її територіальну цілісність, проведення досліджень історичних фактів, удосконалення нормативно-правових актів і реалізацію заходів з декомунізації топонімів, навчальних програм та суспільної свідомості в цілому.

Кошти державного бюджету, спрямовані у 2016–2017 роках на проведення відповідних заходів за трьома бюджетними програмами (КПКВК 1809010, 1809020 і КПКВК 1801210) у сумі 46,8 млн грн, використані здебільшого продуктивно і результативно. Значних фінансових порушень з боку Міністерства культури України (далі – Мінкультури) та Інституту пам'яті не встановлено, але виявлено низку суттєвих проблем нормативного та організаційного характеру у цій сфері.

2. Система організації і виконання заходів у сфері відновлення та збереження національної пам'яті Українського народу через Мінкультури є неефективною, оскільки Міністерство з об'єктивних причин не спроможне належним чином забезпечити виконання покладених на Інститут пам'яті завдань.

Повноваження з реалізації державної політики у сфері відновлення та збереження національної пам'яті віднесені до компетенції і фактично закріплені за різними центральними (Інститутом пам'яті, Мінкультури, Мінінформполітики, Міноборони, Мінрегіонбудом, МОН та ін.) та регіональними органами виконавчої влади.

У результаті організаційного віднесення Інституту пам'яті до системи управління Мінкультури ускладнено виконання Інститутом пам'яті завдань за значною кількістю визначених напрямів його діяльності, що не сприяє забезпеченню комплексного формування та реалізації державної політики у сфері відновлення національної пам'яті Українського народу. Питання відновлення історичної правди таких злочинів, як геноцид Українського народу з боку різних політичних режимів та іноземних окупантів у різні часи, тобто злочинів кримінального характеру, що не мають строку давності, віднесені до повноважень Мін'юсту, МВС та СБУ. Як наслідок, Уряд позбавлений можливості при формуванні та реалізації державної політики своєчасно і адекватно реагувати на виклики, пов'язані з відповідною діяльністю сусідніх країн. Останній приклад – прийняття Сеймом Республіки Польща у лютому 2018 року закону, що зачіпає національні інтереси України.

3. Діюча в Україні організаційна система функціонування Інституту пам'яті не відповідає прийнятим у країнах Європейського Союзу принципам. На відміну від України, в європейських державах звичайною є практика регулювання відповідної діяльності спеціальними актами законодавства. Прикладом може слугувати резонансний закон про Інститут національної пам'яті Республіки Польща. **В країнах Європейського Союзу відповідні інституції підпорядковуються національним парламентам.** Керівники таких установ також призначаються через процедури парламентського голосування. Незважаючи на значно меншу територію та кількість населення, чисельність таких установ в країнах Центральної та Північної Європи та їх фінансування в рази перевищує відповідні показники Українського інституту національної пам'яті.

4. Верховною Радою України прийняті основні акти законодавства у сфері відновлення і збереження національної пам'яті. Водночас закони, встановлюючи загальні норми правового регулювання у цій сфері, фактично не містять прямих механізмів їх реалізації.

Зокрема, Мінкультури не розробило і не подало на затвердження Кабінету Міністрів України стратегію та концепцію розвитку сфери відновлення і збереження національної пам'яті. Як наслідок, не створено належних програмних і планових засад формування відповідних заходів у

цій сфері. **Заходи проводилися безсистемно**, переважно завдяки ентузіазму працівників Інституту пам'яті. **Мінкультури не погоджено** розроблений Інститутом пам'яті ще у вересні 2015 року **проект Закону України** “Про засади національної політики пам'яті”. У результаті **ефективний механізм для збереження та відновлення національної пам'яті не створений**.

Крім того, **прийнятий ще у 2011 році Закон України** "Про центральні органи виконавчої влади" **не забезпечує належного статусу Інституту пам'яті як центрального органу виконавчої влади**, відповідального за реалізацію державної політики у сфері відновлення і збереження національної пам'яті Українського народу.

5. Мінкультури у 2016–2017 роках не забезпечило виконання своїх повноважень щодо формування і реалізації державної політики у сфері відновлення та збереження національної пам'яті Українського народу. Міністерство не підготувало і не подало Уряду проектів стратегічних програмних документів з питань формування та реалізації державної політики у сфері відновлення і збереження національної пам'яті Українського народу. Як наслідок, у 2016 році Кабінет Міністрів України, на відміну від попереднього Уряду 2014-2016 років, не передбачив у планах пріоритетних дій Уряду на 2016–2017 роки завдань щодо відновлення і збереження національної пам'яті Українського народу. Також ці питання не включені до Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та до Довгострокової стратегії розвитку української культури – стратегії реформ.

Крім того, **всупереч вимогам статті 4 Закону України** "Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939–1945 років" **за 2,5 роки Єдиний національний реєстр пам'яток Другої світової війни 1939–1945 років Мінкультури не створений**, отже, не затверджений Кабінетом Міністрів України.

6. Мінкультури як центральний орган виконавчої влади, відповідальний за формування та реалізацію державної політики у сфері відновлення та збереження національної пам'яті Українського народу, не забезпечило належної роботи в цьому напрямі. Функції з регулювання і координації діяльності Інституту пам'яті Міністерством фактично не виконувалися. Зокрема, пріоритетні напрями роботи Інституту пам'яті та шляхи виконання покладених на нього завдань Міністерством на 2016–2017 роки не визначалися та до планів роботи не включалися; на колегії питання діяльності Інституту пам'яті не розглядалися. Порядок обміну інформацією між Мінкультури та Інститутом пам'яті, періодичність її подання до Міністерства не встановлено і наказами не затверджено. Методологічні рекомендації щодо порядку проведення заходів у сфері відновлення та збереження національної пам'яті Українського народу Мінкультури не розробляло і не затверджувало.

Структурний підрозділ апарату Міністерства, що відповідає за взаємодію з Інститутом пам'яті, в порушення вимог статті 18 Закону України

"Про центральні органи виконавчої влади" не створений.

Координація діяльності Інституту пам'яті здійснювалася формально, оскільки вирішувалися лише окремі організаційні питання.

7. Урядом та Мінкультури не створено необхідних умов для забезпечення роботи Інституту пам'яті. Інститут розміщений у непристосованих для виконання його повноважень орендованих приміщеннях, де неможливо розмістити наявну кількість працівників, не кажучи про інші потреби. Приміщення не охороняється, потребує капітального ремонту і не придатне для належного виконання покладених на Інститут пам'яті завдань.

Два роки поспіль актуальною залишається проблема теплопостачання, оскільки окрім Інституту пам'яті в орендованому приміщенні розміщені ще чотири громадські організації. Через наявність в приміщенні єдиного лічильника теплової енергії, ці видатки сплачує безпосередньо Інститут пам'яті.

Мінкультури також усупереч вимогам Закону України "Про музеї і музейну справу" не вирішило питання забезпечення відповідними приміщеннями для належного зберігання фондів Національного меморіального комплексу Героїв Небесної Сотні – Музею Революції гідності. Ці фонди розпорочені, зберігаються у непристосованих приміщеннях інших організацій відповідно до укладених меморандумів про співробітництво, у **запакованому вигляді**. При цьому меморандумами передбачена можливість припинення їх дії в односторонньому порядку.

Крім того, **не вирішено питання розміщення Галузевого державного архіву Українського інституту національної пам'яті.** У результаті **архівна установа**, метою діяльності якої є зберігання архівних документів Національного архівного фонду, що містять архівну інформацію репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років, **не функціонує.**

8. Інститутом пам'яті у 2016–2017 роках проведено 99 заходів щодо відновлення та збереження національної пам'яті Українського народу, що становить 72,3 відс. від їх запланованої загальної кількості, у т. ч. за рахунок коштів державного бюджету проведено 80 заходів. При цьому до плану заходів включено і проведено 31 захід, які були дублюванням функціональних обов'язків посадових осіб Інституту пам'яті. Через недостатнє фінансування та неуккомплектований штат Інститутом пам'яті у 2016–2017 роках **не забезпечено проведення 38 важливих заходів.** Зокрема, не проведено міжнародної наукової конференції, присвяченої аналізу спадщини імперських тоталітарних режимів; не підготовлено та не надруковано збірника архівних документів польського підпілля про польсько-український конфлікт у роки Другої світової війни.

Також у **порушення пункту 10 Порядку** використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів з реалізації державної політики у сфері відновлення та збереження національної пам'яті, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 05.05.2015 № 421, Мінкультури за 2,5 роки **не розроблено і не затверджено форми подання**

Інститутом пам'яті **інформації** про виконання плану заходів. У результаті упродовж 2016–2017 років до відповідних звітів Інститутом пам'яті включалася неповна інформація і лише про ті заходи, які потребували фінансового забезпечення. Заходи, що не потребували фінансового ресурсу (а таких близько третини), залишалися поза увагою Мінкультури.

9. Інститут пам'яті як центральний орган виконавчої влади з реалізації державної політики у сфері відновлення та збереження національної пам'яті Українського народу позбавлений можливості виконувати в повному обсязі покладені на нього завдання, у тому числі в регіонах через відсутність територіальних підрозділів. Як наслідок, на регіональному рівні Інститутом пам'яті проведено лише 13 заходів. Цього недостатньо для відновлення національної пам'яті та подолання історичних міфів у регіонах, особливо в Донецькій і Луганській областях, де відбувається значний вплив пропаганди російського агресора.

10. Неналежне виконання Мінкультури протягом 2016–2017 років функцій головного розпорядника бюджетних коштів призвело до порушення вимог пункту 29 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228, при плануванні видатків. Зокрема, мали місце факти включення до кошторисів видатків, які не були належним чином економічно обґрунтовані. Крім того, через неефективне управління Мінкультури бюджетними коштами, виділеними у 2016–2017 роках, до державного бюджету повернено 0,9 млн грн (2,0 відс. загальних обсягів фінансування), а бюджетні асигнування в сумі 3,1 млн грн взагалі не відкривалися.

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 на заходи з реалізації державної політики у сфері відновлення та збереження національної пам'яті Українського народу затвердити.

2. Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації державної політики у сфері відновлення та збереження національної пам'яті Українського народу поінформувати Верховну Раду України та запропонувати розглянути результати аудиту на засіданні профільного комітету Верховної Ради України.

3. Відомості про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації державної політики у сфері відновлення та збереження національної пам'яті Українського народу у формі

рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України та рекомендувати:

- ініціювати перед Верховною Радою України питання перегляду прийнятого у 2011 році Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" в частині внесення змін до системи створення центральних органів виконавчої влади (статті 16) та врегулювати статус Українського інституту національної пам'яті як центрального органу виконавчої влади;

- внести зміни до Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та Довгострокової стратегії розвитку української культури – стратегії реформ, доповнивши їх дієвими заходами у сфері відновлення і збереження національної пам'яті Українського народу;

- переглянути порядок спрямування та координування діяльності Українського інституту національної пам'яті з метою забезпечення виконання повного обсягу покладених на нього завдань;

- привести структуру і штатну чисельність працівників Українського інституту національної пам'яті у відповідність з обґрунтованими показниками, які б забезпечували повноцінне виконання покладених на нього завдань і повноважень, у т.ч. і в регіонах;

доручити:

- Мінкультури спільно з Українським інститутом національної пам'яті прискорити погодження проекту Закону України "Про засади національної політики пам'яті" із заінтересованими органами та подати його на розгляд Кабінету Міністрів України;

- Мінкультури спільно з Українським інститутом національної пам'яті розробити і подати на затвердження Кабінету Міністрів України Стратегію розвитку у сфері з відновлення і збереження національної пам'яті;

- Мінфіну передбачити збільшення обсягів видатків з державного бюджету на проведення заходів у сфері з відновлення і збереження національної пам'яті;

- Мінкультури спільно з ФДМУ вирішити питання забезпечення Українського інституту національної пам'яті та установ, що належать до сфери його управління (Національного меморіального комплексу Героїв Небесної Сотні – Музею Революції гідності та Галузевого державного архіву Українського інституту національної пам'яті), приміщеннями для належного виконання завдань.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Міністерству культури України та рекомендувати:

- розробити порядок обміну інформацією між Мінкультури та Українським інститутом національної пам'яті;

- на виконання пункту 10 Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів з реалізації державної політики у сфері відновлення та збереження національної пам'яті, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 05.05.2015 № 421, розробити і затвердити форму подання Українським інститутом національної пам'яті

інформації про виконання плану заходів у сфері відновлення і збереження національної пам'яті;

- розробити методичні рекомендації щодо порядку проведення заходів у сфері відновлення та збереження національної пам'яті;

- сприяти вирішенню питання розміщення Галузевого державного архіву Українського інституту національної пам'яті та належному зберіганню фондів Національного меморіального комплексу Героїв Небесної Сотні – Музею Революції гідності;

- при плануванні коштів державного бюджету неухильно дотримуватися вимог бюджетного законодавства;

- вжити заходів щодо усунення виявлених порушень і недоліків;

- регулярно інформувати Рахункову палату про стан виконання її рекомендацій.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт оприлюднити на її офіційному веб-сайті.

6. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати, відповідального за напрям діяльності департаменту.

Т. в. п. Голови Рахункової палати

О.С. Яременко