



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

13.04.2020 № 08-932

Голові Верховної Ради України

На № _____ від _____

Разумкову Д.О.

Щодо результатів
аудиту ефективності

Шановний Дмитре Олександровичу!

На засіданні Рахункової палати розглянуто та затверджено Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству культури України на збереження історико-культурної та архітектурної спадщини в національних і державних заповідниках, здійснення заходів з охорони культурної спадщини, паспортизація, інвентаризація та реставрація пам'яток архітектури, культури та світової спадщини ЮНЕСКО і за підсумками його обговорення прийнято рішення (додаються).

На виконання вимог частини першої статті 37 Закону України «Про Рахункову палату» інформуємо, що Міністерством культури України (далі - Мінкультури) як головним розпорядником бюджетних коштів не забезпечено економного, продуктивного і результативного використання коштів державного бюджету, що виділялися на збереження історико-культурної та архітектурної спадщини в національних і державних заповідниках, здійснення заходів з охорони культурної спадщини, паспортизації, інвентаризації та реставрації пам'яток архітектури, культури та світової спадщини ЮНЕСКО.

Відповідно до Законів України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» та «Про Державний бюджет України на 2018 рік» за бюджетною програмою КПКВК 1801490 Мінкультури на виконання заповідниками функцій із збереження історико-культурної та архітектурної спадщини в національних і державних заповідниках, здійснення заходів з охорони культурної спадщини, паспортизації, інвентаризації та реставрації пам'яток архітектури, культури та світової спадщини ЮНЕСКО доведено асигнування в обсязі 751 114,4 тис. грн, або 54 відс. від визначеної потреби, у тому числі за загальним фондом 669 410,6 тис. грн, за спеціальним фондом 81 703,8 тис. гривень. При цьому у загальному обсязі затверджених асигнувань видатки споживання становили

717 901,4 тис. грн, або майже 96 відс, а видатки розвитку - 23 841,7 тис. грн, або менше чотирьох відсотків.

Як наслідок, близько 40 відс. пам'яток заповідників сфери управління Мінкультури (292 одиниці) перебувають у незадовільному стані та потребують ремонтно-реставраційних робіт, з них 17 відс. (49 одиниць) перебувають в аварійному стані. Відсутність фінансового забезпечення видатків створює ризики втрат пам'яток культурної спадщини, зокрема унікальних комплексів, внесених до Списку об'єктів всесвітньої спадщини ЮНЕСКО.

На проведення ремонтно-реставраційних робіт на пам'ятках культурної спадщини у 2017-2018 роках за бюджетною програмою 1801490 спрямовано 13 762,9 тис. грн (за рахунок загального фонду - 7 871,4 тис. грн, спеціального - 5 891,5 тис. грн), що становить 1,7 відс. загального обсягу використаних заповідниками коштів за програмою. Через відсутність належного фінансування за бюджетною програмою 1801490 ремонтно-реставраційних робіт на пам'ятках культурної спадщини, Мінкультури позбавлено можливості забезпечення збереження унікальних пам'яток, які включено до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО, та інших пам'яток.

Аудитом встановлено, що Мінкультури всупереч вимогам Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228, визначено недостовірні обсяги бюджетних коштів при плануванні показників за бюджетною програмою за КПКВК 1801490 у 2017-2018 роках на загальну суму 93 635,7 тис. грн, що згідно зі статтею 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства. При цьому Мінкультури затверджувало у кошторисах показники, які не підтверджені розрахунками та економічними обґрунтуваннями на суму 48 142,4 тис. гривень.

Міністерством не дотримано вимог частини сьомої статті 20 Бюджетного кодексу України, а саме, не розроблено порядок використання коштів державного бюджету за бюджетною програмою 1801490. Як наслідок, Мінкультури у 2017-2018 роках самостійно визначало напрями використання коштів за цією бюджетною програмою.

За відсутності належного контролю з боку Мінкультури як головного розпорядника, впродовж 2017-2018 років заповідниками використано кошти державного бюджету за КПКВК 1801490: з порушенням бюджетного законодавства - на суму 4 844,1 тис. грн, з порушенням іншого законодавства - на суму 3 872,8 тис. грн; нанесено збитків державному бюджету у розмірі 434,1 тис. грн; неекономно використано коштів у розмірі 4 380,2 тис. грн; непродуктивно - 19 647,6 тис. грн, нерезультативно - 54,2 тис. грн, а також допущено неефективне управління бюджетними коштами на суму 2 989,5 тис. гривень.

Мінкультури не створено дієвої системи внутрішнього контролю за плануванням та використанням бюджетних коштів, виділених на забезпечення збереження об'єктів культурної спадщини. Внутрішній аудит Мінкультури спрямовано у 2017-2018 роках на окремі питання фінансово-господарської

діяльності лише чотирьох заповідників (із 24). При цьому основні питання бюджетної програми 1801490 - збереження історико-культурної та архітектурної спадщини в національних і державних заповідниках, здійснення заходів з охорони культурної спадщини, паспортизації, інвентаризації та реставрації пам'яток архітектури, культури та світової спадщини ЮНЕСКО не охоплено внутрішнім контролем Мінкультури. Зазначене створює ризики порушень бюджетного законодавства при плануванні та використанні бюджетних коштів на збереження історико-культурної та архітектурної спадщини в заповідниках.

Мінкультури не приведено норми Закону України «Про охорону культурної спадщини» у відповідність із вимогами статті 4 Закону України «Про адміністративні послуги», внаслідок чого не визначено перелік послуг, які можуть надаватися на платній основі, що забезпечило б додаткові надходження до Державного бюджету України.

Внаслідок відсутності у 2017-2018 роках бюджетних призначень за бюджетною програмою 1801490 на проведення реставрації музейних предметів, десятима заповідниками сфери управління Мінкультури проведено реставрацію 478 музейних предметів, що становить 1 відс. від необхідного, чим не дотримано вимог статті 21 Закону України «Про музеї та музейну справу».

На сьогодні орієнтовні терміни виконання реставраційних та консерваційних робіт музейних предметів нормативно не врегульовано. Довготривала реставрація, відсутність належних умов зберігання та незадовільні темпи реставрації створюють ризики втрати предметів музейного фонду, що зберігаються в заповідниках.

У зв'язку з недостатнім фінансовим забезпеченням, керівниками заповідників не створено належних умов зберігання музейних предметів, у тому числі не розроблено спеціального науково обґрунтованого режиму їх зберігання. Не забезпечується потреба в оснащенні заповідників сучасними системами вентиляції і кондиціонування повітря, автономними системами аварійного освітлення; не дотримується температурно-вологісний режим. Як наслідок, створено ризики втрати музейних предметів з фондів колекцій заповідників, що є складовою державної частини Музейного фонду України.

Так, у 17 заповідниках кількість предметів музейного фонду, що руйнується, становить близько 34 тис. од. (5,4 відс. загальної кількості предметів музейного фонду заповідників).

Через відсутність достатньої кількості пристосованих експозиційних площ, для відвідувачів заповідниками представляється лише 33 тис. музейних предметів, або 5 відс. загальної кількості музейних предметів у заповідниках (624,7 тис. предметів), що не дає можливості повного представлення музейних предметів з фондів колекцій заповідників.

Близько 600 тисяч культурних цінностей - об'єктів матеріальної та духовної культури, що мають художнє, історичне, етнографічне та наукове значення, недоступні для українського народу і постійно зберігаються у фондосховищах.

Керівниками заповідників не забезпечено умов для оснащення пам'яток пожежною сигналізацією. Як наслідок, існує реальна загроза для пам'яток з будь-яких причин - пожежа, блискавка тощо.

Аудитом встановлено, що у зонах охорони об'єктів всесвітньої спадщини ЮНЕСКО в порушення міжнародних норм, зокрема Конвенції про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини, прийнятої 16.11.1972 та ратифікованої 04.10.1988, відбуваються заходи, що призводять до заподіяння шкоди та руйнування пам'яток НЗ «Софія Київська». Так, проведення масових заходів на Софійській площі, під час яких значно перевищується рівень допустимого шумового навантаження, негативно впливає на стан пам'яток НЗ «Софія Київська».

В Національному Києво-Печерському історико-культурному заповіднику без відповідних дозволів органу охорони культурної спадщини проводяться будівельні та реставраційні роботи на території східного господарського двору Свято-Успенської Києво-Печерської Лаври та на пам'ятці національного значення «Церква Різдва Богородиці». На території монастиря релігійними організаціями проведено 36 новобудов (нових корпусів, приміщень, будівель, кіосків, монументів тощо). У зв'язку з відсутністю реагування компетентних органів державної влади, до відповідальності за невиконання законних вимог посадових осіб органів охорони культурної спадщини щодо усунення порушень вимог законодавства про охорону культурної спадщини винні особи не притягались.

У порушення вимог статті 32 Закону України «Про охорону культурної спадщини» 5 із 24 заповідників не визначено зони охорони пам'яток та режими їх використання. Відсутність зони охорони пам'яток створює ризики для захисту заповідника та характеру його середовища. Мінкультури не забезпечено покладених на нього статтею 6 Закону України від 21.09.2006 № 185 «Про управління об'єктами державної власності» повноважень щодо забезпечення оформлення прав на земельні ділянки площею близько 45 га, які перебувають у користуванні чотирьох заповідників, чим створено ризики втрати цих земельних ділянок.

За відсутності належного контролю з боку Мінкультури, Національним історико-культурним заповідником «Качанівка» з 1989 року не розглядається питання внесення змін до Державного земельного кадастру в частині зміни власника чи правового врегулювання статусу земель площею 4,1 га, на яких розташовані будинки сторонніх користувачів.

До цього часу не упорядковано земельних відносин у Національному заповіднику «Хортиця». Не здійснена державна реєстрація речових прав двох земельних ділянок загальною площею 7,89 га, не врегульовано питання правового статусу земель заповідника із сторонніми користувачами, яким відповідно до державного акта належить 705,3 га. Крім того, 26 га землі рахується за іншими власниками майна без конкретно визначеного землекористувача. Мінкультури та Державним земельним кадастром України не вирішено питання відносно 15 земельних ділянок загальною площею 1 646,2 га, які раніше на правах постійного користування використовувалися

Запорізьким обласним управлінням лісового господарства і державним сільськогосподарським підприємством «Хортиця».

Внаслідок відсутності ефективних управлінських рішень з боку облдержадміністрацій та Мінкультури на територіях Національного історико-культурного заповідника «Гетьманська столиця», Шевченківського національного заповідника, Національного історико-етнографічного заповідника «Переяслав», Національного історико-меморіального заповідника «Бабин Яр», Національного заповідника «Замки Тернопілля», Національного історико-культурного заповідника «Кам'яна Могила», Національного історико-меморіального заповідника «Поле Берестецької битви», Національного заповідника «Софія Київська», Національного заповідника «Хортиця», Державного історико-культурного заповідника «Хотинська фортеця», Національного історико-культурного заповідника «Чигирин» розташовано об'єкти незавершеного будівництва, які не введені в експлуатацію, не оформлені як державна власність і не передані на баланс заповідників, що суттєво ускладнює функціонування заповідників.

За відсутності контролю з боку Мінкультури за використанням переданого заповідникам в оперативне управління державного майна, керівництвом заповідників не дотримуються вимоги діючого законодавства при передаванні пам'яток у безоплатне користування релігійним організаціям: договори не містять кінцевого терміну дії, є застарілими, витрати щодо їх утримання балансоутримувачам не відшкодовуються.

Національним Києво-Печерським історико-культурним заповідником понад 18 років охоронні договори на користування пам'ятками з органом охорони культурної спадщини не переукладені. У договорах відсутні умови щодо оформлення додаткових угод, що надало можливість продовжувати термін дії договорів без їх нотаріального посвідчення та відповідно без реєстрації права користування нерухомим майном. Як наслідок, існують ризики як втрати коштів державного бюджету, так і недотримання режиму використання пам'яток.

Бездіяльність посадових осіб Мінкультури призвела до неналежного виконання повноважень у сфері збереження історико-культурної та архітектурної спадщини в заповідниках його управління. Зокрема щодо: надання організаційно-методичної допомоги, узагальнення практики застосування законодавства, підготовки пропозицій стосовно можливості передачі в користування державного майна, що перебуває в оперативному управлінні заповідників, і пропозиції щодо умов такого передавання тощо.

Так, Міністерством не затверджено Типового положення про історико-культурну заповідну територію. Кожний шостий заповідник, який перебуває у сфері управління Міністерства, здійснює діяльність не маючи розробленого та затвердженого у встановленому порядку плану організації своєї території (генерального плану розвитку заповідника).

Призначення відповідних охоронних заходів щодо пам'яток національного значення та їхніх територій у разі виникнення загрози їх руйнування чи пошкодження в результаті дій природних факторів або

проведення будь-яких робіт в заповідниках сфери управління Мінкультури не здійснювались.

Порядок визначення та затвердження меж і режимів використання зон охорони пам'яток та внесення змін до них, незважаючи на зауваження проведеного у 2015 році попереднього аудиту Рахункової палати, всупереч вимогам статті 32 Закону України «Про охорону культурної спадщини», протягом 18,5 років не розроблено.

Мінкультури не володіє інформацією в частині заповідників сфери його управління про кількість наданих погоджень: на відчуження або передачу пам'яток національного значення їх власниками чи уповноваженими ними органами іншим особам у володіння, користування або управління; науково-проектної документації на виконання робіт із консервації, реставрації, реабілітації, музеєфікації, ремонту та пристосування пам'яток національного значення; на розміщення реклами на пам'ятках національного значення, в межах зон охорони пам'яток, історичних ареалів населених місць; документації із землеустрою в частині відповідності законодавству у сфері охорони культурної спадщини за період 2017-2018 років.

Мінкультури не брало участі у здійсненні державного контролю за використанням земель історико-культурного призначення; не забезпечило проведення експертизи з питань консервації, реставрації, реабілітації, музеєфікації, ремонту та пристосування нерухомих пам'яток; не організувало проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, спрямованих на збереження нерухомих пам'яток, традиційного характеру середовища та історичних ареалів населених місць в заповідниках сфери управління Міністерства.

Охоронні договори не укладено на 47 відс. пам'яток культурної спадщини, розташованих на території 24 заповідників сфери управління Мінкультури (на 350 пам'яток у 13 заповідниках). При цьому Мінкультури не володіє інформацією щодо укладених (не укладених) в розрізі заповідників сфери його управління охоронних договорів. Заходи впливу до власників пам'яток чи уповноважених ними органів (осіб), які не уклали охоронні договори з відповідним органом охорони культурної спадщини, не застосовувались, постанови про застосування фінансових санкцій відповідно до статті 44 Закону України «Про охорону культурної спадщини» не складались.

Забезпечення Мінкультури потреби заповідників у видатках на послуги охорони в розмірах 52,4 відс. у 2017 році та 89,9 відс. у 2018 році та нерівномірний розподіл асигнувань на охорону між заповідниками у 2017 році (від 10,4 до 100,0 відс.) створює ризики втрати пам'яток та музейних предметів заповідників сфери управління Мінкультури.

Робота з координації діяльності історико-культурних заповідників, віднесених до сфери управління Мінкультури, належним чином не здійснюється. Перспективи та пріоритетні напрями розвитку у сфері охорони культурної спадщини визначаються заповідниками сфери управління Мінкультури самостійно в програмах розвитку заповідників, спільно з місцевими органами

виконавчої влади в рамках збереження культурної спадщини міст, у співпраці з міжнародними пам'яткоохоронними інституціями.

Відсутність у Міністерстві електронного інформаційного ресурсу культурної спадщини і культурних цінностей, необхідність впровадження якого визначена затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 № 275-р та від 28.03.2018 № 244-р Планом пріоритетних дій Уряду на 2017 рік та 2018 рік, вільного доступу до загальної інформації про об'єкти нерухомої культурної спадщини та відсутність оприлюднення відповідної публічної інформації у формі відкритих даних унеможливорює забезпечення належної охорони культурної спадщини і використання її економічного потенціалу для сталого розвитку держави та потребує реформування обліку нерухомої культурної спадщини.

На сьогодні Державний реєстр нерухомих пам'яток України - це таблиця у форматі документа (ЮМ), а не єдина уніфікована державна система (інформаційна база даних) об'єктів культурної спадщини. Зазначене свідчить про недосконалість правової і методологічної бази ведення Державного реєстру нерухомих пам'яток України. Норма Закону України «Про охорону культурної спадщини» стосовно публікації Реєстру та внесених до нього змін у спеціалізованому періодичному виданні не виконується.

Мінкультури не забезпечило застосування затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 26.09.2002 № 1447 Методики грошової оцінки пам'яток у зв'язку з вилученням з переліку облікової документації для занесення до Реєстру довідки про майнову цінність об'єкта культурної спадщини. Міністерство не володіє інформацією щодо кількості пам'яток, занесених до Державного реєстру нерухомих пам'яток України, на які проведено грошову оцінку.

Відомості про заповідники сфери управління Мінкультури, в яких зберігаються музейні колекції та музейні предмети (Перелік музеїв, в яких зберігаються музейні колекції та музейні предмети, що є державною власністю і належать до державної частини Музейного фонду України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 02.02.2000 № 209), протягом 13 років Мінкультури не оновлювалися.

Положення про Державний реєстр національного культурного надбання протягом 17 років Мінкультури не оновлювалось та не відповідає вимогам статті 16 Закону України від 14.12.2010 № 2778 «Про культуру». Заповідниками сфери управління Мінкультури, в яких зберігаються музейні колекції та музейні предмети, що є державною власністю і належать до державної частини Музейного фонду України, не подаються до занесення у Державний реєстр національного культурного надбання унікальні пам'ятки Музейного фонду України.

Відсутність в Мінкультури механізму розподілу вилучених або конфіскованих культурних цінностей, оберне "их відповідно до закону в дохід держави, для постійного зберігання в державну частину музейного фонду, є причиною передавання предметів музейного значення, вилучених на митниці для постійного зберігання, зокрема і заповідникам сфери управління Мінкультури, без зазначення експертної оцінки вартості. Як наслідок, розподіл вилучених або конфіскованих культурних цінностей, зокрема і між заповідниками сфери управління Мінкультури, здійснюється нерівномірно, передані музейні предмети на балансі заповідників не обліковуються, оскільки згідно з Планом рахунків бухгалтерського обліку у державному секторі

(затвердженим наказом Міністерства фінансів України від 31.12.2013 № 1203 та зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 25.01.2014 за № 161/24938) субрахунок 1111 (1121) «Музейні фонди» не передбачає їх бухгалтерського обліку.

Мінкультури не забезпечило розроблення та внесення змін до низки нормативно-правових актів у сфері охорони культурної спадщини. Наявна нормативно-правова база у цій сфері містить недоліки, прогалини та є недосконалою. Розроблені Мінкультури у 2017-2018 роках проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про охорону культурної спадщини» та деяких інших законодавчих актів України щодо надання адміністративних послуг у сфері охорони культурної спадщини і запровадження єдиної державної інформаційної системи нерухомих об'єктів культурної спадщини», а також понад 30 проектів нормативно-правових актів не затверджено, зокрема: проект постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до порядку укладення охоронних договорів», «Про затвердження Концепції реформування у сфері охорони нерухомої культурної спадщини», «Про затвердження Порядку формування та діяльності кваліфікаційної ради з видачі кваліфікаційних документів»; проект наказу Міністерства культури України «Про затвердження Порядку визначення та затвердження меж і режимів використання зон охорони пам'яток та внесення змін до них» тощо.

Мінкультури не вжито дієвих заходів щодо врахування пропозицій Рахункової палати за результатами попереднього контрольного заходу. Із чотирнадцяти рекомендацій Рахункової палати виконано лише чотири.

Внаслідок незатвердження низки нормативно-правових актів (понад 30 проектів) не врегульовано статусу адміністрації історико-культурних заповідників та відносини, пов'язані з одержанням документів дозвільного характеру; не передбачено заборони несанкціонованої забудови; не запроваджено електронного обліку об'єктів культурної спадщини; не затверджені Положення про Державний реєстр нерухомих пам'яток України та форма Державного реєстру нерухомих пам'яток України. Не розроблені і не затверджені Порядок розроблення плану організації території історико-культурного заповідника та історико-культурної заповідної території, Порядок визначення та затвердження меж і режимів використання зон охорони пам'яток, а також Положення про історико-культурну заповідну територію.

За виявлені під час попереднього аудиту порушення жодна посадова особа Міністерства не була притягнена до відповідальності. Як результат, порушення і недоліки набули системного характеру.

Рахункова палата надіслала до Кабінету Міністрів України, Міністерства культури України рекомендації щодо усунення виявлених порушень і недоліків та вдосконалення нормативно-правової бази.

Згідно з вимогами статті 41 Закону України "Про Рахункову палату" відомості у формі Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству культури України на збереження історико-культурної та архітектурної спадщини в національних і державних заповідниках, здійснення заходів з охорони культурної спадщини, паспортизації, інвентаризації та реставрації пам'яток архітектури, культури та світової спадщини ЮНЕСКО та Акта аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству культури України на

збереження історико-культурної та архітектурної спадщини в національних і державних заповідниках, здійснення заходів з охорони культурної спадщини, паспортизації, інвентаризації та реставрації пам'яток архітектури, культури та світової спадщини ЮНЕСКО Рахункова палата надіслала до Національної поліції України для відповідного реагування.

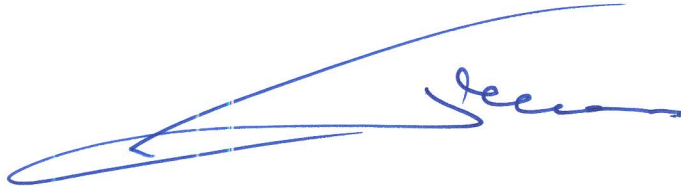
Враховуючи зазначене, пропонуємо результати аудиту розглянути на засіданнях Комітетів Верховної Ради України з питань бюджету та з питань культури і духовності.

Надається у порядку інформування.

Додаток: на 91 арк.

З повагою

Голова

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, sweeping initial 'V' followed by a series of connected loops and a final horizontal stroke.

В. В. Пацкан